



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“Transformación y Alcances del Sistema Pensionario del I.S.S.T.E., la Recuperación del Bienestar Social y Económico de los Servidores Públicos”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

VICTOR ANIBAL CONTRERAS — SANCHEZ —



MEXICO, D. F.

2000.



Universidad Nacional
Autónoma de México

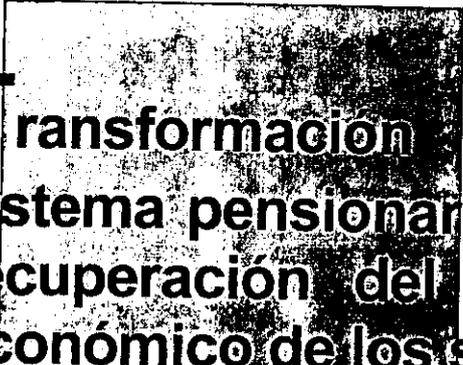


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Transformación y alcances del sistema pensionario del I.S.S.S.T.E., la recuperación del bienestar social y económico de los servidores públicos.

“Toca a vosotros, señores diputados, pasar por sobre la injusta diatriba y escribir en los anales presentes, con vuestros modestos afanes y con fe en nuestro destino histórico, una página que sea paradigma del trabajo Parlamentario Mexicano que aunque no llegare a ser brillante, sí sea siempre digna del pueblo que nos entregó su representación.”

(pronunciamento del Dip. Enrique W. Sánchez García, durante la aprobación del dictamen del proyecto de Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el día 24 de diciembre de 1959).

Mi más sincero agradecimiento a María Cristina mi esposa, a mis hijas Victoria Cristina Berenice y Jessica Isabel, quienes con su cariño, apoyo y comprensión me dieron los ánimos necesarios para concluir mis estudios.

A mis padres Silvia y Aníbal, a mis hermanos Eduardo, Natividad y Lilia que alentaron mis anhelos y ambiciones profesionales.

A los profesores examinadores, quienes me privilegiaron con sus conocimientos y comentarios para desarrollar adecuadamente mi investigación.

A los profesores Carlos Domínguez Trejo y Manuel Quijano Torres, que con su amistad y asesoría hicieron posible materializar mi investigación.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
CAPITULO PRIMERO Antecedentes de la Seguridad Social	
1.1 Antecedentes	2
1.2 Conceptos de la Seguridad Social	6
1.2.1 Seguridad Social	6
1.2.2 Bienestar Social	14
1.2.3 Asistencia Social	15
1.2.4 Previsión Social	16
1.2.5 El Seguro Social	16
1.3 Las Pensiones	17
1.4 ¿Qué es la Jubilación?	21
1.5 Primeros regímenes de seguridad social implantados en el mundo	23
1.6 Retroceso en los sistemas pensionarios	31
CAPITULO SEGUNDO La Seguridad Social en México	
2.1 Formación de los regímenes de Seguridad Social en México	37
2.1.1 Instituto Mexicano del Seguro Social	41
2.1.2 La Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro. Primer antecedente post-revolucionario de la Seguridad Social	46
2.1.3 Factores que propiciaron la aplicación de una nueva Ley de Pensiones en 1946	47
2.2 Exposición de motivos del proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 24 de diciembre de 1959. (creación del I.S.S.S.T.E.)	49

CAPITULO TERCERO	El Sistema Pensionario del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	
3.1	Objetivo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	55
3.2	Evolución Jurídica del Sistema Pensionario en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	58
3.2.1	Ley de Pensiones Civiles de Retiro. 1925	59
3.2.1.1	Reformas y adiciones	60
3.2.2	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro. 1946	62
3.2.3	Ley de Pensiones Civiles. 1947	65
3.2.4	Ley del I.S.S.S.T.E. de 1959	67
3.2.4.1	Reformas y adiciones	71
3.2.5	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983	72
3.2.5.1	Reformas y adiciones	77
3.2.5.2	Implantación y Contenido del Sistema Integral de Retiro	88
3.3	Repercusiones que ha sufrido el Sistema Pensionario con las reformas a las diversas leyes	96
CAPITULO CUARTO	Transformaciones al Sistema Pensionario del I.S.S.S.T.E. Bienestar social y económico para los pensionistas	
4.1	Situación Actual	109
4.2	Administradoras de Fondos de Retiro	119
4.3	Inclusión del Sistema de Ahorro para el Retiro. Beneficio adicional para los servidores públicos	122
4.4	Transformación del Sistema Pensionario	125

CAPITULO QUINTO Propuestas de transformación del Sistema de Pensiones del I.S.S.S.T.E.

5.1 Actualización del marco jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	130
5.1.1 Algunas Deficiencias y Alcances de la Ley	130
5.1.2 Propuesta de Reforma al Marco Jurídico	133
5.2 Administración del Sistema Integral de Retiro	135
5.2.1 Estatuto Orgánico	136
5.2.2 Inconvenientes en la operación del Subsistema de Asignación de Derechos	139
5.2.3 Propuesta de Reforma Administrativa	140
5.3 Situación Actual de la Distribución de Cuotas y Aportaciones	146
5.3.1 Reorganización de los Ingresos	150
5.4 Intereses de las Organizaciones Sindicales y Gremiales	152
5.4.1 Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado	154
5.4.2 Propuesta de Negociación para la reforma del sistema de pensiones	156

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

HEMEROGRAFIA

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO Antecedentes de la Seguridad Social

- 1.1 Antecedentes
- 1.2 Conceptos de la Seguridad Social
 - 1.2.1 Seguridad Social
 - 1.2.2 Bienestar Social
 - 1.2.3 Asistencia Social
 - 1.2.4 Previsión Social
 - 1.2.5 Seguro Social
- 1.3 Las Pensiones
- 1.4 ¿Qué es la Jubilación?
- 1.5 Primeros regímenes de seguridad social implantados en el mundo
- 1.6 Retroceso en los sistemas pensionarios

CAPITULO SEGUNDO La Seguridad Social en México

- 2.1 Formación de los regímenes de Seguridad Social en México.
 - 2.1.1 Instituto Mexicano del Seguro Social
 - 2.1.2 La Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro. Primer antecedente post-revolucionario de la Seguridad Social
 - 2.1.3 Factores que propiciaron la aplicación de una nueva Ley de Pensiones en 1946
- 2.2 Exposición de motivos del proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 24 de diciembre de 1959. Creación del ISSSTE

CAPITULO TERCERO El Sistema Pensionario del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

- 3.1 Objetivo del ISSSTE
- 3.2 Evolución Jurídica del Sistema Pensionario en el ISSSTE
 - 3.2.1 Ley de Pensiones Civiles de Retiro. 1925
 - 3.2.1.1 Reformas y adiciones
 - 3.2.2 Ley General de Pensiones Civiles de Retiro. 1946
 - 3.2.3 Ley de Pensiones Civiles. 1947
 - 3.2.3.1 Reformas y adiciones
 - 3.2.4 Ley del ISSSTE. 1959
 - 3.2.4.1 Reformas y adiciones
 - 3.2.5 Ley del ISSSTE. 1983

- 3.2.5.1 Reformas y adiciones
- 3.2.5.2 Implantación y Contenido del Sistema Integral de Retiro
- 3.3 Repercusiones que ha sufrido el Sistema Pensionario con las reformas a las diversas leyes

**CAPITULO CUARTO Transformaciones al Sistema Pensionario del I.S.S.S.T.E.
Bienestar social y económico para los pensionistas**

- 4.1 Situación Actual
- 4.2 Administradoras de Fondos de Retiro
- 4.3 Inclusión del Sistema de Ahorro para el Retiro. Beneficio adicional para los servidores públicos
- 4.4 Transformación del Sistema Pensionario
 - 4.4.1. Las Cuentas Individuales

**CAPITULO QUINTO Propuestas de transformación del Sistema de Pensiones
del I.S.S.S.T.E.**

- 5.1 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
 - 5.1.1 Algunas Deficiencias y Alcances de la Ley
 - 5.1.2 Propuesta de Reforma al Marco Jurídico
- 5.2 Administración del Sistema Integral de Retiro
 - 5.2.1 Estatuto Orgánico
 - 5.2.2 Operación del Subsistema de Asignación de Derechos
 - 5.2.3 Propuesta de Reforma Administrativa
- 5.3 Situación Actual de la Distribución de Cuotas y Aportaciones
 - 5.3.1 Reorganización de los Ingresos
- 5.4 Intereses de las Organizaciones Sindicales y Gremiales
 - 5.4.1 Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
 - 5.4.2 Propuesta de Negociación para la reforma del sistema de pensiones

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

HEMEROGRAFIA

INTRODUCCION

La seguridad social es parte inherente de la formación y desarrollo social del Estado y se fundamenta en el propósito de lograr el bienestar social y económico del individuo, esto como resultado de establecer principios básicos tales como el apoyo para evitar carencias y la protección de los sectores de la población con mayores rezagos económicos y disparidades sociales. De este modo se puede afirmar que el contenido y los alcances de los seguros, prestaciones y servicios que otorga el Estado por medio de sus instituciones determinan las condiciones de vida de la población.

Derivado de la premisa antes señalada, el presente trabajo de investigación tiene por objeto explicar e identificar los elementos que han propiciado el desarrollo de la seguridad social en México, tomando como caso particular el sistema pensionario del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.), el cual beneficia a los trabajadores al servicio del Estado.

La hipótesis central de esta investigación postula que el sistema pensionario del régimen de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de su evolución jurídica y administrativa no ha previsto la actualización de los procedimientos técnicos y administrativos, ni la modificación de su esquema de contribuciones de acuerdo a las necesidades reales de bienestar de la población derechohabiente. Dicha situación incide directamente en una constante disminución en el ingreso económico de las pensiones y jubilaciones del Sistema Integral de Retiro.

En este documento se analiza y evalúa el marco normativo de la Ley del I.S.S.S.T.E. y el desempeño del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de tal forma que permita considerar un sistema pensionario acorde con las necesidades económicas y sociales; es decir, que las prestaciones den la posibilidad acceder a mejores condiciones de vida para el derechohabiente. Para ello en las páginas subsecuentes se realiza una revisión retrospectiva de los cambios efectuados en la legislación del régimen de seguridad social, se muestran algunos de los cambios normativos y estructurales que se presentan en el área de Prestaciones Económicas y, particularmente, con relación a las modificaciones del sistema pensionario, que en la propia Ley del I.S.S.S.T.E. vigente a la fecha, se conoce como *Sistema Integral de Retiro*; de éste se estudian los elementos de mayor importancia para el otorgamiento de las pensiones y se elabora un breve diagnóstico de la situación que prevalecía antes de su aplicación en 1985. De igual forma se exponen algunos casos prácticos que muestran cual ha sido el origen de los problemas económicos de los pensionistas, que se debe, en parte, a los errores más frecuentes en la aplicación de proyectos para la adecuación de los procedimientos administrativos, lo que han originado el decremento constante de las pensiones.

Es trascendental valorar la trayectoria del sistema pensionario y la participación del Instituto para conocer como ha respondido a las demandas sociales de los trabajadores al servicio del Estado. También es necesario revisar si en la actualidad el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado confirma los objetivos que establece su marco jurídico. De esta manera, la investigación contempla la situación actual que vive los pensionistas y explica como las cuantías de las pensiones son rebasadas por las necesidades, lo cual va en deterioro de su nivel de vida. La exploración del tema permite proponer alternativas viables para recuperar la capacidad económica de los pensionistas y aumento de su grado de bienestar.

Para discernir con relación al tema, el trabajo de investigación se apoya documental y empíricamente en entrevistas a servidores públicos, pensionados y jubilados y, en la experiencia personal adquiridas como trabajador del Instituto durante diez años en la Subdirección de Pensiones.

Los argumentos aquí expuestos han sido tratados minuciosamente, apoyados en una basta bibliografía sobre el tema; notas periodísticas; entrevistas que amablemente concedieron funcionarios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; comentarios y opiniones de los derechohabientes; así como la revisión de expedientes pensionarios y documentos referentes al sistema pensionario del Instituto como son: los reglamentos, el estatuto orgánico, los programas institucionales, los manuales de procedimientos e informes de actividades.

El valor del tema para la Administración Pública, radica en la presentación de propuestas para incorporarlas a las políticas de operación del sistema pensionario del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo que estimulará la función que realiza el Instituto y fortalecerá su presencia como organismo público necesario para atender los fines sociales en favor de los servidores públicos. La conveniencia de explorar el tema de la seguridad social como política social del Estado se hace patente en el estudio y análisis de las acciones administrativas de los organismos como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto Mexicano del Seguro Social, en éstos, las actividades se orientan hacia la consecución del bienestar social de la población.

Es importante advertir que las pensiones y jubilaciones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son prestaciones de carácter social que de acuerdo a los supuestos de su propia ley, benefician a los servidores públicos de la Administración Pública Federal y que conceptualmente garantizan el bienestar social y económico de los trabajadores en el momento de retirarse de la actividad laboral, además son un elemento con repercusión política y social que le dan razón de ser al Instituto.

El contenido de la investigación se divide en cinco apartados o capítulos.

En el capítulo primero se presentan de manera general, los antecedentes de la seguridad social partiendo de una breve introducción de la teoría del Estado y el estudio de la Administración Pública, lo que permite conocer el marco conceptual y los argumentos que dieron origen a la creación de los primeros regímenes de seguridad social en el mundo.

El capítulo segundo muestra los antecedentes históricos que dieron origen a la formación de los regímenes de seguridad social en México, haciendo referencia de los distintos factores que permitieron la adecuación del marco jurídico.

En el capítulo tercero se analiza la evolución jurídica del sistema pensionario del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, precisando los conceptos básicos y sus modificaciones; las prestaciones, seguros y servicios que se han incorporado al régimen de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado. En este apartado se dan a conocer las repercusiones que ha sufrido, particularmente, el sistema pensionario con las reformas, adiciones y derogación de las leyes relativas, tomando como punto de partida el momento histórico en el que se decreto la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro en 1925 y se examina cada una de las etapas de modificación estructural y legislativa en esta materia, hasta llegar a la última reforma de la Ley del I.S.S.S.T.E. en 1993.

El capítulo cuarto aborda las transformaciones de los sistemas pensiones a partir de la incorporación de las Administradoras de Fondos de Retiro como un fenómeno de cambio que se presentan diversos países del mundo. Asimismo se analiza la situación actual que viven los pensionistas del instituto y la inclusión del Sistema de Ahorro para el Retiro, como una prestación que sirve como preámbulo para que se apoyen las modificaciones a la ley del I.S.S.S.T.E. y las propuestas para la adecuación de los mecanismos jurídicos y administrativos en la materia.

En el capítulo quinto se desarrollan las propuestas de transformación del Sistema de Pensiones tanto en su Marco Jurídico, como en la operación del Sistema Integral de Retiro y en la redistribución de cuotas y aportaciones para su aplicación en las prestaciones, seguros y servicios.

Se examina la relación que se establece a partir de la aplicación de las prestaciones, seguros y servicios que determina la Ley del I.S.S.S.T.E., entre autoridades del Instituto; de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal incorporadas al régimen de esta Ley y, de las organizaciones sindicales y gremiales que representan los intereses de los trabajadores.

Las conclusiones del trabajo de investigación abordan un conjunto de argumentos que dan respuesta a la problemática que vive el I.S.S.S.T.E. en materia de pensiones y propone una serie de alternativas para su adecuación en el ámbito jurídico, administrativo y financiero. De igual forma, se exponen algunas consideraciones especiales que deben seguirse para hacer efectiva la recuperación del bienestar social y económico de los servidores públicos.

CAPÍTULO

PPRIMERO

Antecedentes de la Seguridad Social

1.1 Antecedentes

El surgimiento del Estado como se conoce hoy en día es un fenómeno que nació a finales del siglo XV y principios del XVI. Y entre los autores que con mayor claridad muestran la trascendencia que tiene éste, es sin lugar a dudas Nicolás Maquiavelo, quien con su tratado sobre "El Príncipe", da una explicación sobre la importancia de tener organizada social y políticamente a la sociedad.

Expresa que el Estado requiere estabilidad y representación, y para llegar a este estadio necesita pasar por tres etapas: destruir el anterior sistema político, asentar un nuevo orden y regirse por sus leyes. Además propone la idea de un Estado unitario con autoridad y poder que se ejerce sobre la sociedad.

"Para Carl Marx, la concepción del Estado se encuentra vinculado con las condiciones dominantes en la sociedad y utiliza al derecho para respetar el interés privado (la propiedad) y normar las relaciones que existen entre los ciudadanos.

Tanto el derecho como el Estado legitiman y garantizan la estabilidad de la sociedad. El consenso del pueblo radica en la sumisión a las condiciones que ofrece el derecho que respaldan la propiedad y el interés privado"¹.

En este sentido, la voluntad dominante del Estado es un pacto voluntario del ciudadano para garantizar las relaciones sociales.

La organización del Estado desde el punto de vista jurídico, se compone de Territorio, Población y Gobierno. Para el presente estudio se hace necesario explicar únicamente al Gobierno y su interrelación con la Administración Pública.

En primer termino un gobierno debe velar por el bienestar de la población, en él se debe asentar el poder y ser apoyado por los ciudadanos. El gobierno estructuralmente se encuentra dividido en tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, los cuales son autónomos entre sí. De acuerdo con la suposición de Maquiavelo, el gobernante debe hallar la manera para que los ciudadanos tengan la necesidad del Estado, es decir, que se busque el apoyo del pueblo en las decisiones. Ya mencionaba éste autor que "Los Estados bien organizados y los príncipes (los gobernantes) sabios siempre han procurado no exasperar a los nobles y, a la vez, tener satisfecho y contento al pueblo"².

¹ *Apuntes de la materia Introducción al Estudio del Derecho*. ENEP, Acatlán, UNAM. México, 1993.

² Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Editorial Porrúa. México,

Para Alexis de Tocqueville, los hombres son coparticipes de la sustentación del poder, en el que se logra establecer un régimen dirigido hacia el interés común. El principio de soberanía radica en el pueblo. Su obra *El antiguo régimen y la revolución* esta destinada a la explicación de las instituciones políticas y administrativas del régimen republicano.

Es así que, el gobierno tiene bajo su responsabilidad evitar los conflictos sociales que pudieran afectar la estabilidad de la nación, ofreciendo mejores condiciones de vida y desarrollo a todas las capas de la población. Para ello se apoya en la administración pública, que finalmente es quien ejecuta las decisiones políticas y de gobierno.

"La condición dominante del Estado en la relación gobierno-sociedad busca hallar la forma en como satisfacer los requerimientos de unidad social, esto se logra a través de la institucionalización, lo que permite absorber a los habitantes en organismos pertenecientes al Estado para mantenerlos en unidad"³.

Estudio de la Administración Pública

Abordar el estudio de la Administración Pública y sus orígenes tienen distintas etapas y corrientes filosóficas, entre ellas se encuentra en Europa la escuela cameralista, su principal aportación es la creación de técnicas y prácticas administrativas, que a mediados del siglo XVIII mejoraron la conducción de los asuntos reales y permitió la conservación de los bienes de la corona.

El desarrollo de la Administración Pública se observa bajo dos vertientes: la primera que la considera como un grupo de nociones técnicas y disciplinas técnicas como en el caso de la corriente cameralista y, la segunda que la concibe como una ciencia. De esta última hay importantes contribuciones de estudiosos en la materia.

La corriente alemana ha considerado a ésta como un medio para la realización de la concepción fundamental del Estado, es decir, participar en la ejecución de las leyes y participar en el desarrollo de la sociedad políticamente organizada.

C. J. B. Bonnin en 1808 escribe sobre los principios de la administración pública: "La administración surge como consecuencia natural del estado social del hombre, de aquí se origina la sociabilidad natural del hombre. Desde que existe pacto social hay administración. En otras palabras el estado social y la sociabilidad han formado un pacto social que se rige y organiza por las leyes y los convenios humanos"⁴.

³ *Apuntes de la materia de Teoría de la Administración Pública*. Cd. Universitaria, UNAM. México, 1994.

⁴ *Apuntes de la materia de Teoría de la Administración Pública II*. Cd. Universitaria, UNAM. México, 1994.

Bonnin consideraba a la administración como una ciencia deducida de elementos naturales y fundada en principios universales y fijos; demostró sus principios y estableció sus relaciones, sus bases fueron el orden natural de las cosas. Asimismo, clasificaba a ésta como una doctrina independiente de tiempos y de países.

Al trabajo realizado por este autor se infiere la siguiente definición de la administración pública:

“Es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección mas conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución”⁵.

El estudio de la Administración Pública se desarrolló aceleradamente en Estados Unidos en donde se generaron grandes aportaciones en esta materia. Woodrow Wilson es quien marca una división entre el pensamiento administrativo antes y después de su obra. Para muchos autores contemporáneos Wilson no sólo es el fundador de la administración pública como un campo de estudio, sino el padre de la ciencia administrativa.

En cuanto a definir a la Administración Pública, éste la concebía como la ejecución sistemática y detallada del derecho público, el cual tiene el cometido de servir al interés general, advertía que es indispensable buscar principios duraderos de administración para terminar con la improvisación. Sus tratados proponen la construcción del campo de la administración pública fuera de la ciencia política, para convertir a la administración en una ciencia única.

A partir de la distinción entre la política y la administración se funda en la “diferenciación de la política como formulación de ‘planes generales’ y la administración como ‘medios específicos’. Toca a la ciencia política aquellos aspectos involucrados en el diseño de las estrategias globales, mientras que a la ciencia administrativa su especificación instrumental”⁶.

⁵ Ibídem.

⁶ Wilson, Woodrow. “*Estudio de la administración*”. Citado por el Mtro. Omar Guerrero en *Teoría administrativa de la Ciencia Política*. UNAM. 1993. pág. 34.

Entre los discípulos del grupo ortodoxo de Wilson destacan Frank Goodnow y W.F. Willoughby. Con sus planteamientos de su esquema tripartito de poderes y la separación entre política y administración que pretenden identificar la distinción entre el acto ejecutivo y el administrativo.

La disidencia de la corriente wilsoniana evocaba las raíces políticas de la administración pública y la situaba en el campo de la disciplina de la ciencia política. Entre los disidentes se mencionan a Leonard White, John Gaus, Marshall Dimock y John Pffifner.

CUADRO RESUMEN

CONCEPTO	W. Wilson	C. J. Bonnin	W. Willoughby	F. Goodnow	M. Colmeiro	A. Olivan
Estado	Tiene como propósito organizar a la sociedad.	Cuerpo político determinado por la voluntad pública.	Medio para el ejercicio de poderes gubernamentales. Organizar y dividir los poderes gubernamentales y las funciones de éstos.	Ejecutar el poder político.	Conjunto de personas que viven en común bajo un régimen legal y que constituye un cuerpo político.	Concentración de los intereses públicos bajo la esfera política, convirtiéndose en la voluntad social.
Gobierno	Poder ejecutivo al actuar cumpliendo la voluntad general.	Administración central hacia donde dirigen los movimientos parciales que dan cuerpo político.	Reside en la naturaleza del poder tal como es ejercido y determinado por su relación con el derecho.	Cumplir los fines políticos a través de la división de poderes llevando a cabo la voluntad general del Estado.	Poder supremo que dicta y hace obedecer las leyes; conduce a la sociedad según sus fines. Dirigir la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común	Poder supremo para la conservación, dirección y mejora de las fuerzas sociales.
Sociedad	Es el grupo social gobernado.	Origen natural del hombre por agruparse para su conservación, surgiendo las dependencias sociales.	Individuos con iguales atribuciones para votar o ser votados.	Individuos representados por la organización de los partidos políticos.	Coexiste con el hombre, sistema de o pactos; origen y fundamento de la asociación civil.	Estado social de los individuos, en donde el interés común se encuentra representado por el poder supremo y se encuentra regulada por la administración pública.
Administración Pública	Ejecución sistemática y detallada del derecho público que sirve al interés general.	Es una potencia que arregla, dirige y mejora cuanto existe y da una dirección mas conveniente a los seres organizados y a las cosas. Acción ejecutiva directa de aplicación.	Agente materializador de los objetivos administrativos; órganos que representan al gobierno.	Organización administrativa meramente gubernamental en la que se ejecuta directamente la voluntad del Estado.	Suma de todos los intereses privados que compone el bien público, análoga a las instituciones políticas.	Satisfacer las necesidades de la sociedad, vigilar sus intereses y ordenar el manejo de las actividades públicas. Sistema organizado para hacer eficaz el impulso del gobierno.

Fuente: *Apuntes de Teoría de la Administración Pública II (Ejercicio Práctico)*
UNAM, México, 1994.

"La administración pública es acción, acción gubernamental; es dinámica, movimiento continuo. El gobierno es el proceso conductivo del Estado que concreta las relaciones de dominación, explotación tutela y servicio inherentes al mismo; gobierno, fuente de orden y voluntad política, en la administración pública cuando desempeña las funciones involucradas en la movilización, organización y dirección de hombre y recursos para lograr los cambiantes objetivos del Estado; esto es, la práctica y actividad continua, coordinada, sincronizada, de decisiones políticas generales a través de medios específicos. La distinción entre política y administración no es sólo

una separación funcional, sino también una correlación temporal; es decir, una diferenciación de momentos: decidir primero y practicar después⁷.

Bajo este enfoque se puede afirmar que la administración pública es el medio por el cual el Estado se vale para organizar las diferentes instituciones dentro de la sociedad. Estas instituciones tienen por objeto satisfacer las necesidades de interés general entendiéndose éste como el bienestar común.

Como apunta Francisco Osornio Corres: "La administración pública, es aquella parte del poder ejecutivo que se encarga de la prestación de los servicios públicos encomendados al Estado"⁸.

1.2 Conceptos de la Seguridad Social

Sobre seguridad social, es claro que no existe una sola visión sobre el tema y que en distintos países se ensayan fórmulas y se ponen en práctica modelos para mantener y mejorar los servicios de ésta. La preocupación fundamental es mantener y sostener políticas en esta materia, sin afectar el equilibrio y el orden de las finanzas de las instituciones encargadas de la seguridad social.

La seguridad social constituye uno de los logros y de las creaciones más importantes de la Teoría del Estado y de la ciencia política; es quizá uno de los temas representativos y significativos del siglo XX.

En el terreno filosófico, es la necesidad de igualdad entre los hombres, es el reconocimiento de que la vida no es pareja por naturaleza, pero con creatividad, inteligencia y talento, se pueden crear condiciones de justicia y equidad. Asimismo, la confianza en el pensamiento humano para elaborar modelos y sistemas sentará las bases para ofrecer esquemas bienestar para toda la población.

La seguridad social ha variado de país a país, pero siempre se ha conservado su naturaleza, que es la ayuda, el apoyo, la colaboración y la cooperación con aquellos que, por distintas circunstancias, se encuentran desprotegidos o no cuentan con los satisfactores necesarios para su subsistencia.

1.2.1 Seguridad Social

La seguridad social y los servicios sociales como medios que garantizan el bienestar de la población han evolucionado en su contenido y en sus alcances. Los seguros

⁷ Guerrero, Omar. *Teoría administrativa de la Ciencia Política*. UNAM. 1993, pág. 76

⁸ Osornio Corres, Francisco. *La administración pública en el mundo*. Colección "Grandes Tendencias Contemporáneas. UNAM. pág. 4.

sociales, prestaciones y servicios se institucionalizan o adquieren al paso del tiempo esta característica, forzados por las circunstancias sociales, políticas e incluso económicas; la dimensión de obligatorios es resultado de los avances de la sociedad, del nivel de desarrollo de los países y de las propias instituciones de seguridad social, que plantean nuevas alternativas en la búsqueda de esquemas de protección igualitarios y equitativos.

En este sentido, la humanidad ha dejado constancia de diversos hechos sobresalientes que de una u otra forma han favorecido notables avances en materia de protección social, orientados éstos a solventar las necesidades más apremiantes de todas aquellas personas que por su avanzada edad o debido a la presencia de un accidente o enfermedad, se ven marginadas para realizar una actividad productiva que lo conlleve a una condición económica y socialmente satisfactoria.

Para comprender la importancia de los principios de la seguridad social es conveniente hacer una descripción histórica de sus orígenes, para estar en condiciones de entender la influencia que tiene en las relaciones sociales. Es difícil establecer periodos o etapas específicas de evolución de la seguridad social, puesto que existe evidencia de grandes logros, pero también de graves retrocesos en esta materia, esto puede entenderse si observamos los distintos incidentes económicos y políticos que frecuentemente convulsionan a las distintas sociedades.

Iniciando el análisis evolutivo de la seguridad social, éste se inicia con la descripción de algunas interpretaciones en esta materia; una de éstas se remonta a los albores de la humanidad, en la que se expresa que ésta aparece como un principio de previsión para evitar carencias y que tiene como objetivo común, procurar por el bienestar de la comunidad⁹. La integración de las sociedades primitivas, se manifiesta durante una prolongada época, con la participación de los individuos hacia el bien común —en el transcurso de la humanidad—, que fue tipificada por el principio de caridad en la que se observan desde acciones individuales aisladas, hasta formas de organización comanditaria, que se caracterizaron por tener grandes limitaciones y que coincidieron con la pobreza de la sociedad de la época.

⁹ El texto de Juan Brom, *Para comprender la Historia*, (Editorial Era, México, 1987), hace referencia que desde sus orígenes, el hombre se ha organizado para satisfacer sus necesidades; el progreso que resulto de la división de actividades, cambió las condiciones del medio ambiente de las sociedades primitivas, en donde la producción de los bienes necesarios para su subsistencia era la actividad principal, pero no dejando de lado la protección ante los agresores de otros grupos sociales, así como del medio ambiente natural. Era una exigencia consolidar mecanismos de seguridad social para garantizar la subsistencia de los grupos y permitir la convivencia organizada.

Edgar Robledo hace una interpretación que se apoya en los orígenes del hombre, en ella resalta la importancia de las relaciones sociales, señalando que la seguridad social es "el producto de la necesidad de conservación del hombre, de su lucha contra el hambre, contra el dolor, contra las necesidades del tiempo. El instinto gregario del hombre lo une en la búsqueda de satisfactores, se da cuenta que juntos podían más, lo cual será válido siempre, en todos los tiempos y todos los espacios" ¹⁰, con esta tesis, el autor limita su interpretación a establecer un marco de referencia de los inicios de la seguridad social, en el que es considerada como el principal elemento de integración de las sociedades primitivas.

Una definición reciente sobre el tema la realiza José Antonio González Fernández, señala: "en sentido amplio, la seguridad social nace del reconocimiento de que la gente necesita ayuda para salir de inercias de pobreza e ignorancia. Es el auxilio ante situaciones difíciles, que lastiman profundamente a la sociedad."¹¹

Carlos Govea Gómez, por otra parte, divide la evolución de la seguridad en tres etapas; en la primera, reconoce que tanto la salud como la seguridad social tienen la antigüedad del hombre y es su instinto gregario de este último, lo que permite la formación de sociedades que toman como un valor esencial la previsión y la asistencia entre los integrantes de la comunidad.

En una segunda, considera que: "Los seguros sociales en sus inicios plantearon estrategias de atención exclusiva para los trabajadores. Esta condición propia a su tiempo fue de gran trascendencia aunque no tuviera un sentido integral social, mas ya proponía una directriz holística. Aparentemente la protección se encaminaba al trabajador y se desoía el sentido social que tiene el trabajo, el cual se concibe como el recurso natural del hombre para subsistir y medio idóneo del cual dispone para integrarse a la sociedad" ¹².

La tercera etapa es cuando se institucionaliza, bajo un marco normativo, que formaliza el otorgamiento de seguros sociales, a partir de la intervención de los gobiernos en la planeación de programas institucionales y la creación de sistemas de seguros sociales para los trabajadores.

¹⁰ Robledo Santiago, Edgar. *Epistolario de la Seguridad Social*. S/n editorial. México, 1976. pág. 24

¹¹ Palabras pronunciadas por el Lic. José Antonio González Fernández durante la *Comparecencia del Director General del ISSSTE ante comisiones unidas de Seguridad Social y Pensionados y Jubilados de la H. Cámara de Diputados*. 27 de noviembre de 1997.

¹² Govea Gómez Carlos. *II Congreso Jurídico de la Seguridad Social*.(memoria). editado por el I.M.S.S. Montevideo Uruguay, octubre de 1990. pp. 448-449

Para Rafael Trava Bolio, la seguridad social surge como " un esquema de apoyo para garantizar protección ante necesidades que son consecuencia de la enfermedad y la muerte, de personas agrupadas en torno de una misma actividad u oficio"¹³, y señala que estas agrupaciones en su evolución se ven en la necesidad de crear sistemas masivos y obligatorios para que sean otorgados subsidios o una pensión, con lo que se verá protegido con un nivel de ingreso, que hará posible satisfacer sus necesidades mínimas.

Es el siglo XII, cuando es posible encontrar el origen de las primeras organizaciones o hermandades de afiliación voluntaria que emplean o que se ocupan en realizar tareas en beneficio de los individuos como un medio de previsión, este tipo de organizaciones es muy posible que estuvieran ligadas al concepto del cristianismo y a sus principios religiosos; es durante este momento histórico cuando nace la Etica del Estado para defender a los grupos de la sociedad que por su estructura social y supeditado por las leyes naturales y la razón, sean los más vulnerables a padecer de la enfermedad, la pobreza y la permanente limitación de sus ingresos. Las medidas con las que se inició la protección de los grupos más débiles tenían como argumento principal evitar las contingencias imprevistas o naturales inevitables que producen miseria física o social. Es así, que surgen en las sociedades artesanales europeas, los movimientos que permiten que los trabajadores y los empleadores organizados constituyan fondos económicos destinados a la atención de la enfermedad, a la protección contra los riesgos de trabajo, el envejecimiento y, a mantener el ingreso aún frente a la desaparición del sostén familiar. En el producto de la gestión local de estas organizaciones, dado que su afiliación fue voluntaria, los planes de ayuda dependían de la capacidad económica del fondo integrado, que a su vez se condicionó al número de agremiados y al monto de los salarios.

La Revolución Francesa del siglo XVIII, fue el resultado de la inconformidad del pueblo francés ante las violaciones frecuentes a sus derechos como ciudadanos, el estado de derecho que exigía la sociedad francesa se centró en crear las condiciones para implantar una ideología política que se preocupara por los problemas sociales, para ello fue importante la participación de las distintas corrientes ideológicas y sociales. "Las corrientes sociales contemporáneas han puesto en su sitio esas preocupaciones substanciales y hoy en día las garantías sociales forman una rama independiente y suficientemente poderosa, en los campos del derecho económico, del obrero, del agrario, del cooperativo, del de la familia, del asistencial, del de seguridad social y en general, del derecho de los débiles" ¹⁴. Los acontecimientos sociales derivados de las expresiones de inconformidad, dieron la pauta para que en épocas posteriores, los

¹³ Ibidem. pág. 232

¹⁴ Sánchez Vargas Gustavo. *Premisas del Seguro Social en el Ideario de la Revolución Mexicana*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1957. pág. 9

postulados de esta revolución fueran tomados como bandera de los movimientos sociales.

El siglo XVIII aportó los elementos formativos del Estado liberal. En primer lugar, la revolución tecnológica, mejor conocida como "Revolución Industrial", que vino a cambiar las relaciones de producción, sustituyendo el sistema corporativo, fundado en los talleres de producción artesanal, por el sistema industrial que daría nacimiento al proletariado. En segundo término, la revolución política, iniciada de hecho en 1789 pero que venía gestándose al calor de las ideas de los hombres que pensaban más en su propia voluntad que en el origen divino del poder" ¹⁵. La exaltación de las relaciones laborales surgidas del desarrollo industrial, como parte fundamental del sistema capitalista, dio como resultado, la consolidación de la seguridad social como parte importante de los derechos laborales. Las organizaciones de trabajadores que impulsaron los primeros sistemas de seguridad social se mantuvieron bajo la forma de afiliación voluntaria, con o sin aporte del empleador y que reunía esencialmente a los obreros del mismo oficio. Su organización se desarrolló de manera importante, pero la diversidad de oficios, la diferencia de salarios y el tamaño de las entidades, fueron factores determinantes para que algunas agrupaciones se extinguieran.

Los años finales del siglo XVIII no fueron propicios al nacimiento del derecho del Trabajo, mas esto no limitó el surgimiento de expresiones en favor del reconocimiento de los derechos laborales, el liberalismo económico hizo sentir su fuerza y no permitió modificación alguna en los principios y en las reglas del derecho civil y del derecho penal. En esta época aparecen las primeras medidas de protección a los trabajadores, pero que fueron inspirados bajo un criterio asistencial. A la libertad individual, principio básico que dominó las instituciones del derecho del trabajo, se agregó otra idea, la igualdad, que se basa en el derecho natural del hombre. Con el establecimiento del sistema individualista y liberal cambió la estructura de los pueblos; la nobleza fue perdiendo sus privilegios y se destruyó el sistema feudal predominante por nuevas formas de relación económicas, auspiciadas por el sistema capitalista. El proletariado dio principio a una nueva etapa de la lucha social, que tuvo como objetivo la obtención de derechos laborales, producto de la comercialización de la fuerza de trabajo.

Posteriormente, las necesidades y circunstancias vividas en el siglo XIX, hicieron posible que los pensadores políticos se ocuparan y preocuparan por mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, por lo que el derecho laboral fue resultado de la división que en ese siglo y específicamente en Inglaterra, se produjo entre los hombres del régimen individualista y liberal la implantación de un documento que reglamentaría las condiciones de trabajo. Es indudable que a partir del instante en que desapareció la esclavitud se inició el trabajo libre, los hombres comenzaron a prestar sus servicios

¹⁵ De Buén, L. Néstor. *Seguridad Social*. Editorial Porrúa. Primera Edición. México, D.F. 1995. pp. 47 y 48

mediante un contrato que hubo de regular el derecho. Pero esas normas eran, por su fundamento y su finalidad, distintas del actual derecho del trabajo.

Los movimientos revolucionarios de Europa produjeron las primeras reformas a la legislación civil y penal; particularmente en Inglaterra, se inició la formación auténtica de derecho del trabajo. Los estadistas y legisladores entendieron la necesidad de forjar principios laborales, encontrando su primer brote en Inglaterra en el año de 1824, el cual consistió en la creación de un ordenamiento jurídico, frecuentemente disperso, pero que incluyó a la mayor parte de las instituciones que hoy integran el derecho del trabajo. En este sentido, "la vinculación histórica del sistema de los seguros sociales a la problemática laboral, ha conducido a los especialistas a destacar la íntima relación entre el Derecho del trabajo y el Derecho de la Seguridad Social, así sea ésta una relación determinada por las particularidades de cada régimen jurídico nacional, (...)"¹⁶.

Por otra parte, a mediados del siglo XIX la seguridad social, surge como una necesidad para frenar el aumento de los infortunios de los grupos obreros, esto debido al gran desarrollo industrial. La revolución industrial trajo un mayor desarrollo de las naciones, pero de igual forma aumentaba los riesgos de trabajo y las enfermedades a consecuencia de éste.

Toda esta política desarrollada circunstancialmente por las necesidades de protección, dio como resultado diferenciar tres áreas específicas de Seguridad Social.

Riesgos Fisiológicos: Que ocurren independientemente de las labores del trabajador y, tienen su origen en causas naturales, como la enfermedad, el embarazo y el accidente común, la invalidez, la vejez y la muerte.

Riesgos Profesionales: Son aquellos que ocurren por condiciones derivadas de las labores desarrolladas para terceros, como los accidentes o enfermedades a consecuencia del desempeño de un trabajo.

Riesgos Económicos: Son producidos por la pérdida de trabajo y del salario de manera temporal, por paro forzoso y la desocupación, los cuales se generan por causas ajenas al trabajador.

En Alemania, el gobierno del Canciller Bismark adoptó una política social, cuyo objetivo era sobreponerse a la crisis que se había generado por la disminución en la atención y protección del trabajador en la industria, fue así que se incorpora un sistema de seguro social. El desarrollo del seguro social en Alemania, como en todos los países en donde se implantó, modificó las relaciones laborales y el papel del Estado.

¹⁶ Ibídem. pág. 41

En ese marco, Bismark se propuso hacer de ese país una primera potencia mundial. Su obra tiene una importancia extraordinaria en la vida del derecho laboral; que permite un cambio de actitud del Estado frente a los problemas económico-sociales del capitalismo. La política social, en el Estado intervencionistas, marcó una doble dimensión, por un lado la protección a la industria en la concurrencia con los productos extranjeros e intervención en los problemas internos de las clases trabajadoras. Esta intervención es por una parte, un intento para contener el movimiento obrero y el pensamiento socialista y, por hacer un esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, ejerciendo el Estado la dirección en el ámbito laboral y social.

El conflicto entre la social-democracia en Alemania y el gobierno de Bismark, visualizó un proyecto de gobierno con la incorporación de medidas sociales, las cuales se concretaron en el otorgamiento de los seguros de enfermedad, accidentes de trabajo e invalidez-vejez, manifestación de la política social. El 17 de noviembre de 1881, se dio a conocer la parte importante de la obra de Bismark y punto culminante de su política intervencionista, el seguro social. Las leyes de 1883, 1884 y de 1889, propiciaron un cambio en las relaciones laborales, ya que fueron incorporados los seguros como un beneficio que por derecho podía acceder el trabajador.

En el siglo XX, sobresalen dos hechos significativos para la consolidación de los sistemas de seguridad social, primero la Constitución Política de México en 1917, primera en consagrar las garantías sociales y, segundo, la aprobación de la Constitución de Weimar en 1919, en la que se desprenden los principios básicos de la seguridad social, de la misma forma determinan diferentes medidas con contenido social.

En el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales del siglo pasado se dio una nueva concepción del derecho del trabajo, es la era final de las relaciones individuales del trabajo y su sustitución por el derecho colectivo del trabajo y la reglamentación colectiva de las condiciones de la prestación de los servicios.

"La expresión "Seguridad Social" fue ideada para atribuirle a la Ley Federal americana de 1935 que concebía a la seguridad social como una amalgama de seguridad económica y seguro social, y fusionaba el seguro de vejez y el de desempleo con la política de asistencia a la vejez y a la salud pública" ¹⁷. Este razonamiento, que impulsó la legislación americana se derivó, después de haberse presentado una aguda recesión económica a nivel mundial, se permitió el impulso de programas sociales, que recogía las demandas de la población en favor de mejores condiciones de vida.

¹⁷ *La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional*, pág. 113*

En esta dimensión, la seguridad social es considerada como un régimen de previsión que integra un conjunto de beneficios que hacen posible el desarrollo social del individuo, teniendo una característica importante, forma parte de los derechos laborales de todo trabajador que presta sus servicios en una empresa, institución o dependencia pública o privada y que recibe alguna remuneración por dichos servicios, además aporta una parte de su sueldo o salario para el pago al fondo de seguridad social de las instituciones administradoras de tales aportaciones.

La Organización Mundial del Trabajo¹⁸, define a la seguridad social como una política de bienestar para la comunidad que depende directamente del incremento de la producción y de la renta nacional que deberá ser distribuida equitativamente para mejorar las condiciones de vida de la población, logrando con ello, ampliar las oportunidades de empleo, mayores ingresos y la dotación oportuna de bienes y servicios. Bajo esta perspectiva en que es concebida seguridad social, a ésta corresponde proporcionar los servicios suficientes para alcanza el desarrollo económico y social de los trabajadores y sus familias.

Actualmente, la seguridad social es interpretada como un instrumento político, ideológico y económico que va íntimamente ligado con el grado de bienestar social que el Estado otorga a los individuos a través de las instituciones creadas para este fin. Es significa que el papel del Estado¹⁹ es preponderante para regular las relaciones sociales y en consecuencia, es éste quien establece los mecanismos para que se proporcionen los satisfactores para la población. En el Estado moderno, se establecen los límites del poder a través de las leyes y la incorporación de los principios de la ideología del liberalismo francés, se puede identificar claramente en nuestra legislación ésta influencia, manifestándose en las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como nuestra carta magna contempla los derechos básicos de los individuos, la mayoría de los países toman en consideración el espíritu de los postulados liberales. "Sólo a partir de la superación de la tendencia individualista es concebible que el Estado tome a su cargo la previsión social. De hecho su adopción expresa el tránsito del Estado liberal al Estado social que más allá de sus típicas funciones, diseñadas por Montesquieu, asume responsabilidades que le eran, antes, ajenas"²⁰. Para hacer que se cumplan efectivamente estas garantías corresponde a la sociedad demandar que el gobierno

¹⁸ Definición corresponde a la declaratoria hecha en la *V Conferencia de los Estados Miembros de la OIT en América Latina*. Petrópolis, Brasil 1952.

¹⁹ El Estado debe tener la sensibilidad social para conocer las demandas de la sociedad y determinar las políticas que permitan generar las transformaciones el cumplimiento de las demandas sociales. Los orígenes del proceso de formación de las instituciones encargadas de brindar seguridad social y prestar sus servicios, estarán determinadas por el dinamismo de la sociedad y de las fuerzas sociales que en ella coexistan.

²⁰ De Buén, L. Néstor. Op. Cit. pág. 54

aplique las políticas necesarias para que se brinde seguridad y atención a sus necesidades sociales. De esta manera, la beneficencia se encuentra apoyada por el Estado, interviniendo en los asuntos de carácter social, desempeñando una doble función que consiste en organizar la cooperación de los particulares y, aportar fondos propios para reforzar programas y darles consistencia.

La función previsora del Estado, fue fomentada en el presente siglo por el Plan Beveridge y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en el año de 1948; ambos documentos sostienen que todo individuo como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social como instrumento de desarrollo y estabilidad social. José Campillo Sainz, señala que los derechos sociales conducen a mantener un mínimo de bienestar para los individuos que les permita conducirse hacia una existencia decorosa y digna de su calidad de hombre, el deber del Estado no lo considera como un acto de gracia, sino un deber en razón de un derecho social.

Néstor De Buén, retomando lo que dice Zapatero acerca del Plan Beveridge, dice que éste se apoya por tres pilares: "universalismo, que significa la expansión de la cobertura de los seguros sociales hasta alcanzar a todos los ciudadanos; definir un nivel de subsistencia, lo que implica asegurar una renta de subsistencia a todos los ciudadanos y garantizar un espacio amplio a la iniciativa privada "una vez alcanzados los dos anteriores objetivos. Se trataba de un sistema mixto que ofrecía Seguridad Social para las necesidades básicas, asistencia social para los casos especiales y seguros privados para incrementar libremente el grado de satisfacción de necesidades. En este esquema "el orden deseable era aquel que reuniera estas tres realidades: capitalismo, bienestar y democracia" ²¹.

Para finalizar, el Estado de Bienestar promovido por el presidente Franklin D. Roosevelt en el ámbito político y por Keynes con sus teorías económicas, revolucionó las políticas sociales y el sentido humanitario del Estado ante los problemas sociales. Lo que significa que cada gobierno en las diferentes naciones tomarán como responsabilidad propia diseñar sistemas de seguridad social para los trabajadores, procurando siempre por el bienestar social de la población.

1.2.2 Bienestar Social

Es conveniente aclarar y precisar algunos de los conceptos que se relacionan con la seguridad social, para estar en condiciones de diferenciar cada uno de ellos.

El bienestar social es la condición alcanzada por el individuo al tener acceso a una serie de beneficios que le permiten mantener un nivel de vida favorable, en el que sus necesidades básicas son atendidas; socialmente, éste término es más amplio que la

²¹ *V Conferencia de los Estados Miembros de la OIT en América Latina. Op. Cit. pág. 221*

seguridad social, ya que el estado de bienestar es homogéneo para todas las capas sociales y aporta beneficios a toda la población, sea a través de la asistencia social que se otorga a la población abierta (en general) y, la seguridad social que esta directamente vinculada a los beneficios alcanzados por las relaciones laborales.

Una diferencia importante entre la seguridad social y el término bienestar social es que este último se refiere a los beneficios que recibe toda persona para satisfacer su desarrollo integral, al mismo tiempo que fortalece las relaciones sociales; para ello, la intervención del gobierno es básicamente para ofrecer las condiciones necesarias para alcanzar un máximo de bienestar para la población. Con este propósito se establecen instituciones con un régimen de seguridad social para los trabajadores y sus familias, e instituciones de asistencia social que proporcionan sus servicios a toda la sociedad.

1.2.3 Asistencia social

Históricamente, la asistencia se encuentra vinculada a la pobreza y la represión de los gobernantes hacia sus gobernados, Karl de Schweinitz, citado por Néstor De Buen²², señala que: "antes del siglo XVI, las medidas tomadas por los gobiernos frente al problema de la miseria fueron puramente punitivas o represivas". La función del Estado fue la de promulgar leyes que impusieran medidas de represión contra los indigentes y los grupos sociales de escasos recursos; así fueron promulgadas la "Ley de Pobres" y la "Ley de Residencia". Las instituciones de asistencia social que fueron erigidas por las sociedades desde la edad Media, tuvieron la función de atender a los necesitados, primero se crearon las cofradías religioso-benéficas y las gremiales, ambas tuvieron el carácter mixto, mutualista y asistencial. Posteriormente, predominó el principio mutualista con los montepíos, la hermandad del socorro y las diputaciones de barrio.

La evolución histórica de estas organizaciones fue modificando su operación y la responsabilidad de quienes prestaban los servicios asistenciales, estos estaban comprometidos a ofrecer sus servicios en forma gratuita o por medio de cuotas de recuperación; la población beneficiada con los programas asistenciales son aquellos que no cuentan con recursos económicos. En nuestro país, existen instituciones de asistencia social públicas e instituciones no-gubernamentales, éstas últimas brindan apoyos mediante la constitución de patronatos que financian los recursos para realizar sus actividades; este tipo de instituciones u organizaciones de carácter social cumplen una tarea importante en el desarrollo del individuo, porque brinda opciones para que éste pueda satisfacer sus necesidades.

²² De Buen L., Néstor. Op. Cit. pág. 45

1.2.4 Previsión Social

Mattia Persiani, aludido por Néstor de Buén describe a la previsión social como la organización por medio de la cual el Estado garantiza a los trabajadores los medios que se estiman necesarios para hacer frente a las situaciones de necesidad que pueden derivarse de la verificación de determinados eventos. La expresión básica de la previsión social es el seguro social, el cual se ejerce en función del régimen de prestaciones que establecen las instituciones de seguridad social y los mecanismos de cotización.

La previsión social, si bien ha existido y evolucionado como un elemento indispensable para el desarrollo y supervivencia del hombre, comienza a considerarse un mecanismo de protección contra los riesgos ocasionados por el desempeño de un trabajo, por enfermedad o ante la contingencia de un fenómeno natural o provocado por el mismo hombre. En la actualidad, ésta forma parte de la obligación del Estado, la cual se manifiesta a través de una política que genera una serie de prestaciones y servicios para la clase trabajadora y cuyo fin es salvaguardar la integridad física y la capacidad en el desempeño de su trabajo.

1.2.5 El seguro social

El seguro social es un instrumento institucional básico de la seguridad social, mediante el cual se otorgan una serie de prestaciones que buscan atender las necesidades de los individuos; éste se encuentra reglamentado en un régimen jurídico definido, con relaciones jurídicas concretas y se deriva del derecho del asegurado a obtener prestaciones, siempre y cuando, se hubiere cubierto las cuotas correspondientes.

Se puede afirmar que, un gobierno que se preocupa por dar el máximo de bienestar a los integrantes de la sociedad, establece líneas generales del proceso de desarrollo para el fortalecimiento de la nación. En este Sentido, "la puesta en práctica del seguro social, se observa en todos los países una tendencia sostenida a ir extendiendo la aplicación de los beneficios previstos al mayor número de beneficiarios, al mismo tiempo que ha de ir mejorando la cantidad y calidad de los servicios"²³. La seguridad social se esfuerza por aplicar beneficios que mejoran la calidad de vida de los individuos a partir de la concesión de prestaciones y servicios de asistencia social, salud, seguros contra accidentes de trabajo, de retiro por edad y tiempo de servicios prestados en alguna institución, empresa u organismo, préstamos en especie y en dinero y otros servicios más. Con esto, se proyecta un Estado fortalecido desde la base.

²³ Cubillas, Emilio. *Desarrollos recientes en el campo de la Seguridad Social*. Vol. II A.I.S.S. y C.I.S.S. México, 1956. pág. 201

Es importante señalar que muchos de los expertos en esta materia relacionan continuamente, el hecho de que la seguridad social, es un elemento social básico, que busca el beneficio ante una necesidad, siendo este el único factor que se requiere para acceder a los servicios; sin embargo, en la actualidad, esto no es aplicable en los regímenes de seguridad social, ya que es necesario mantener la estabilidad financiera de las instituciones a través de fondos económicos, determinados por una tasa de valor para la contraprestación de los seguros; por lo tanto, sólo quienes aportan las cuotas tienen derecho a recibir los beneficios.

Don Jesús Reyes Heróles, menciona que "los seguros sociales tienden a proteger, mediante la previsión de ciertos fenómenos, económicos, físicos o sociales aleatorios, que en un momento dado afectan los ingresos del trabajador, su estado físico, incluso su capacidad de trabajo. La seguridad social quiere que el Estado cumpla la finalidad de garantizar a los miembros de una colectividad frente a los riesgos, y persigue, asimismo, contribuir a la extensión del bienestar social. Esta tendencia amplía el concepto de solidaridad e interdependencia social."²⁴

Como complemento de las relaciones laborales y la vecindad constitucional, el seguro social queda vinculado al derecho laboral; Néstor de Buen comenta que en la Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social en el año de 1943, se define la importancia del régimen del seguro social como una prestación adicional al salario, cita que éste "no es susceptible de aplicarse de un modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo;(...)"²⁵.

De este modo, el legislador, considera que los seguros sociales, solo podrán obtenerse mediante la incorporación a un régimen establecido y su contraprestación estará condicionada por las contribuciones de cuotas que se realicen al fondo de reserva. Las ramas de seguros que se consideran son: por accidentes y enfermedades profesionales, seguro por invalidez, indemnización por cesación del trabajo (indemnización global), jubilaciones y pensiones por edad y tiempo de servicios; además de los seguros de vida para los familiares deudos del trabajador fallecido que dependan económicamente de éste.

1.3 Las Pensiones

Las relaciones sociales son resultado de la interdependencia que surge entre los seres humanos, éste hecho tiene como consecuencia natural que demanden y se instituyan los beneficios que proyecten un nivel de vida aceptable para su desarrollo en todos los

²⁴ Reyes Heróles, Jesús. *Jesús Reyes Heróles y la Seguridad Social*. Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México 1992. pág. 21

²⁵ De Buen L., Néstor. Op. Cit. pág. 29

aspectos. Las pensiones, bajo este esquema, son prestaciones sociales establecidas con el propósito de satisfacer las demandas del sector laboral, lo que significa que una parte de la sociedad se encuentra sujeta a algún régimen de seguridad social, a través de instituciones que deberán prever la creación de un sistema pensionario para los trabajadores, útil para la etapa de post-empleo o retiro de la actividad laboral. Las pensiones contribuyen a alcanzar condiciones en igualdad de oportunidades para todos los individuos en una sociedad tan compleja y con variaciones económicas y sociales.

Las pensiones y jubilaciones son instrumentos legalmente constituidos que tienen la función de otorgar beneficios a los trabajadores incorporados al régimen de la seguridad social a través de los seguros. Las pensiones se establecen a partir de las aportaciones hechas por los trabajadores y se canalizan a través de un fondo. De acuerdo a su temporalidad las pensiones no son otorgadas de manera inmediata, sino que son asignadas en su normatividad hasta que se cubra un determinado número de años de servicio y monto de las aportaciones al fondo, para acceder a los beneficios del sistema pensionario. Los fondos aportados por los trabajadores son administrados por instituciones creadas para este fin.

“Los fondos de pensiones son de tres tipos: de reparto, universal y de capitalización. El primero es el que opera en México desde 1944 y consiste en distribuir entre jubilados y pensionados las cuotas recaudadas de los trabajadores en activo, estableciéndose una transferencia generacional de estos trabajadores a los pasivos, es decir, los jubilados y pensionados”²⁶.

Conceptualmente, una pensión es una prestación que tiene dos tipos de beneficios: los económicos, que se integran del monto de la cuantía que determina la cuota diaria y prestaciones económicas como son los préstamos en dinero a corto y mediano plazo; y los beneficios en especie, que se integran por el servicio médico, servicios funerarios, prestaciones culturales y recreativas.

Las pensiones se constituyen como una forma de garantizar el desahogo de las demandas económicas y sociales del derechohabiente. Es evidente que el planteamiento social del Estado moderno, se enfoca a sostener aquellas instituciones de seguridad y asistencia sociales, que atienden las demandas de una población en crecimiento constante, en donde los gobernantes deben de establecer políticas sociales para ofrecer los medios necesarios para subsistir. Los seguros sociales de enfermedad, invalidez, vejez y muerte que no se derivan de un riesgo de trabajo, operan de acuerdo a factores de temporalidad y captación de recursos económicos por la vía de las cotizaciones que establece el sistema de seguridad social, asimismo, la determinación

²⁶ Presidencia de la Gran Comisión. *Economía y Legislación*. H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. México, 1996. pág. 118

del tipo de pensión que corresponderá, se hace de acuerdo a los requisitos que enumera la legislación y a las condiciones que atienden la situación del interesado.

En este sentido, el derecho que tiene un trabajador para acogerse a los beneficios de una pensión determina por el número de aportaciones al fondo pensionario, tomando como referencia la incorporación al régimen de seguridad social, tratándose de una institución que administre las aportaciones de los trabajadores del sector privado o del sector público; la incorporación puede considerarse desde su ingreso al servicio activo o por medio de su incorporación posterior antecedida de un convenio de incorporación. También se establece que al ocurrir un accidente o enfermedad a consecuencia del trabajo, el trabajador podrá solicitar una pensión por riesgo de trabajo, no importando el tiempo de cotización al fondo de pensiones.

Al respecto, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra en el año de 1933, hace algunas recomendaciones con relación a las disposiciones sobre el campo de aplicación de las pensiones, considerando los siguientes principios:

“1. a) El seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados debería comprender distinción de edad, sexo o nacionalidad, a toda persona que realice habitualmente trabajos asalariados.

b) Cuando las condiciones económicas, sociales y administrativas lo permitan, las legislaciones nacionales deberían también comprender en el seguro de invalidez, vejez y muerte, a los trabajadores independientes a la industria, del comercio y de la agricultura que cuenten solamente con escasos recursos económicos.

3. La fijación de una edad máxima para el ingreso en el seguro (...) de aquellos trabajadores que comiencen a efectuar habitualmente un trabajo asalariado a una edad demasiado avanzada.

4. Cuando se juzgue oportuno establecer un salario máximo como límite para el ingreso en el seguro (independientemente del límite del salario asegurado inherente a todo régimen de seguros sociales), sólo deberían excluirse por este concepto a aquellos trabajadores a los que se le considere capaces, por disponer de una remuneración considerablemente superior al nivel general de los salarios, de hacer frente por sí mismos a los riesgos de invalidez, vejez y muerte”²⁷.

²⁷ Comité Interamericano de Seguridad Social. *Conferencia General de la Organización Mundial del Trabajo*. Filadelfia, abril 20 de 1944. pág. 145

Las pensiones tienen un carácter social y son reguladas por disposiciones normativas para su aplicación y control, "se ha observado en la mayoría de los países latinoamericanos donde sin gran experiencia previa, generalmente una sola Ley de Seguros Sociales se ocupó de todos los riesgos y amparó a todos los trabajadores" ²⁸. Es muy común que las instituciones de seguridad social se unifiquen en una sola legislación, con la intención de integrarse en un sistema único para toda la nación y para todos los trabajadores; sin embargo, en México no sucede esto, se ha manejado en forma independiente, el sistema pensionario del sector público, del sector privado e incluso se cuenta con un sistema pensionario exclusivo para las Fuerzas Armadas.

El seguro social obligatorio que se establece a partir de las pensiones, deberá incluir aquellos casos en que el trabajador se vea impedido o limitado en su actividad laboral y que no cuente con los ingresos necesarios para su subsistencia. La seguridad social otorga un respaldo económico y de servicios que permite al trabajador y a sus familiares sentirse protegidos. En este sentido, a continuación se describen algunas bases en que se sustentan las pensiones o seguros sociales:

- "1. Los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez, o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia.
2. La seguridad de los medios de vida debería organizarse, siempre que fuere posible, a base del seguro social obligatorio según el cual, los asegurados que hayan cumplido todas las condiciones exigidas tendrán derecho, en los casos previstos por la ley, en virtud de las cotizaciones que hayan pagado a una institución de seguro social, a prestaciones pagaderas de acuerdo con la tasa fijada por la ley.
3. Las necesidades que no estén cubiertas por el seguro social obligatorio debería estarlo por la asistencia social; y en ciertas categorías de personas, especialmente los niños, inválidos, ancianos y viudas necesitados, deberían tener derecho a asignaciones de una cuantía razonable, de acuerdo con el parámetro establecido.
4. Debería proporcionarse asistencia, de acuerdo con las exigencias de cada caso, a otras personas que se encuentren en estado de necesidad"²⁹.

²⁸ García Cruz, Miguel. *Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social*. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M. México, 1962. pág. 74

²⁹ Comité Interamericano de Seguridad Social. Op Cit. pp. 205 y 206

Un elemento esencial para la aplicación de recursos para las pensiones es el sistema de reparto. "En los sistemas de pensiones donde las obligaciones generadas son financiadas con contribuciones del personal activo, el término "reparto" se refiere al método de financiamiento denominado en inglés pay as you go que no considera la acumulación de reservas o fondos. En este esquema, cada participante o contribuyente "capitaliza" derechos más no recursos, lo cual se puede considerar como un financiamiento sobre la marcha.

Otro uso del término "reparto", se encuentra en las prestaciones diferidas, donde se transfieren recursos. Desde el punto de vista económico, al existir transferencia de recursos se genera una redistribución del ingreso, es decir, mediante las contribuciones de uno se solventan las obligaciones de las clases más necesitadas, existiendo así una redistribución progresiva a la cual también se la ha denominado solidaria.

La interpretación de la palabra reparto aparece de una manera implícita en la literatura de pensiones y se refiere a un esquema organizado por la sociedad para enfrentar la incertidumbre o el riesgo. En este caso, se contribuye para hacer frente a un riesgo cuando éste se materializa y se afronta con las contribuciones de los participantes, quienes mediante la suscripción de un acuerdo colectivo se comprometen a hacer las contribuciones necesarias a cambio del derecho de recibir una indemnización, la cual es financiada con los recursos del fondo en la eventualidad de presentarse el riesgo"³⁰.

1.4 ¿Qué es la Jubilación?

Los sistemas de seguridad social para los trabajadores son convenidos de acuerdo a las características de la sociedad donde sean implantados y los fines que se busca alcanzar, sean sociales o económicos. En el caso de México, la legislación laboral contempla un seguro para los trabajadores que han efectuado sus cotizaciones por un número determinado de años de servicios, de acuerdo a lo que fija la ley respectiva, y que además decida retirarse voluntariamente (régimen de retiro voluntario), este seguro es denominado jubilación.

Su significado conceptual tiene su origen en el término "jubilo", que significa, momento de alegría o regocijo; por lo tanto al hablar de las jubilaciones debe entenderse como el momento en que el trabajador cumple con un mínimo de años cotizados y se acoge a los beneficios del sistema pensionario mediante el retiro voluntario ³¹.

³⁰ II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Op. Cit. pág. 233

³¹ En México, las jubilaciones han perdido gran parte de su función social, debido principal, al decremento que sufre su ingreso y a los fenómenos inflacionarios que se presentan

El sistema pensionario, establece como lineamientos básicos de sus funciones:

- a) Organizar la prevención de riesgos en el trabajo, para evitar que disminuyan los medios de subsistencia para el trabajador;
- b) Restablecer al servicio activo, lo mas rápido posible a los trabajadores que se encuentren inhabilitados como consecuencia de una enfermedad o accidente;
- c) Procurar que los trabajadores en caso de separarse por cesación o interrupción de la actividad profesional o laboral por vejez, inhabilitación o muerte prematura, reciban las prestaciones sociales; y
- d) Establecer mecanismos adecuados para los pensionistas reciban un trato digno y preferente, además de procurar que las cuantías que reciben sean equiparables a las necesidades de subsistencia.

Un problema que continuamente enfrentan las pensiones, son las continuas crisis económicas de la sociedad actual, esto ha hecho que los pensionados y jubilados pierdan su poder adquisitivo y los ingresos no cubran las necesidades; esto exige que se muestre mayor interés por instituir un marco normativo que mantenga una administración adecuada que se sustente bajo dos vertientes: la revalorización de las pensiones vigentes y el incremento en las cuantías de las pensiones, tomando en cuenta la capacidad económica de cada institución.

Asimismo, los factores político y económico determinan la forma en que son desarrollados los seguros sociales; por un lado el factor político, influye directamente en las limitaciones de los programas pensionarios por considerarlos de poca trascendencia o por ocuparse en programas sociales que acaparan la atención de la población, esto provoca un atraso y obsolescencia de los sistemas pensionarios que no promueven cambios innovadores para mejorar la atención y los servicios en beneficio de los derechohabientes; el factor económico, por su parte, reduce la capacidad del ingreso por concepto de pensión, lo que va degradando las condiciones de subsistencia de la población pensionaria.

constantemente en la sociedad; si bien, en teoría jubilarse significa pasar a un estado de regocijo, en donde se abre la opción a un máximo de bienestar, la práctica nos indica que los jubilados viven un constante crisis económica, a consecuencia de las raquílicas prestaciones que siempre son inferiores a las necesidades reales.

1.5 Primeros regímenes de Seguridad Social, implantados en el Mundo

Dentro del contexto histórico de la seguridad social, se distinguen dos hechos fundamentales para su creación, siendo el primero, una necesidad y obligación del Estado para que otorgue a sus empleados en forma gratuita un beneficio de carácter social; el segundo, se genera entre los empleadores y obreros organizados, que con el apoyo e intervención del Estado para reglamentar los beneficios de protección social, crean los fondos de previsión a favor de los trabajadores. Así, el antecedente más remoto en seguridad social lo encontramos en el Continente Americano, específicamente en Uruguay, quien estableció el régimen de pensiones según determinadas previsiones, con carácter de prestaciones no contributivas que corrían a cargo del Estado, las cuales empezaron a funcionar entre el año de 1822 y 1823, en las que se determinaron las pensiones para el personal militar; más tarde, en 1838 se dieron las pensiones a los empleados civiles del Estado. Poco después las prestaciones fueron incorporadas en un esquema propio de jubilaciones o pensiones.

Otra manifestación de la seguridad social antes de la consolidación de los regímenes, ocurrió en Europa en el año de 1824, principalmente en Inglaterra motivado por los movimientos revolucionarios que exigían el establecimiento de la Legislación Civil y Penal, para mantener las relaciones laborales. Los seguros sociales que fueron otorgados estaban condicionados a beneficiar a los trabajadores dedicados a una actividad específica. Este hecho ocasionó que en la mayor parte de los países surgieran regímenes por cada rama o actividad económica, por lo que las primeras leyes de seguridad social se refieren a pensiones para los servidores del Estado, para la milicia y el personal docente.

De los beneficios que comúnmente otorgaban estos primeros sistemas de seguridad social, Brasil, en 1827, concedía pensiones a las viudas y huérfanos de los oficiales de marina, de igual forma en 1836, a las familias de ciertos funcionarios. Bélgica por su parte en el año de 1844 contaba con un régimen de prestaciones para enfermedades y maternidad.

El avance que ha tenido la seguridad social, en la mayoría de los países, se expresa en la ampliación de prestaciones y servicios y en la capacidad para atender de manera oportuna a la población demandante. El desarrollo se expresa principalmente en los países del continente americano y europeo, extendiéndose más tarde hacia Australia (1854), Ghana (1865) y posteriormente en algunos de los países del continente africano. De esta forma, la seguridad social fue integrando un cuadro de seguros sociales que fueron copiados de acuerdo a las necesidades de cada país.

LA EXPANSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAISES DEL MUNDO

Año	Regímenes de prestaciones de enfermedad y maternidad	Regímenes de Pensiones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes	Regímenes de Protección contra los riesgos profesionales	Regímenes de Prestaciones de Desempleo	Regímenes de Prestaciones Familiares
1844	Bélgica				
1854	Austria	Austria Italia			
1865		Ghana			
1883	Alemania		Polonia		
1884			Alemania		
1885					
1887			Yugoslavia		
1888	Checoslovaquia Yugoslavia		Checoslovaquia Austria		
1889	Polonia	Alemania Checoslovaquia Polonia Yugoslavia			
1890		Islandia			
1891	Suecia	Dinamarca			
1892	Dinamarca				
1894			Noruega		
1895			Finlandia		
1897			Irlanda Reino Unido		
1898		Nueva Zelanda	Dinamarca Francia Italia		
1900			Austria Hungria Nueva Zelanda		
1901	Luxemburgo		Países Bajos Suecia		
1902			Canadá Luxemburgo		
1903			Bélgica Islandia		
1905			Japón	Francia	
1906			Guatemala	Noruega	
1907	Hungria			Dinamarca	
1908		Australia Irlanda Reino Unido	Estados Unidos		
1910	Italia				
1911	Irlanda Noruega Reino Unido	Luxemburgo	El Salvador Perú Suiza	Irlanda Reino Unido	

LA EXPANSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAISES DEL MUNDO

Año	Regímenes de prestaciones de enfermedad y maternidad	Regímenes de Pensiones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes	Regímenes de Protección contra los riesgos profesionales	Regímenes de Prestaciones de Desempleo	Regímenes de Prestaciones Familiares
	Suiza				
1912	Australia Rumania	Rumania	Rumania		
1913	Países Bajos	Países Bajos	Portugal		
1914			Grecia Rep. Sudafricana		
1915			Argentina Colombia		
1916		Suiza	Barbados Cuba Chile Guyana Panamá	Países Bajos	
1917				Finlandia	
1919	Portugal	Argentina España Portugal Uruguay	Argelia Brasil	España Italia	
1920			Uruguay	Austria Bélgica	
1921			Ecuador Túnez	Checoslovaquia Luxemburgo	
1922	Japón U. R. S. S.	Grecia U. R. S. S.	España U. R. S. S.	U. R. S. S.	
1923		Brasil Cuba	Birmania India Pakistán		
1924	Bulgaria Chile	Bulgaria Chile Paraguay	Bolivia Bulgaria	Polonia Suiza	
1925		Hungría México	Costa Rica Rep. Malagasy	Bulgaria	
1925	Grecia	Bolivia	Israel Jordania Trinidad y Tobago		Nueva Zelanda
1927		Canadá	Filipinas Marruecos Paraguay	Alemania Yugoslavia	
1928	Francia	Ecuador Rep. Sudafricana	Venezuela		
1929	España	Colombia	China Malasia Malta Singapur Zambia		
1930			Nicaragua	Nueva Zelanda	Bélgica
1931	Brasil		México		
1932			Alto Volta	Francia	

LA EXPANSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAISES DEL MUNDO

Año	Regímenes de prestaciones de enfermedad y maternidad	Regímenes de Pensiones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes	Regímenes de Protección contra los riesgos profesionales	Regímenes de Prestaciones de Desempleo	Regímenes de Prestaciones Familiares
			Costa de Marfil Dahomey Guinea Mali Mauritania Níger Rep. Dominicana Senegal		
1934	Argentina Cuba		Ceilán	Suecia	
1935	Canadá Ecuador	Estados Unidos	Congo Chad Gabón Somalia Rep. Centroafricana	Estados Unidos	
1936	Islandia Perú	Noruega Perú	Irak Irán Rep. Árabe Unida	Islandia	Italia
1937		Barbados Finlandia	Jamaica	Chile Rep. Sudafricana	Chile
1938	Nueva Zelanda			España Hungría	
1939			Indonesia Sierra Leona		Países Bajos
1940	Venezuela		Ghana	Canadá	
1941	Costa Rica Panamá	Costa Rica Japón Panamá			Argelia Australia Brasil
1942	México	México	Chipre Nigeria		Bulgaria Marruecos Portugal
1943	Paraguay		Líbano Liberia Rep. Árabe Siria Vietnam		Finlandia Líbano Uruguay
1944	Vietnam	Guyana	Camerún Malawi	Australia Uruguay	Canadá Irlanda Reino Unido Rumania Túnez U. R. S. S. Vietnam
1945	Turquía		Turquía	Grecia	Checoslovaquia
1946	Colombia Guatemala		Afganistán Kenia Uganda		Islandia Noruega

LA EXPANSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAISES DEL MUNDO

Año	Regímenes de prestaciones de enfermedad y maternidad	Regímenes de Pensiones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes	Regímenes de Protección contra los riesgos profesionales	Regímenes de Prestaciones de Desempleo	Regímenes de Prestaciones Familiares
1947	Albania Rep. Dominicana	Albania Rep. Dominicana	Albania	Japón	Luxemburgo Polonia Rep. Sudafricana Suecia
1948	India		Tanzania		Austria
1949	Argelia Bolivia El Salvador Irán	Argelia Turquía	Burundi Congo Ruanda Sudán		Congo Yugoslavia
1950	China	China Rep. Arabe Unida			Albania
1951	Haití	Malasia Trinidad y Tobago	Haití	Ecuador	Congo
1952	Alto Volta Camerún Congo Costa de Marfil Chad Dahomey Gabón Guinea Mali Mauritania Níger Rep. Malagasy Rep. Centroafricana Canadá Senegal Togo	India	Honduras		Dinamarca Suiza
1953	Israel	Irán Israel Singapur			Bolivia Irán
1954	Birmania Filipinas Honduras	Filipinas		Argelia	Alemania
1955	Nicaragua	Nicaragua			Alto Volta Costa de Marfil Dahomey Mali Mauritania Níger Senegal
1956	Chipre Irak Malta	Burundi Congo Chipre	Tailandia	Chipre Malta	Camerún Chad Gabón

LA EXPANSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAISES DEL MUNDO

Año	Regímenes de prestaciones de enfermedad y maternidad	Regímenes de Pensiones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes	Regímenes de Protección contra los riesgos profesionales	Regímenes de Prestaciones de Desempleo	Regímenes de Prestaciones Familiares
		Irak Malta Ruanda			Rep. Centroafricana
1957	Indonesia Libia	Libia	Libia Togo	Hungría	Rep. Malagasy Togo Argentina Colombia
1958	Uruguay	Ceilán Guinea Jamaica			Grecia
1959	Marruecos Rep. Arabe Unida	Marruecos Rep. Arabe Siria		Rep. Arabe Unida	Israel
1960	Túnez	Alto Volta Costa de Marfil	Etiopía		
1961	Nigeria	Liberia Malí Nigeria			
1962	Pakistán	Congo			
1963	Finlandia Libano	Gabón Líbano Rep. Centroafricana			
1964	Tanzania	Tanzania			
1965	Estados Unidos Ghana	Haití Kenia Mauritania Níger Zambia		Brasil	
1966		Venezuela		Venezuela	
1967		Uganda			
1968		Rep. Malagasy			

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social, *Lecturas en materia de Seguridad Social*, Seguridad e Higiene, 1980.

Notas:

- Para 1985, todos los países de Latinoamérica y el Caribe contaban con programas pensionarios, contrastando con el 84% en el resto de los países en vías de desarrollo.

- En 1950, el 90% de los países industrializados, el 47% de los países del Continente Americano, y el 16% de los países de Asia, Oceanía, Oriente Medio y el 5% de los países de Africa, contaban con programas de Enfermedad y Maternidad.
- Para 1985, el 100% de los países industrializados, el 88% de los países del Continente Americano, y el 52% de los países de Asia, Oceanía, Oriente Medio y el 24% de los países de Africa, contaban con programas de Enfermedad y Maternidad.

"Los sistemas de seguridad social en el mundo fueron la expresión del sistema de bienestar en los años inmediatos a la Gran Depresión de 1929-1933. Uno de los rasgos de los Sistemas de seguridad social es la participación del Estado en el financiamiento y administración de los servicios."³²

La expansión de la seguridad social a nivel mundial, para su análisis se divide en dos partes, la primera abarca una síntesis desde el origen de la humanidad hasta la finalización del siglo XIX y la segunda, presenta de manera compactada su evolución en el transcurso del siglo XX.

Tres son los hechos esenciales que cambian totalmente la perspectiva de los seguros sociales:

- 1) Entre 1929 y 1933, la economía se derrumbó como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, produciendo un fenómeno de depresión que demostró que aún los individuos de un alto estrato social, y con mayor razón, todos los demás que no lo tenían, estaban expuestos al infortunio y la pobreza, ya que perdieron su trabajo y su patrimonio al transformarse en las víctimas directas de las crisis políticas y financieras que involucraron a todas las naciones del mundo.
- 2) La Segunda Guerra Mundial destruye nuevamente la economía generando el más severo periodo de minusvalía física, social y económica de las naciones europeas y de otras en el mundo. Gran Bretaña produce una respuesta a esta situación cuando el Parlamento Ingles aprueba el Plan Beveridge, que establece la atención médica gratuita, las prestaciones económicas y los programas sociales de aplicación universal; que mantenía la cobertura para la población. El mecanismo de recaudación de los fondos se realizó por la vía tributaria.

³² Presidencia de la Gran Comisión. Op. Cit. pág. 116

- 3) La crisis social y política que produce la Segunda Guerra Mundial genera un movimiento reivindicador del valor del ser humano y los países se congregan en la Organización de las Naciones Unidas. Este organismo aprueba un documento que se constituye el código ético que suscriben todos los países miembros, llamado "Carta Fundamental de los Derechos del Hombre", que por primera vez identifica y crea un perfil propio a las que tradicionalmente había sido aspiraciones de los miembros de cualquier grupo humano. Este documento en el artículo 22, establece el derecho a la seguridad social y en el artículo 25 a la asistencia médica y a otras condiciones que caracterizan el bienestar y la dignidad social del ser humano y su familia.

En el ámbito internacional, son diversos los documentos que se han generado para dar respuesta a la demanda de seguridad de la población, por mencionar solo algunos, a continuación se citan:

Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento de la Asamblea de las Naciones Unidas aprobado el 10 de diciembre de 1948, que en su Art. 22 consagra el derecho a la seguridad social, con el apoyo y cooperación internacional; asimismo, en este documento se proclama que el individuo tiene derecho a un nivel de vida adecuado en el que se asegure a él como a su familia, los servicios sociales necesarios.

Carta de la Organización de Estados Americanos, signada en Bogotá, Colombia en 1948, en el que se adquiere el compromiso de mantener la paz entre las naciones basándose en la justicia y la seguridad social, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social.

Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, en este documento se señala como deber del estado proveer en beneficio de los trabajadores las medidas de previsión y seguridad sociales.

Finalmente, la **Organización Internacional del Trabajo** ha realizado múltiples convenios para impulsar las acciones que permitan atender los problemas de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. "Sin duda alguna, con una trascendencia mayor, la Parte XIII del **Tratado de Versalles** apoyó la aparición de los derechos sociales con el nacimiento, en 1919, de la OIT"³³.

³³ Ibidem. pág. 178

1.6 Retrocesos en los sistemas pensionarios

En la década de los noventa, a fines de siglo XX, el Estado se ocupó por instaurar regímenes más justos para la sociedad por medio de bases sólidas. Si bien es cierto que una revolución es producto de la ruptura de la estabilidad social, esto representa un avance hacia la consecución de un estado de derecho que logre beneficios para los individuos de una sociedad. Las demandas sociales de los movimientos revolucionarios son una reivindicación encaminada a mantener la unidad y conseguir logros importantes en el aspecto social, México no se excluye de este fenómeno social.

La seguridad social, dentro de la organización estatal se fundamenta en un régimen que depende en gran medida de la estabilidad económica y política para impulsar sus funciones, por ello la tarea del Estado es proporcionar mejores condiciones de desarrollo, aumentando las oportunidades de empleo y garantizando mayores ingresos a los trabajadores.

En este momento de globalización mundial los aspectos de la vida social deben perfilarse hacia medidas de atención y prevención de la pobreza, tanto en las ciudades como en las regiones rurales, con el propósito establecer un desarrollo integral de la sociedad; hay que tomar en cuenta que es muy común que los beneficios se den con mayor frecuencia en las ciudades y que en las zonas rurales solo se obtengan de manera esporádica algunos servicios. Para solucionar estos problemas en la sociedad mexicana, particularmente, es necesario disponer de recursos adicionales para ampliar la cobertura de los servicios que otorgan las instituciones de seguridad social.

“Mediante la simplificación de la organización administrativa puede aumentarse, sin disminuir el nivel de los beneficios, la capacidad económica de las instituciones. Sería recomendable que sus métodos fuesen sometidos a un examen técnico sistemático, orientado a racionalizar el trabajo, abreviar trámites y reducir al mínimo el personal y los gastos de administración”³⁴. En este sentido, para el otorgamiento de la seguridad social es importante una buena administración de los recursos que se destinan en sus programas, porque permite ampliar los beneficios e incrementa cuantitativamente la derechohabencia incorporada a los regímenes de ésta. La seguridad social como elemento de integración y estabilidad social, debe mejorar sus sistemas de otorgamiento, para así, aprovechar eficazmente y racionalmente los recursos con que cuenta para ampliar los beneficios y mantener los existentes.

La seguridad social constituye en nuestros días un principio básico para el desarrollo de nuestra sociedad, pero sin lugar a dudas vive un grave problema económico y

³⁴ Comité Interamericano de Seguridad Social. *Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad Social*. CISS-IMSS. México, 1960. pág. 438

estructural que se refleja en las instituciones encargadas de otorgar las prestaciones y servicios sociales, éstas mantienen un proceso acelerado de retroceso en la cifra de contribuyentes debido al desempleo y a la ineficacia de las políticas sociales para fomentar el ahorro y la inversión de los fondos de los sistemas de pensiones.

En resumen, los términos teóricos – conceptuales y los antecedentes históricos sobre el surgimiento y desarrollo de la seguridad social en el mundo, señalados en este capítulo, presentan un panorama general del tema, lo que permite iniciar el estudio de la Seguridad Social en México; en las páginas siguientes, se analizan los elementos jurídicos, administrativos, económicos y sociales que permitieron la formación de los regímenes de seguridad social en el país.

CAPITULO

SEGUNDO

La Seguridad Social en México

La base de la seguridad social en México se establece con el movimiento social de la Revolución Mexicana que se distingue por su principio popular, aunque hay que reconocer que en la etapa del México colonial surgieron servicios de salud con un rasgo caritativo y religioso, en el que se brindaba atención a los desvalidos, con apoyo en fondos que provenían de las cajas de las comunidades indígenas; de igual forma, se tienen registros que en el año de 1761, la protección a los servidores públicos del virreinato, por disposición de Cédula Real se fundan los primeros montepíos. En el siglo XIX se impulsó la seguridad social con los montepíos, los cuales formaron parte de la hacienda pública a partir de 1824; no obstante, por su inestabilidad en el otorgamiento de los servicios no se considera como un instrumento efectivo para la obtención de seguridad social.

Los montepíos como antecedente histórico institucional puede dar una visión más o menos general sobre las primeras acciones en política social que pretendía dar el Estado mexicano. Los montepíos eran cajas de ahorro cuyos fondos eran integrados por descuentos a empleados del gobierno y del ejército que se destinaban al amparo de deudos (viudas o huérfanos) o trabajadores inválidos pagar pensiones; éstos al carecer de una normatividad adecuada, su función fue poco eficiente, ya que en su fase inicial contaron con recursos del gobierno, el que además determinaba sus reglas de operación, con variaciones importantes entre unos y otros, tanto en el monto de las contribuciones para constituirlos como en las cantidades que se pagaban a los beneficiarios que por lo regular representaban una porción menor respecto al salario del trabajador. Con el cambio de gobierno y la inestabilidad de éste, los intentos por establecer normas en seguridad social, no fueron concretados. La política social fue dejada en momentos a criterios no muy bien definidos, por lo que en esta etapa de formación del estado mexicano, la seguridad social fue un derecho de los trabajadores en cierto momento, para después ser un acto de gracia especial que otorgaba el gobierno. Estas irregularidades para determinar los beneficios, desviaba el propósito de los órganos de gobierno creados con fines sociales. Los montepíos subsistieron en el México independiente hasta 1855 en que fueron liquidados, pero desde 1824 sus modalidades operativas sufrieron diversos cambios.

La Constitución de 1824 contempló en su articulado la forma en que se manejarían las dotaciones de los retiros y pensiones, así como, la creación del órgano administrativo al que correspondería el manejo de los fondos, en este caso fue la Secretaría de Hacienda y Tesorería General la encargada de recibir las cuotas de los trabajadores y determinar las cantidades a pagar.

Al liquidarse los montepíos a cargo del gobierno, se autorizó a los empleados civiles constituirse en una agrupación independiente, esta organización no garantizaba el pleno derecho a una pensión. Más tarde la Constitución de 1857 consignó como facultad del Congreso conceder premios y recompensas por servicios prestados a la nación o a la

humanidad, los cuales se otorgaron casi siempre en forma de pensión por concesión de gracia y a discreción del propio Congreso.

A finales del siglo XIX, la integración de la primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos en 1875, la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares de 1896; la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y Territorio y, posteriormente, la Ley de Educación Primaria, permitieron otorgar prestaciones bajo la modalidad de montepíos y pensiones, que propiciaron el establecimiento de la seguridad social para los servidores públicos.

Si bien, la seguridad social se manifiesta vagamente en el siglo pasado, ésta no logra otorgar beneficios concretos a los trabajadores, aunque hay que señalar que estas primeras manifestaciones sociales serían incorporadas en el ideario de la Revolución Mexicana.

La injusticia que se presentó en el porfiriato y la ausencia de garantías en el trabajo, crearon una conciencia reivindicadora de los derechos del trabajador a mejores condiciones de vida, como parte de los postulados del Programa del Partido Liberal bajo el rubro de "Capital y Trabajo". Estos postulados fueron considerados en la formulación del Artículo 123 por parte del Constituyente de 1917.

En 1910, el programa de reformas obreras propuestas por Francisco I. Madero, incluyó un proyecto social que aspiraba dar ayuda a los obreros mutilados. Las aspiraciones de Madero de atender los principales problemas del país dirigieron su política hacia el ámbito social, en donde la implantación de reformas a la legislación se encontraba dirigida a obtener el progreso y bienestar de la Nación. "No obstante que, la administración del presidente Madero afrontó constantemente graves problemas de política interna, especialmente las actitudes amenazantes y turbulentas, provocadas por los privilegiados perdidos con el advenimiento del gobierno emanado de la revolución, mantuvo enfocadas sus directrices sobre la temática laboral"³⁵. El movimiento revolucionario exacerbó en buena medida las necesidades de desarrollo de los trabajadores, principalmente en la protección de su integridad como individuos y en algunos casos para amparar a los familiares ante la ausencia del sostén económico, sea por inhabilitación o por fallecimiento.

Para estructurar el ideario revolucionario se consideraron bases sólidas en la justicia, la moral y la razón; producto de ello, en marzo de 1911, se suscribe el Plan Político Social, redactado por Joaquín Miranda y Gildardo Magaña y aprobado por los representantes de los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, este documento contenía las normas reglamentarias que establecía las jornadas de trabajo de 8 a 9 horas, la regulación de las rentas de viviendas en beneficio

³⁵ García Cruz, Miguel. Op Cit. pág. 17

de las personas con escasos recursos; asimismo, se incorporó aquellas disposiciones que permitían el desarrollo laboral del individuo.

La aportación hecha por el Plan Político Social ocupa el mejor antecedente histórico de la Revolución Mexicana; y sus premisas, recogieron las demandas de los mexicanos que años más tarde serían incorporadas a nuestra Carta Magna, con el propósito de alcanzar los mejores anhelos y esperanzas de protección social de las clases desvalidas de México, "la Constitución dio contenido teórico sustantivo a toda vía entonces *informes* aspiraciones populares" ³⁶. En este sentido, el gobierno que surgió de este movimiento revolucionario, sería sostenido por el consenso de la sociedad y las políticas de asistencia para las clases desposeídas, y la seguridad social para la clase trabajadora. Para el maestro Arnaldo Córdova, "esto equivale a decir que la particularidad del Estado mexicano consiste en ser un verdadero Estado, lo cual no es ninguna particularidad en absoluto, sino una ley general del desarrollo del capitalismo" ³⁷. La función de gobernar es ejercer el dominio del poder político sobre el conjunto de la sociedad, donde no debe dejarse de lado la función social frente a las clases sociales, debiendo brindar los beneficios que satisfagan necesidades inmediatas.

Como consecuencia de esta nueva visión reformista de las condiciones sociales de los individuos, principalmente, en favor de los trabajadores, fue presentado ante la Cámara de Diputados, el 17 de septiembre de 1913, un proyecto de Ley del Trabajo, en este documento se contemplan algunos de los principios básicos del artículo 123 constitucional, en 1917. En dicho proyecto se consideró un capítulo sobre el seguro social, principalmente para regular las relaciones laborales. Este proyecto no fue aprobado en el año de referencia, debido a la inestabilidad política que en ese momento imperaba en el país; al asumir la Presidencia de la República el usurpador Victoriano Huerta, determinó la disolución del Congreso de la Unión. No obstante, los antecedentes del proyecto fueron analizados y tomados en cuenta por el constituyente de Querétaro años más tarde.

La reforma social originada por la Revolución Mexicana, permitió hacer un planteamiento sobre el papel del gobierno, que hasta esta etapa histórica de México, no respondía eficientemente con los reclamos sociales, dando lugar a la formación de grupos inconformes contra el gobierno, dominando los grupos revolucionarios que presionaron para la construcción de un nuevo Estado, basado en la política del Estado interventor (Estado de bienestar), que tendría su auge a mediados de este siglo.

Al manifestarse las demandas de la población en un movimiento revolucionario, se propone una alternativa para alcanzar el bienestar social a través del otorgamiento de

³⁶ Ibídem. pág. 36

³⁷ Córdova, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana: la Formación de un nuevo régimen*. Editorial Era. México, 1973. pág. 88

prestaciones, tales como, el acceso a los servicios médicos, de vivienda, de los seguros por inhabilitación o por muerte, además de una serie de prestaciones asistenciales y culturales para la formación básica del individuo. El gobierno mexicano ha intentado con todas estas prestaciones contribuir a mejorar el nivel de vida de la población, en particular, de la fuerza laboral. "En México, (...) la irrupción de las masas trabajadoras en la política nacional, a través de la revolución de 1910 a 1917, a parte de que trajo aparejada, como en ninguna otra parte del continente, la más completa destrucción del antiguo Estado oligárquico y de su sistema económico, provocado con ello la mayor conmoción social experimentada por América Latina desde las guerras de Independencia"³⁸. Las demandas revolucionarias que se concretaron en 1917, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fueron las bases necesarias para la formación de un Estado sólido con mayor responsabilidad hacia la sociedad, su participación social fue apoyada con la integración de la Administración Pública Federal y la creación de instituciones que cumplieran con los fines sociales.

2.1 Formación de los regímenes de Seguridad Social en México

La seguridad social en México tiene una connotación especial, a partir de los preceptos constitucionales en esta materia, los beneficios que recibe el trabajador y familiares derechohabientes son concedidos, principalmente, a través de dos instituciones públicas, por un lado se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social que a partir de su creación en 1943, atiende o da servicio a los trabajadores que se encuentran en los supuestos del artículo 123, apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exceptuando a aquellas entidades del sector público, que mantienen una relación laboral distinta; por otra parte, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, decretada su creación en el D. O. de fecha 28 de diciembre de 1959, el cual tiene su antecedente en la extinta Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro creada en 1925, éste otorga sus prestaciones y servicios, a los trabajadores de la Administración Pública Federal que se encuentran en los supuestos del apartado "B" del artículo referido. Ambas instituciones son resultado de una filosofía política basada en el concepto de justicia social.

Ahora bien, no se debe omitir que existen sistemas de seguridad social, que se establecen particularmente para un grupo de trabajadores, de acuerdo a la relación laboral o por las actividades específicas que desarrollan, tal es el caso, de las Fuerzas Armadas, Banco de México, Ferrocarriles Nacionales de México, por mencionar sólo algunos; pero que son poco significativos para entender la composición y comportamiento de la seguridad social en el país.

El Congreso de Querétaro en su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, consideró la incorporación de la seguridad social. Don Venustiano Carranza expresó

³⁸ Ibidem. pág. 59

“que las instituciones públicas del país tienen el compromiso de responder satisfactoriamente a las necesidades sociales”. Que los agentes del poder público sean los que promuevan acciones que sirvan de instrumento de seguridad social. Este pronunciamiento constituyó la base de los planteamientos para las nuevas disposiciones constitucionales que se forjarían con la creación de instituciones públicas dedicadas a instrumentar políticas de carácter social.

En este sentido, el carácter social del nuevo Estado mexicano se concretó con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en ella se establecen los preceptos que norman la participación social del Estado³⁹. Una vez concretada bajo el marco jurídico de nuestra carta magna, la importancia de la seguridad social, como precepto constitucional, debió ser trasladada a la práctica a través de las instituciones. “A partir de 1917 proliferaron las leyes de Trabajo promulgadas en los Estados, que se ocuparon de los riesgos profesionales y sus consecuencias, pero desde una perspectiva estrictamente laboral. Pueden mencionarse en particular las leyes de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas”⁴⁰.

³⁹ En la introducción de la Ley del ISSSTE, se hace referencia al logro más importante y trascendente de la Revolución Mexicana, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, “En ella se establecieron los principios de la Seguridad social en nuestro país, lo cual representa el parteaguas del México moderno y democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Así, los constituyentes de Querétaro no solo plasmaron en el articulado de nuestra Carta Magna las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano, sino que en sí misma representa un proyecto de vida dentro de un Estado de Derecho, el cual protege y tutela los derechos y deberes de los gobernantes y de los gobernados en un país de instituciones y de honda tradición democrática bajo el imperio de la ley.” (*Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. México, 1990. pág. 12) El sustento del orden social por medio de la Constitución, da su razón de ser a las instituciones públicas creadas para dar servicios, por lo que es imprescindible tomar en cuenta la legislación cuando se analiza algún tema relacionado con cada una de ellas. Cabe señalar que en la legislación mexicana el artículo 123 constitucional, establece las garantías más importantes para los trabajadores, tales como el derecho al trabajo, a la asistencia, a la previsión general y a la seguridad social, por mencionar solo algunos. En cuanto a los objetivos, todas estas garantías buscan mejorar e incentivar el progreso de la población, partiendo de la idea de ofrecer el máximo de bienestar posible para este grupo social.

⁴⁰ De Buén L., Néstor. Op. Cit. pág. 26

Por otra parte, en los primeros años de la década de los veinte, surgieron uniones, cooperativas y otras mutualidades entre los servidores públicos, para establecer diversas prestaciones con base en cajas de seguros. Se establecieron sistemas de pensiones que se regulaban anárquicamente, otorgando pensiones de forma de gracia presidencial. "Alvaro Obregón al asumir la presidencia propuso la Ley del Seguro Obrero, creando un impuesto que equivalía al 10% del salario percibido por los trabajadores para formar una reserva económica que, administrada por el sector público, se utilizaría para proporcionar servicios a empleados, pagos de indemnización por accidentes de trabajo, jubilaciones y seguros de vida.

En 1920 el gobierno reorganiza la beneficencia pública, asignándole, en su totalidad, los productos de la Lotería Nacional."⁴¹

Siendo presidente de la República, el General Alvaro Obregón, se presentó el proyecto de ley del Seguro Social, dado a conocer el 9 de diciembre de 1921. En éste se proponía establecer contribuciones equivalentes al 10% del salario del trabajador, el destino de las contribuciones se manejarían a título de reserva económica, este proyecto no fue aceptado y sólo quedó como un antecedente más que precedería a la creación de un régimen de pensiones.

"Durante la presidencia de Plutarco Elías Calles se sentaron las bases para la creación del nuevo Estado mexicano, habiendo colaborado con el gobierno de manera muy estrecha todo el movimiento obrero mexicano, organizado en la CROM, por lo que en respuesta a tal actitud el gobierno expidió leyes que pudieron hacer factible el mejoramiento económico y social del proletariado. Una de las primeras medidas fue la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925. Este mismo año se terminó el Proyecto de la Ley del Seguro Obrero y se presentó una ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional."⁴²

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro que creó mediante decreto presidencial, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro el 12 de agosto de 1925, tuvo como finalidad fomentar el ahorro, despojar a las pensiones del aspecto de acto gracioso, caritativo y particular, convirtiéndolas en universales, obligatorias y equitativas, bajo un sistema en el cual, el propio trabajador, con la ayuda inicial del Estado, constituía un fondo de pensiones. Dentro del momento histórico, esta dirección, se convirtió en un elemento que impulsaba el retiro del servicio activo a la fuerza militar que había servido a nuestro gobierno y que en ese momento, se concentraban en fuerzas beligerantes en contra del gobierno, es interesante advertir que una de las políticas impulsadas por los gobiernos post-revolucionarios fue obligar al retiro del servicio activo.

⁴¹ García Flores, Margarita. *La Seguridad Social y la Población Marginada en México*. U.N.A.M. México 1989. pág. 98.

⁴² *Ibidem*. pp. 98 y 99

Políticas como esta lograron reducir el problema de gobernabilidad y a su vez se consolidó un sistema pensionario que beneficiaría a los servidores públicos.

En este mismo ordenamiento se autorizaba invertir los excedentes del fondo de pensiones para otorgar préstamos hipotecarios con una tasa mínima de interés del 9%, para adquirir o construir casa habitación o comprar terrenos de cultivo; también se autorizaba la inversión de excedentes para otorgar préstamos que sirvieran para establecer pequeñas y medianas industrias (consideradas en este tipo de clasificación en ese momento), así como para la formación de fondos para construir casas y departamentos para enajenación o renta. La Dirección de Pensiones Civiles de Retiro surgió así con facultades para operar como institución de seguros, de ahorro y de crédito.

"Durante la campaña reeleccionista de Alvaro Obregón en 1927 algunos de sus partidarios se agruparon en una organización denominada Partido de Previsión Social que asentó como principal meta el establecimiento del seguro social en todas sus formas, es decir, jubilación por vejez, seguros de vida, indemnizaciones por accidentes de trabajo y todo lo que proporciona protección a los trabajadores.

En la etapa histórica conocida como maximato, se dieron varios intentos para implantar un régimen de seguridad social que fuera de utilidad pública, habiéndose expedido leyes estatales en Aguascalientes e Hidalgo en 1928."⁴³

En su mandato presidencial Emilio Portes Gil, preparó un Código de Trabajo que incluía la seguridad social, proponiendo una reforma constitucional al artículo 123, fracción XXIX. Asimismo, en la Convención Obrero Patronal de 1928, se presentó un proyecto relativo al seguro social, el cual tendría vigencia en toda la República Mexicana y que integraría todos los seguros y prestaciones con el carácter de obligatorios, irrenunciables e inalienables. Para su financiamiento y administración se recurriría a una organización tripartita (gobierno, patrones y trabajadores).

Con Pacual Ortiz Rubio, fue expedida la primera Ley Federal del Trabajo, y por consiguiente se daba solidez a los preceptos enunciados en nuestra Carta Magna, en la que se hizo obligatorio el deber de asegurar el bienestar de los asalariados y sus familias mediante el pago de indemnizaciones en casos de riesgos profesionales.

Para 1934, al asumir el cargo presidencial, el General Lázaro Cárdenas se promueve la creación del seguro social en México, durante su primer año de gobierno, se desarrollo el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, lo que fue propicio para que se formara una comisión para la elaboración del proyecto de la Ley del Seguro Social. Se presentaron varias iniciativas tendientes a su implementación, fue en 1935 cuando se

⁴³ Ibidem. pág. 99

ofreció un estudio referente a la formación del seguro social. "Ese mismo año el Departamento de Trabajo envió a las Cámaras un nuevo Proyecto de Ley del Seguro Social, en el que se convenía nuevamente que sería único y obligatorio, encargando al Estado como servicio público descentralizado bajo el nombre de Instituto de Seguros Sociales; su protección comprendería a los trabajadores asalariados, incluso los del campo, y se prevendrían y contrarrestarían riesgos por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez, desocupación involuntaria. Contemplaba, además, la ampliación de los seguros privados contratados por empresas particulares para convertirlos en un seguro popular de vida."⁴⁴

"Para 1938, el general Lázaro Cárdenas encargó la preparación de un anteproyecto de ley al Lic. Ignacio García Téllez, titular entonces de la Secretaría de Gobernación, quien fue auxiliado por una comisión mixta de profesionistas y de representantes de diversas dependencias gubernamentales que recogió estudios, leyes y documentos sobre el problema de la seguridad social y los establecimientos existentes encargados de administrarla, para que le sirvieran de base a la elaboración del proyecto mexicano.

Esta Ley se declaró incapaz de cubrir todos los riesgos asegurable y se limitó a reconocer únicamente a los que se consideraba como inmediatamente más graves y amplios."⁴⁵

2.1.1 El Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por instrucciones del presidente Manuel Avila Camacho y después de muchos proyectos presentados a los presidentes Pascual Ortíz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas; fue integrada una comisión especial para el análisis y dictamen del proyecto de Ley del Seguro Social, entre los miembros de esta comisión sobresalen los nombres del Ing. Miguel García Cruz, Felipe Tena Ramirez, Federico Bach, Praxedis Reyna Hermosillo y Arturo Baledón Gil, que formaron parte de la representación gubernamental y, por parte del Congreso se destaca el trabajo de Alberto Trueba Urbina. La aprobación de esta ley por el Congreso de la Unión, se realizó del 23 al 29 de diciembre de 1942 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943. Concretándose con esta ley los postulados del artículo 123 constitucional.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, desde su creación, ha mantenido su hegemonía y presencia como institución destinada a la seguridad social, desde sus inicios manejó tres ramos fundamentales de seguridad social:

⁴⁴ Ibidem. pp. 101 y 102

⁴⁵ Ibidem. pp. 102 y 103

- a) Los seguros de Enfermedades y Maternidad;
- b) Los seguros de Riesgo de Trabajo y,
- c) Los seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.

El primero, se establece bajo un sistema de reparto, el cual se constituye con las aportaciones de los trabajadores derechohabientes, los patrones de las empresas y los recursos del gobierno Federal; el segundo, conformado por un sistema de capitales de cobertura contra contingencias en el desempeño de labores o como consecuencia de éste y, el tercer ramo, constituido por un fondo de reserva actuarial y financiera a través de un sistema de prima media general.

Para su administración el Instituto se constituye con un órgano tripartita integrado por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Estado. En los primeros años de su creación el IMSS comenzó a otorgar servicios, sin que se haya constituido un fondo financiero de reservas para su operación. Producto de esta situación, se inicia una etapa económica deficitaria, lo que repercute sensiblemente ante los cambios económicos que sufre el país, por consiguiente "los niveles de empleo, salarios y precios, así como de diversos factores monetarios y sociodemográficos, inciden en su funcionamiento" ⁴⁶.

Durante los periodos de desarrollo y estabilidad económica, se observa un crecimiento y consolidación de las instituciones de seguridad social, éstas muestran una gran capacidad para extender su cobertura y financiar su operación; sin embargo, la contracción del crecimiento económico, el endeudamiento externo y el acelerado aumento de los precios, son elementos que más comúnmente han hecho su aparición en la sociedad mexicana, en cada período de gobierno; motivo por el cual, el desempleo se presenta como un problema que ha contribuido notablemente en el detrimento de los sistemas de seguridad social, debido a que se ha implementado políticas para abatir éste; entre las acciones que realizan los gobiernos, es disminuir la edad límite para obtener la jubilación (la nueva Ley del IMSS, que entrará en vigor el 1° de julio de 1997, esta en oposición a este postulado), provocando una reducción en las reservas de los fondos para el pago de los seguros. Asimismo, se reducen las contribuciones de aquellos trabajadores que disminuyeron su jornada de trabajo, para incorporar a un mayor número de personas con horario de media jornada.

Desde el año de 1973, en el periodo presidencial de Luis Echeverría, y hasta el actual gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, la contracción de la economía ha significado desequilibrios entre los recursos disponibles y los gastos programables. Lo anterior, ha obligado a las autoridades plantear nuevos esquemas financieros, que permitan ajustar su operación.

⁴⁶ Govea Gómez, Op. Cit. pág. 193

En adición a lo anterior, las medidas que había desarrollado el IMSS, durante la década de los ochenta, se dirigieron a ampliar los efectos negativos sobre las finanzas institucionales, dirigiendo sus estrategias a la :

- "Desconcentración de funciones,
- Simplificación administrativa,
- Balance óptimo de elementos,
- Eficiencia y eficacia del recurso humano,
- Racionalización en el manejo de los recursos,"⁴⁷y
- El concepto de calidad total, basado en el aprovechamiento máximo de los recursos y calidad en los servicios.

Adicional a esto, "en 1980 se inició la constitución formal de las reservas correspondientes a los ramos de pensiones, para lo cual fue necesario adoptar el sistema de primas escalonadas"⁴⁸. Este esquema de financiamiento permite cubrir el pago de pensiones, sin que esto provoque una descapitalización en otros servicios. No obstante, los problemas financieros que enfrenta el IMSS, se deben a la disminución en la capacidad de los asegurados que es consecuencia directa de la crisis económica de los últimos años. "La necesidad de enfrentar la reconversión industrial, con el cierre definitivo de empresas y su posterior automatización, ha producido desempleo y, por la misma razón, disminución de las aportaciones. Pero, por otra parte, se ha considerado que los gastos de la seguridad social atentan en contra del empleo, por su alto costo (que en los países occidentales suele incluir el del seguro de desempleo), provocando como una reacción el amplísimo desarrollo de la economía informal, obviamente violadora de los deberes fiscales y de la seguridad social, amén de otros."⁴⁹

La difícil situación económica del IMSS derivada sobre todo por las cuotas determinadas de acuerdo a los salarios de los trabajadores, el aumento considerable de los costos de operación y el desvío de las reservas para pensiones hacia los servicios médicos y sociales y culturales; propició que el Ejecutivo Federal, enviará al Congreso de la Unión el decreto de la Nueva Ley del Seguro Social. "Las transferencias al IMSS (subsidios) en 1996 constituyen el 27 % del total que reciben los organismos y empresas controladas presupuestalmente, lo cual reflejaba la urgente necesidad de corregir la estructura financiera de ese organismo. Asimismo, los recursos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte concentran la cuarta parte del presupuesto corriente del IMSS.

La Ley del Seguro Social establece un nuevo esquema de pensiones, cuyo eje fundamental es la incorporación a los trabajadores al sistema de cuentas individuales,

⁴⁷ Ibídem, pág. 196

⁴⁸ Ibídem, pág. 196

⁴⁹ De Buén L. Néstor. Op. Cit. pág. 62

bajo la creación de Administradoras de Fondos de Retiro (AFORES), entrando en una etapa de libre competencia para administrar los recursos de los trabajadores. Este sistema de pensiones que fue avalado por el Congreso de la Unión y las diferentes organizaciones participantes en el debate de la Consulta Pública, prevé disminuir considerablemente los efectos de inflación. Los recursos podrán ser utilizados para fortalecer el ahorro interno y generar empleos, además se podrá disponer de un financiamiento para cubrir los gastos médicos de los pensionados.

Afirma el diputado Antonio Prats García que: "con la reforma a la Ley del Seguro Social aprobada el 8 de diciembre de 1995 en esta Cámara de Diputados por el grupo parlamentario del PRI, y que entró en vigor el pasado primero de julio, los 1.7 millones de pensionados estimados para 1997, no verán mejorar su situación real, puesto que la cuantía de sus pensiones y su incremento anual seguirá dependiendo del salario mínimo, con el riesgo de sufrir mayores mermas en un contexto de aceleración de la inflación.

Con las nuevas disposiciones, los pensionados del IMSS únicamente cuentan con el compromiso del Gobierno Federal de asumir en adelante el pago de sus pensiones. En otras palabras, dentro del nuevo sistema de pensiones o de la industria financiera de las Afores y Fore, los 1.7 millones de pensionados del IMSS representan un saldo a cargo del Gobierno Federal.⁵⁰

La posición de los partidos de oposición, en particular el Partido de la Revolución Democrática, es de un total rechazo a esta transformación del sistema de pensiones, ya que consideran que el beneficio que se espera sólo será para las administradoras de los recursos y del mismo Gobierno Federal. De la misma forma, señalan que debido a que los incrementos de las pensiones se determinan al incremento del salario mínimo, éste no es un mecanismo adecuado, debido a que éste no se ajusta de acuerdo a las variaciones inflacionarias, perdiendo día con día el poder adquisitivo y aumentando la marginación económica y social de un mayor número de mexicanos.

Sin embargo, hay que reconocer que las instituciones públicas de seguridad social, realizan el mayor esfuerzo por ampliar su cobertura y ofrecer mejores alternativas de bienestar para su población derechohabiente, aunque ciertamente, sus recursos financieros son insuficientes para elevar el nivel de vida de éstos. "La importancia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en la vida nacional se refleja en la cobertura de su régimen obligatorio que alcanza a 37 millones de mexicanos; una infraestructura superior a 1 700 unidades médicas; cubre 1 500 000 pensiones mensualmente; sus guarderías atienden a cerca de 61 000 niños; a sus instalaciones

⁵⁰ H. Cámara de Diputados. *Versión Estenográfica*. Dirección de Registro Parlamentario. México, D.F., 5 de noviembre de 1997.

médicas asisten diariamente más de 700 000 personas y nace en ellas uno de cada 3 mexicanos.”⁵¹

Solidaridad Social

La reforma realizada en el Instituto Mexicano del Seguro Social el 1º de abril de 1973, permitió la incorporación de una nueva figura jurídica para la aplicación de la seguridad social en este Instituto, esta es la solidaridad social. Debido a la tendencia de incrementarse el número de trabajadores no asalariados, se implementaron acciones en favor de este sector productivo que durante años se había encontrado desprotegido y rezagado en el desarrollo de México; en consecuencia, se establecieron una serie de prestaciones sociales. La solidaridad social que evoca la nueva Ley del Seguro Social tiene como propósito “Brindar un mínimo de protección a los grupos marginados, carentes de capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes, aún cuando ello trascienda la forma tradicional de los seguros que sólo brinda protección a las personas capacitadas para concurrir a su sostenimiento. A ese efecto destaca la conveniencia de aprovechar la organización y los recursos de que dispone el Instituto Mexicano del Seguro Social para hacerlos extensivos, con importante apoyo gubernamental, a los núcleos sociales más necesitados. Se indica, además, que los servicios de solidaridad social no podrán prestarse en detrimento de las finalidades primordiales del sistema del seguro social y que el financiamiento primordial será con cargo a la Federación sin perjuicio de la aportación específica que pueda hacer el Instituto, previo el acuerdo anual de la Asamblea General”⁵².

La solidaridad social adquiere el compromiso de prestar asistencia bajo la condición de una contraprestación, que habitualmente, son aportaciones en efectivo; el objetivo principal de este servicio es proteger a los núcleos de población con mayores carencias. Las prestaciones, de acuerdo al espíritu de la Ley de referencia, no se constituyen en prácticas de caridad, ni de asistencia pública. La participación en el ámbito social, de este Instituto mantiene el compromiso de alcanzar el desarrollo nacional, por tal motivo, contribuye para apoyar a los grupos sociales que no tienen capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento existentes. En los últimos años, la participación del Instituto Mexicano del Seguro Social en los programas de solidaridad social, disminuyó considerablemente, debido a los efectos originados por la crisis económica.

La Ley del Seguro Social de 1943 como base fundamental de sus funciones, establecía los seguros sociales para los trabajadores, bajo un régimen de aportaciones, pero gracias al desarrollo de los servicios y a la ampliación de la infraestructura, se extendió

⁵¹ Presidencia de la Gran Comisión. Op. Cit. pp. 116 y 117

⁵² *Ibidem*. pp. 37 y 38

el apoyo a quienes no fueran necesariamente contribuyentes. Estas prestaciones se formalizaron en el Art. 243 de la Ley de 1973, estableciéndose programas específicos para el apoyo de comunidades urbanas y rurales con mayor marginación y carencia de servicios básicos de salud, educación sanitaria, alimentación, por mencionar solo algunos.

2.1.2 La Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro. Primer antecedente post-revolucionario de la Seguridad Social

El General Alvaro Obregón, Presidente Constitucional aprobó el proyecto de Ley para la creación del Seguro Social Voluntario, el 2 de junio de 1921, que si bien no se convirtió en precepto, es el primer proyecto presentado durante su cargo. Es hasta el 12 de agosto de 1925 en que el decreto de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro se pone en vigencia, correlativamente nace la Dirección General encargada de aplicar y hacer cumplir la Ley mencionada y cuya finalidad primaria fue el otorgamiento de las pensiones.

En junio de 1937 el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas Del Río presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley que proponía la sindicalización de los trabajadores al servicio del Estado y la elevación a norma jurídica de los derechos de los servidores públicos. Consecuencia de esta Ley se elaboró el proyecto del estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado. El estatuto fue aprobado el 5 de diciembre de 1938, consolidándose en la central sindical denominada Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) inaugurándose el primero de noviembre de 1938. La Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro tuvo la función de incorporar exclusivamente a los servidores públicos afiliados a la F.S.T.S.E.

En su evolución legal la Ley de Pensiones recibe modificaciones en 1925, 1926, 1927, 1932, 1944 y finalmente en 1946, comprensible este proceso por la proceso natural del Estado y la ampliación de la burocracia⁵³ en nuestro país, debido a la incorporación de instituciones públicas al régimen de seguridad social de los servidores públicos. Destaca de igual forma la aprobación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, considerado primer antecedente reglamentario del artículo 123

⁵³ En una definición simple de burocracia, esta es considerada como aquella fuerza política que incluye a todos los servidores públicos quienes tiene en sus manos la realización de las funciones administrativas que le impone la política estatal, al mismo tiempo que ayuda a mantener la estructura de un gobierno unificado. Eisenstandt, sugiere que la burocracia sea analizada a partir del modo como se maneja el flujo de las exigencias y de las organizaciones que interactúan con el sistema político. (Lapalombara Joseph. *Burocracia y desarrollo político*. Cap. IV Eisenstandt. Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 1963).

constitucional, en el que se regularon las relaciones laborales de los servidores públicos.

2.1.3 Factores que propiciaron la aplicación de una nueva Ley de Pensiones en 1946

En el periodo presidencial del Lic. Miguel Alemán Valdés, se mantuvo un acelerado crecimiento de la burocracia, por consiguiente fue necesario incrementar la capacidad administrativa de las instituciones de seguridad social, de allí que la legislación tuviera diversas reformas en esta materia. Esta nueva clase fue considerada durante mucho tiempo la clase media en México y su aumento fue el resultado del desarrollo que experimentaba el país, que permitió creación de distintas instituciones públicas, por lo que se tuvo el acceso al servicio público, incluso para aquellas personas que sin tener la educación elemental pasaron a formar parte de los trabajadores al servicio del Estado; en este momento histórico y en los años precedentes, pertenecer a la clase burocrática, representaba mantener un nivel de vida decoroso y con ingresos estables, pero que al momento de gozar de los beneficios del sistema pensionario iniciaba un proceso decreciente en su alcance económico. La burocracia como característica del servicio público permaneció vigentes durante las décadas de los años 40, 50 y 60's.

En esta dimensión, la década de los cuarenta marcó un proceso acelerado en la producción industrial del país, lo que generó un incremento sustancial de la fuerza laboral y una mayor demanda de los servicios de protección social. Estos factores motivaron a crear instituciones de seguridad social que concedieran beneficios a los trabajadores del sector privado y a los sectores de la población desprotegidos. Así, surge el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943 para atender a los trabajadores y, la Secretaría de Salubridad y Asistencia para fortalecer la asistencia médica y social de grupos no asegurados.

La lucha constante de la F.S.T.S.E. por mejorar las condiciones de vida del servidor público, ejerció la presión suficiente para participar en una comisión para modificar la Ley de Pensiones Civiles de Retiro y preparar reformas encaminadas a satisfacer las demandas de los trabajadores. La iniciativa de Ley presentada ante el Congreso de la Unión en 1945 y después de una amplia discusión para su aprobación, el 5 de marzo de 1946 se expidió una nueva Ley de Pensiones Civiles; sin embargo, ésta sólo llegó a aplicarse a los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública y a veteranos de la Revolución, para ser suspendida por el legislativo por considerarse que no fue precedida de los estudios técnicos pertinentes para el cálculo actuarial indispensable para determinar el costo del servicio.

El 31 de diciembre de 1947 se promulga la Ley de Pensiones Civiles, que por una parte, actualiza las cuotas pensionarias, mejorándolas y, eleva el monto de las demás prestaciones a cargo de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, se

formaliza la inclusión de los familiares de los servidores públicos, como derechohabientes de las demás prestaciones, no solamente de las pensiones como anteriormente lo establecía la legislación. La Dirección modifica su denominación por Dirección de Pensiones Civiles suprimiendo la palabra "de Retiro", en atención a que este calificativo resultaba restringido.

Los 150,000 servidores públicos que en 1947 aproximadamente constituía la población beneficiaria de las prestaciones a cargo de la Dirección General, veían cristalizados sus reclamos; de igual forma, cerca de 1,000,000 de mexicanos vinculados en el servicio del Estado, entre trabajadores y familiares derechohabientes recibían las prestaciones y servicios. La Dirección de Pensiones Civiles en apego a las disposiciones de su normatividad, otorgó las siguientes prestaciones:

- Pensiones a los trabajadores, a sus deudos y la transmisión al fallecimiento del pensionista.
- Devolución de aportaciones, tanto a los trabajadores que se retiraran del servicio, como a sus deudos, en caso de fallecimiento y que no hubiesen adquirido el derecho a una pensión.
- Se establece también la reposición de gastos de funeral.

Entre las diferencias de esta nueva entidad respecto a la Ley de 1925 se disminuyó el requisito de 65 a 55 años de edad para ejercer el derecho a la pensión y se suprimió el retiro forzoso; el beneficio de retiro voluntario se confirió a todo trabajador independientemente de su edad de ingreso al sector público; las pensiones por vejez modificaron su tabla para elevarse del 40 al 100% del sueldo, para quienes contaran de 15 a 30 años de servicio; se incrementó del 50 al 100% la pensión por inhabilitación por causa de servicio; se aplicaron reformas en cuanto a los dependientes que pudieran considerarse como derechohabientes, se suprimió a hermanos y nietos y se incluyó a la concubina y a los abuelos; se eliminaron las cuotas progresivas a los trabajadores y las especiales de ingreso y reingreso de éste, así como las aportadas por ascenso en servicio. Se fijó la cuota única del trabajador en 5.5% de su salario, y la aportación del Estado se elevó en la misma proporción.

En la misma Ley de 1947 se autorizó también la inversión de parte del fondo de pensiones para la construcción de colonias para trabajadores y la emisión de bonos hipotecarios para la solución del problema de la vivienda. De esta manera, la Ley de 1947 avanzó hacia el mejoramiento de los beneficios sociales y económicos

En 1948 y en 1953 se hacen modificaciones a la ley, con la intención de reducir entre otros aspectos las tasas de interés de los préstamos; efectuar la incorporación de trabajadores de organismos públicos descentralizado a los beneficios de ésta Ley y, se disminuye la edad mínima para pensionarse, fijándose en 55 años de edad, esto con el

objeto de renovar anticipadamente al personal adscrito en las Dependencias y Entidades públicas en beneficio de la capacidad y mejor administración de los recursos; sin embargo, en el discurso oficialista se señala que este es un logro alcanzado por la clase trabajadora al servicio del Estado y un reconocimiento a la labor desempeñada.

2.2 Exposición de motivos del proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 24 de diciembre de 1959 (creación del I.S.S.S.T.E.)

El Estado aspiró promover el bienestar social y la reestructuración de la actividad pública, en la que se planteó una mayor participación en la vida nacional por parte de los servidores públicos; ante estos supuestos, la vocación pensionaria de la Dirección General de Pensiones Civiles que se fundamentó en los principios de la Seguridad Social, tuvo que adecuar su marco legal, así como reorganizar su administración. Así surge la Ley del I.S.S.S.T.E., que crea al Instituto como un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Este organismo público desde el inicio de sus funciones tomó la responsabilidad de administrar las prestaciones que establece la ley, así como otorgar los beneficios a los servidores públicos y familiares derechohabientes.

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley, el entonces Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos señaló que con la Ley del I.S.S.S.T.E. se pretende otorgar una protección integral a los servidores públicos y a sus familias, no sólo durante el tiempo en que prestan sus servicios en el sector público, sino que se extiende al momento de retiro por edad, tiempo de servicios, invalidez o fallecimiento.

Esta iniciativa de Ley fue precedida por la aprobación del proyecto que reforma el artículo 123 constitucional, el 23 de diciembre del mismo año, en la cual se incorpora en su articulado las garantías y prestaciones sociales de los servidores del Estado. A juicio de los integrantes de la Comisión Dictaminadora, el Estado al aplicar el presupuesto previsto para este organismo público, se constituye en tutelar de las clases trabajadoras, haciéndolo extensible al *núcleo social que directamente le presta sus servicios*.

Como se precisa en el dictamen: "A partir de la expedición de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro y del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, los servidores públicos venían disfrutando parcialmente de beneficios que una ley laboral puede otorgar"⁵⁴. Las consideraciones para que el presidente de la República enviara a la Cámara de Senadores la iniciativa del proyecto de Ley y, posteriormente se

⁵⁴ Cámara de Diputados. *Versión Estenográfica del Dictamen y Discusión del proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. Diario de los Debates. XLIV Legislatura. México. D.F. 24 de diciembre de 1959. pág. 64.

examinara y aprobara por la Cámara de Diputados se expresa en la siguiente parte del dictamen, el "propósito es el de llevar a los trabajadores del Estado las prestaciones sociales de que hasta ahora no han disfrutado en igualdad de condiciones que aquellos regidos por la Ley Federal del Trabajo, pues en las prestaciones que esta ley establece se advierte el propósito del Estado de cuidar la salud de sus servidores y de sus familiares, la percepción continua del salario, el mejoramiento de la alimentación y la vivienda y promover su elevación cultural y social; se norman también, con elevado espíritu de justicia social, su separación del servicio, la invalidez, la vejez y aun la muerte, tomando en cuenta no solo al servidor del Estado mismo, sino las consecuencias que tendría para su familia"⁵⁵.

Como lo señala puntualmente la Senadora María de los Angeles Moreno Uriegas en su artículo "Economía para la justicia social", la medida última de la justicia social es el bienestar individual y colectivo del ser humano, esto implica "garantizar un acceso equitativo de todos los mexicanos a los satisfactores básicos en materia de alimentación y nutrición sana y suficiente, educación de calidad, cultura y recreación, salud que garantice equilibrio biofísico y mental y capacidad productiva, vivienda digna y medio ambiente sano"⁵⁶. En este sentido, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, ha representado ser el organismo público federal mediante el cual los servidores públicos reciben las prestaciones, seguros y servicios, que permiten mejorar su bienestar social y económico, bajo el anterior argumento descrito.

En el capítulo de pensiones y jubilaciones se menciona que las cuotas de éstas y demás prestaciones, se mantiene el sistema igualitario de obligaciones, que anteriormente se precisaba en la Ley de Pensiones Civiles, correspondiendo cincuenta por ciento a los trabajadores y el resto al Estado.

De esta manera, "se otorga a los trabajadores un notorio beneficio, ya que se reduce a treinta años el límite de prestación de servicios para alcanzar el derecho a percibir el pago de una cantidad equivalente al ciento por ciento de su sueldo regulador; es decir, el promedio de los diferentes sueldos disfrutados en los cinco últimos años de prestación de sus servicios, pensiones que en ningún caso podrán ser inferiores a doce pesos diarios, con lo que se aumenta el actual mínimo de pensión; igualmente, la ley dispone la transmisión de la pensión por invalidez y otorga el importe de sesenta días por concepto de gastos de defunción a los deudos o personas que hubieren efectuado los gastos de inhumación del pensionista fallecido, sin que esta cantidad, como actualmente ocurre, sea descontada posteriormente a los beneficiarios. Asimismo, en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado, el nuevo régimen de seguridad

⁵⁵ Ibidem. pág. 64.

⁵⁶ Moreno Uriegas, María de los Angeles. "Economía para la justicia social". *Revista Examen N° 93* Ed. Partido Revolucionario Institucional. México, julio de 1997. pág. 35.

social que habrá de regirlos con la presente ley, determina que las pensiones y jubilaciones se fijen en atención a la percepción de sueldos sobresueldos y compensaciones que en conjunto percibe el servidor público⁵⁷.

Sobre los incrementos a las cuantías y recuperación del poder adquisitivo de las pensiones, la exposición de motivos señala que como una *gran conquista social*, la ley dispone que cada seis años se haga una revisión de éstas, para que de acuerdo con la capacidad del Instituto, puedan ser mejorados los montos; se afirma que con esto en caso de aumento en el costo de la vida, los servidores públicos contarán con una pensión móvil que permita reforzar el ingreso; sin embargo esto es una falacia, ya que se ha visto que los salarios de los trabajadores al acrecentarse los índices inflacionarios de manera desproporcionada, se van quedando rezagados debido a que los incrementos autorizados siempre son inferiores, mas aun que en esta nueva ley se propone hacerlo cada seis años, periodo en el que pueden ocurrir múltiples problemas económicos.

A este respecto, el Dip. Enrique W. Sánchez García menciona que "la posibilidad de sólo obtener una jubilación exigua, poco decorosa, ha significado un obstáculo infranqueable que ha llegado a impedir que se retiren del servicio cerca de 10,000 trabajadores, entre maestros y empleados de distintas categorías, excedidos en edad y en tiempo de trabajo, cuya perspectiva de jubilación, para ellos, ahora se presenta mucho más firme, segura y estable.

Las pensiones móviles, revisadas cada seis años, dan carácter dinámico a un beneficio y a un derecho conquistado que de hacerse estático como asta ahora ocurría, con el transcurso del tiempo, se llegaba a convertir en injusto trato para aquellos infortunados que no contaban con otro ingreso que la modestísima cantidad percibida por concepto de una jubilación fija, frente al costo de la vida en aumento constante⁵⁸.

No obstante, hay que reconocer que con este cambio en la legislación, se amplió el número de la población beneficiada, incluyendo a los familiares de los pensionistas, de igual modo se incorpora a Senadores y Diputados que voluntariamente quisieran disfrutar de los beneficios del régimen de la Ley; sobre las jubilaciones se logró reconocer una de las más importantes demandas del sector, reducir a 30 años de servicios el tiempo cotizado para disfrutar de esta prestación, sin límite de edad y tendrán derecho al goce del 100% del *sueldo regulador*, concepto innovador en la legislación. Según datos que se encuentran en la Subdirección General de Comunicación Social⁵⁹, el Instituto inició formalmente sus actividades en 1960, fecha en

⁵⁷ Ibídem. pág. 64.

⁵⁸ Ibídem. pág. 83.

⁵⁹ Jefatura de Oficina de Redacción. *Memoria de Actividades*. Coordinación General de Comunicación Social. I.S.S.S.T.E. México, 1994.

que registró una población derechohabiente de 488 mil personas, de las cuales, 130 mil eran trabajadores; 10 mil pensionistas y 348 mil familiares. El total de derechohabientes que recibieron atención fue el 1.3% de la población nacional.

La discusión que se sobre el proyecto de ley se realizó el día 24 de diciembre de 1959, por parte de los diputados de la XLIV Legislatura, particularmente, fue en adhesión a la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal. El Dip. Jesús López González, precisó que el proyecto de ley "establece para los trabajadores al servicio del Estado y para sus familiares, medidas de protección social singularmente avanzadas" y agrega que ésta "sintetiza magníficamente no sólo las demandas muy sentidas de los servidores públicos, sino también, los diversos intentos que se han hecho en distintas épocas, para proteger a los trabajadores de Gobierno quienes como personas físicas, están expuestos al natural desgaste orgánico que el tiempo origina y como asalariados, no pueden eludir las consecuencias negativas, de carácter económico y social, que resultan o pueden resultar de alguna contingencia que los incapacite para allegarse los medios indispensables de subsistencia en unión de su familia"⁶⁰.

De esta manera, se afirmó que el gobierno derivado de la Revolución permitió la existencia de la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, que permitió extender y diversificar las prestaciones de carácter social para los trabajadores del Gobierno, además eliminó el concepto que concebía a las prestaciones sociales como actos de caridad o de gracia, incorporándolos como un principio de la seguridad social.

Por su parte, la Dip. Macrina Rabadán Santana de Arenal expresó que el dictamen que se discute contiene "importantes avances en el desenvolvimiento de las instituciones de Seguridad Social y forma parte del programa de la Revolución Mexicana en la medida en que atiende al mejoramiento de las condiciones de vida de un amplio grupo de trabajadores mexicanos"⁶¹. De la misma forma, el Dip. Enrique W. Sánchez García afirmó: "que en el campo del derecho comparado (esta Ley), no tiene paralelo y es una de las más avanzadas y mejores que existen entre los países, tanto del Oriente como del Occidente. Supera en algunos aspectos nuestras aspiraciones y deseos, aunque en otros no se satisfagan con plenitud. Pero confiadamente debemos esperar sus resultados y con las experiencias recogidas, promover su perfeccionamiento"⁶².

El Dip. Enrique W. Sánchez García reconoció que "con el consenso de los asistentes a la histórica sesión (de ayer) fue aprobada la reforma al artículo 123, que elevará al rango supremo de norma constitucional al ordenamiento jurídico, que desde 1938, era tutela y amparo de los servidores del Estado"⁶³. La reforma al artículo 123 constitucional,

⁶⁰ Cámara de Diputados. *Versión Estenográfica1959*. Op. Cit. pág. 79.

⁶¹ *Ibidem*. pág. 81.

⁶² *Ibidem*. pág. 83.

⁶³ *Ibidem*. pág. 82.

permitió darle la legalidad y aplicación a la Ley del ISSSTE, por lo que del mismo modo tiene gran trascendencia; por otra parte, "Con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (de los Trabajadores del Estado), la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro sufrirá sensible transformación y dejará de ser una institución anquilosada para alcanzar mayor movilidad y dinamismo. Era deseo vehemente de la burocracia que esto llegará a acaecer algún día por razones que son del dominio general y por eso resulta ocioso mencionarl⁶⁴.

Finalmente, manifestó que: "lo esencial y lo fundamental, en esta ocasión, estriba en reconocer y aplaudir públicamente, la generosa intención y la benevolencia que corresponden al espíritu comprensivo del Primer Magistrado de la Nación, inclinándolo siempre a señalar horizontes más amplios de bienestar, justicia y paz sociales al gran sector de los trabajadores del Estado, que en principio, son servidores del pueblo"⁶⁵.

El dictamen del proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado fue aprobado en lo general y en lo particular por unanimidad de 90 votos; por lo que, inició su vigencia a partir del 1º de enero de 1960.

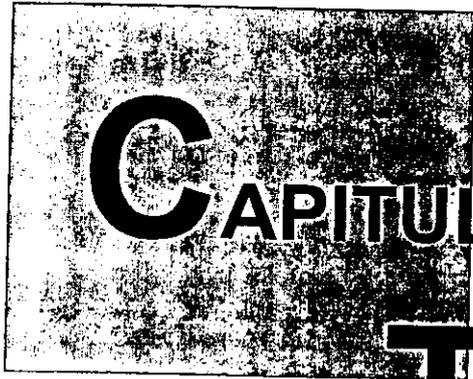
En consecuencia, las condiciones de bienestar social para los servidores públicos en ese momento, se vieron favorecidas con la nueva Ley, estableciendo un esquema de prestaciones y servicios mas diversificado; fue ampliada la cobertura de la población derechohabiente y, se mejoraron los mecanismos administrativos.

Como se analizará en el capítulo subsecuente, la evolución jurídica del I.S.S.T.E, y en particular de su sistema de pensiones, se ha limitado a las necesidades y condiciones económicas, políticas e incluso sociales, lo que ha propiciado que se planteen distintos criterios administrativos al otorgar las prestaciones y servicios.

También, en el capítulo III se da a conocer un diagnóstico de los problemas administrativos del sistema de pensiones y el contenido del Sistema Integral de Retiro, que es la base y origen para la simplificación de trámites y procedimientos en esta materia.

⁶⁴ Ibidem. pág. 83.

⁶⁵ Ibidem. pág. 84.



CAPITULO

TERCERO

**El Sistema Pensionario del
Instituto de Seguridad y Servicios
Sociales de los Trabajadores
del Estado**

Los sistemas de seguridad social se financian por lo general mediante un pago porcentual del ingreso de la masa salarial que, en el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado⁶⁶, se divide en cuotas de los trabajadores y en aportaciones del Estado a través de las distintas dependencias y entidades.

El Instituto como organismo de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, mantiene relaciones con todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sujetas al régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional para efectos de otorgar servicios y prestaciones a los asegurados y sus familiares. También sostiene vínculos con los órganos Legislativo y Judicial de la Federación, así como con otras entidades paraestatales y gobiernos de los estados y municipios que convienen voluntariamente su afiliación al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En su calidad de organismo público descentralizado establece nexos de coordinación programática con dependencias del Gobierno Federal en aquellos casos en que sus objetivos institucionales resultan concurrentes.

La expedición de la Ley⁶⁷ entra en vigor a partir del 1º de enero de 1960 y abroga la Ley de Pensiones Civiles de 1947, constituyéndose en un hecho relevante para la relación entre el Estado y los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Dentro del ámbito constitucional, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado⁶⁸ es la antesala de las modificaciones del artículo 123 de nuestra Constitución, ya que el 6 de diciembre de 1960, se crea el Apartado B; en este se regulan las relaciones laborales de los servidores públicos y establece los derechos de los mismos. Posteriormente, sirvió para impulsar la expedición del decreto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B.

3.1 Objetivo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Las condiciones de bienestar social para los servidores públicos, tiene significativa importancia en las políticas que desarrolla el gobierno Federal en materia de

⁶⁶ *Ley del I.S.S.S.T.E.* Decreto publicado en el D.O.F. de fecha 4 de enero de 1993. México, D.F.

⁶⁷ *Ley del I.S.S.S.T.E.* Decreto publicado en el D.O.F. de fecha 28 de diciembre de 1959. México, D.F.

⁶⁸ Subdirección de Pensiones. *Manual de Organización de la Subdirección de Pensiones.* ISSSTE. México, 1996. Antecedentes históricos.

pensiones, desde la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es aspiración de las autoridades integrar un esquema de prestaciones y servicios que permitan mejorar la situación económica de los pensionistas y sus familiares derechohabientes. En este sentido, se han presentado ante el Congreso de la Unión diversas iniciativas de reformas y modificaciones a la Ley, con el propósito de apoyar a los trabajadores jubilados y pensionados que brindaron su mejor esfuerzo productivo al servicio del Estado.

En 1959, las prestaciones tradicionales de la seguridad social ya no satisfacían las demandas de la población derechohabiente de la Dirección General de Pensiones Civiles. Estas demandas comprendían la seguridad y el apoyo para desarrollarse en mejores niveles de bienestar y el otorgamiento de servicio que permitieran acceder a satisfactores básicos, así como el fomento de actividades culturales y de recreación.

La nueva Ley de 1959⁶⁹ extendió su cobertura a casi medio millón de derechohabientes, es decir, el 1.4% del total de la población del país. La necesidad de contar con recursos suficientes motivó a las autoridades promover un cambio y elevación de cuotas y aportaciones, esto con el propósito de avanzar gradualmente en el disfrute efectivo de los nuevos beneficios que otorgaba la Ley.

El otorgamiento de pensiones a los trabajadores constituye la prestación que dio origen y fue por mucho tiempo la función principal de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.

Conforme lo establece la Ley, el Instituto integra sus ingresos básicamente de las cuotas de los trabajadores (equivalentes al 8% de su salario) y con las aportaciones que enteran las dependencias y entidades del Gobierno Federal sujetas al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (que equivalen al 17.75% de dicho salario)⁷⁰, la suma de las cuotas y aportaciones equivale al 25.75% de la masa salarial. Adicionalmente, los gobiernos estatales y municipales incorporan a sus trabajadores mediante convenios celebrados con autoridades del Instituto, para recibir los beneficios, obligándose a enterar el porcentaje correspondiente a los servicios convenidos en cada caso, ya sea en forma parcial o total respecto a los diversos seguros y prestaciones. Se complementan los ingresos con recursos anuales

⁶⁹ Subdirección de Pensiones. *Memoria de actividades* del Departamento de Normatividad. "Diagnóstico y Análisis del sistema de Pensiones 1982-1994". ISSSTE. México, 1994.

⁷⁰ Los requerimientos financieros estimados anualmente se traducen en retención de recursos por aportaciones gubernamentales; sin embargo el retraso en el cumplimiento de los pagos, limita la capacidad de respuesta del ISSSTE frente a las demandas incrementadas de los derechohabientes, manifestándose una constante descapitalización y reducción en las reservas del fondo de pensiones.

obtenidos de las recuperaciones por los créditos (personales e hipotecarios) otorgados en ejercicios anteriores.

En lo relativo a las reservas que se requieren para cubrir el pago de pensiones y prestaciones derivadas, por omisión de la Ley de 1959 no se precisó el tipo de régimen financiero que debiera implantarse para garantizar el otorgamiento de las pensiones, lo que ocasionó que sus montos no pudieran ser aumentados periódicamente como estaba establecido en dicho ordenamiento, y con el tiempo, su nivel se colocó muy por debajo del salario mínimo general vigente. En el artículo 136, no fue posible establecer los mecanismos adecuados para determinar las formas de inversión de los fondos, ni se separaron las reservas para el pago de pensiones de las demás prestaciones, lo que propició una descapitalización del Instituto y un estancamiento de los recursos económicos, al no definirse la forma de inversión. Los registros de información financiera y contable guardan diferencias entre sí, lo cual impide al Instituto evaluar, programar y presupuestar los compromisos de pago de pensiones de manera adecuada. La forma de llevar los registros no permite determinar con precisión el monto de la cartera de créditos y sus vencimientos, plazos y deudores, ni reclamar adeudos por cuotas y aportaciones de dependencias y entidades, en virtud de que los controles para ejercer autoridad para reclamar adeudos, solo pueden hacerlo las dependencias globalizadoras.

Las fallas que se presentan en los mecanismos financieros y la inadecuada distribución en las diferentes prestaciones, así como en la captación de cuotas y aportaciones, disminuyen la capacidad de pago, limitan o impiden la autosuficiencia de los fondos y conducen al incumplimiento en las obligaciones del Instituto. Igualmente este tipo de problemas impiden contar con recursos que posibiliten el incremento de las prestaciones.

La insuficiencia financiera del Instituto no se ha resuelto al no contar con una legislación que obligue a las autoridades a manejar adecuadamente los recursos, ni precisa la forma en que se harán las inversiones. Este es un problema muy complejo que involucra tanto decisiones políticas, como administrativas y económicas, que requiere de la negociación con las dependencias y entidades incorporadas al régimen de la Ley, para que contribuyan a desarrollar un sistema pensionario que permita recuperar el poder adquisitivo de las pensiones.

A lo anterior, se añade que el servidor público al pasar a la condición de pensionista, pierde buena parte de las prestaciones y derechos generados y disfrutados mientras desempeñaba un trabajo remunerado en el sector público; por ejemplo, el trabajador al prestar sus servicios recibe algunas de las siguientes prestaciones: compensaciones, despensas, gratificación por trabajos desempeñados adicionalmente, crédito al salario, ayuda en la compra de artículos diversos y demás prestaciones que determinan los Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo de las dependencias y entidades de

la Administración Pública Federal. Es difícil cuantificar el porcentaje o monto de los ingresos que pierde el trabajador en el momento de pensionarse, ya que en algunos casos por la relación laboral que prevalece, el servidor público recibe mayores prestaciones de lo que representa su sueldo básico; aunque, hay que reconocer que al momento de pensionarse, los gastos disminuyen considerablemente. Asimismo, en el cálculo del monto de las pensiones, éstas son inferiores al último sueldo percibido por el trabajador, debido a que los procedimientos administrativos determinan las cuotas en base a las percepciones recibidas durante un periodo determinado por la Ley, ajustándose según sea el caso al tipo de pensión que se solicita. Cabe señalar que, durante el periodo referido, los incrementos recibidos por la plaza del trabajador son reflejados en la suma de los totales y posteriormente se promedia, de acuerdo a la tabla correspondiente que se especifica en los procedimientos.

Dichos fenómenos dieron lugar a que trabajadores con derecho a pensionarse, se abstuvieran de hacerlo y continuaran laborando, aún cuando con ello se obstaculizara la movilidad laboral indispensable en el proceso de renovación de cuadros, requerido por el servicio civil burocrático.

Como se ha señalado, la Ley de 1959 no previó la obligación de integrar reservas actuariales para el pago de las prestaciones diferidas; solamente menciona que se deberá hacer un balance actuarial para determinar el monto de sus reservas, las aportaciones y todos los datos que precisen el financiamiento correcto del Instituto. No obstante, la Ley no contempla tampoco el establecimiento de fondos separados para el financiamiento de las distintas prestaciones a cargo del Instituto, lo cual ha provocado que muchas veces los recursos presupuestales se canalicen a las prestaciones de mayor demanda, como son los préstamos a corto y mediano plazo y esto va en detrimento en el pago de pensiones e indemnizaciones.

En función del crecimiento y características actuales de la población pensionaria, se requiere un análisis integral de la Ley, que permita la reordenación del Instituto y de sus sistemas operativos con la idea de actualizarlos, modernizarlos y perfeccionarlos, para que puedan responder de manera más eficaz y equilibrada a las demandas de los servidores públicos.

3.2 Evolución Jurídica del Sistema Pensionario en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

En una visión retrospectiva de los cambios efectuados en la legislación del régimen de seguridad social, en las páginas subsecuentes, se mostrarán algunos de los cambios normativos y estructurales que se presentan en el área de Prestaciones Económicas y, particularmente, en relación a las modificaciones del sistema pensionario; también, exponen algunos casos prácticos que muestren el origen de los problemas económicos

de los pensionistas y los errores más frecuentes en la aplicación de proyectos para la adecuación de los procedimientos administrativos.

3.2.1 Ley de General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925

Las prestaciones económicas otorgadas por la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, establecían como requisitos para el otorgamiento de una pensión, contar con 60 años de edad y 15 de servicios para la funcionarios; por inhabilitación física o mental a causa del servicio, sea cual fuere los años de servicio y, con diez años de servicio si la inhabilitación es ajena al servicio. **-Artículo 7, Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 12 de agosto, 1925.-**

En cuanto a la base de cálculo para otorgar la pensión, en los inicios del sistema pensionario, cuando correspondía a una pensión a funcionarios se establecía la formula de promediar el 1.5% de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos anteriores a la baja por el número de años de servicios. En este cálculo, no se disponía de estudios actuariales que permitiera considerar el costo real de las pensiones.

Por lo que corresponde a la inhabilitación a consecuencia del servicios se otorgaba el 50% del sueldo al ocurrir el percance y el 1% del promedio de sueldos disfrutados en los 5 años anteriores por el número de años de servicio por inhabilitación ajena al desempeños de sus funciones. **-Artículo 16, fracciones I, III y IV. Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 12 de agosto, 1925.-**

Las pensiones por fallecimiento del funcionario y fallecimiento del pensionista; las primeras se concedían integras a los deudos por un año y el 70% del segundo en adelante y, por fallecimiento del pensionista, se concedía el 70% de la pensión a los deudos, si el pensionista la disfrutó un año y por cada año completo que el pensionista haya disfrutado la pensión se disminuirá un 5% después del primero al octavo, hasta llegar al 35%. **-Artículo 33. Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 12 de agosto, 1925.-**

Las bases de cotización o retención al sueldo de las cuotas y aportaciones, en este ordenamiento jurídico, señala en su artículo 17 que el sueldo o sueldos asignados servirán de soporte para fijar el monto de las pensiones; se exceptúan los gastos de representación, sobresueldos, gratificaciones, comisiones o remuneración especial o extraordinaria e importe de alimentos a que tenga derecho. La retención se realiza de acuerdo a los siguientes porcentajes:

Para el trabajador:

Edad	Porcentaje
18 años	3%
19 a 25 años	0.5% más por cada año
25 a 33 años	0.1% más por cada año
33 a 38 años	0.15% más por cada año
38 a 43 años	0.20% más por cada año
43 a 47 años	0.25% más por cada año
47 a 49 años	0.30% más por cada año
49 a 51 años	0.35% más por cada año
51 a 53 años	0.40% más por cada año
53 a 55 años	0.45% más por cada año

Para los gobiernos Federal, del Distrito Federal y de los Territorios:

El Gobierno Federal aportará \$ 3,000.00 mensuales durante los 3 primeros años de la vigencia de esta Ley; del 4º año en adelante el monto se fijará anualmente sobre la base del déficit que presente el fondo de pensiones. Por el mismo tiempo los gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios, contribuirán con una subvención cuyo monto guarde con la federal la misma proporción que haya entre el importe del presupuesto de sueldos de la Federación y el del Distrito o Territorio respectivo; en ningún caso la subvención será inferior al 5% del producto total de los descuentos hechos a los funcionarios en el año anterior. **-Artículo 48, fracción I y artículo 49. Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 12 de agosto, 1925.-**

Como se puede observar, la constitución del Fondo de Pensiones desde su inicio prevé la existencia de un déficit en las aportaciones, respecto a las pensiones concedidas, por lo que se hace uso del recursos presupuestales para el cumplimiento de los compromisos.

3.2.1.1 Reformas y adiciones

La modificación que es objeto la Ley de fecha 31 de diciembre de 1925, incluye en su régimen de pensiones a los servidores públicos del magisterio (educadoras de párvulos y maestros de escuelas primarias con 30 años de servicios, previa comprobación que durante 25 años hayan tenido grupos de educandos, además se establece en el artículo 46 la posibilidad de devolución de fondos. La pensión para funcionarios que equivale a la actual por edad y tiempo de servicios y/o jubilación (de acuerdo a los supuestos que marca la Ley), se reduce a 55 años de edad y 15 de servicios, así como los trabajadores

que tengan 35 años de servicios tendrán derecho al retiro. **-Artículo 7, fracción I. Decreto que reforma la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 31 de diciembre, 1925.-**

Las bases para el cálculo de la pensión se adicionaron para establecer que cuando el promedio de sueldos del último quinquenio sea inferior al promedio del quinquenio anterior, se tomará el promedio de la totalidad de los últimos 10 años, el propósito de este ordenamiento fue aumentar la percepción de la pensión en aquellos casos en que el salario del trabajador había sufrido una disminución en los cinco años previos al trámite de la pensión.

Para las pensiones por inhabilitación del trabajador ajena al servicio, el promedio establecido en la Ley anterior, se le adiciona que la pensión no deberá ser menor al 20% de dicho promedio.

En el caso de educadoras de párvulos y maestros de escuelas primarias que hayan comprobado su desempeño como docentes durante 15 años, se les aumentará 25% adicional de la pensión que le corresponda con cargo al erario federal, o del Distrito o territorios respectivos. **-Artículo 16, fracciones I, II, III y IV. Decreto que reforma la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 31 de diciembre, 1925.-** La insuficiencia en el ingreso económico de los pensionistas es un problema que desde el surgimiento de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro hizo patente la necesidad de otorgar apoyos económicos adicionales con cargo a las finanzas públicas, lo que significa que el sistema pensionario se empezó a manejar subsidiariamente, en detrimento de la capacidad del fondo.

El decreto del 31 de diciembre de 1925 menciona que la retención de cotizaciones al fondo de pensiones se establecerá conforme a los siguientes porcentajes: de 18 años de edad corresponde el 3%, de 19 a 42 años de edad aumenta un 0.5% por cada año y de 42 a 55 años de edad aumenta un 1% por cada año; la modificación reduce los rangos de cotización con lo que se disminuye el descuento sobre los sueldos de los funcionarios durante el tiempo de sus servicios y a los funcionarios que no perciban más de \$ 4.00 diarios se les descontará la mitad de las cuotas asignadas, recayendo en el gobierno federal la responsabilidad de cubrir el déficit resultante. **-Artículo 48. Decreto que reforma la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 31 de diciembre, 1925.-**

La modificación del 29 de junio de 1926 tomó en cuenta que cuando un pensionista directo no disfrutara de la pensión que le correspondía, los beneficiarios gozarán por un año de la pensión íntegra y, del 70 % del segundo año en adelante. En relación a la devolución de fondo de pensiones, la Junta Directiva determinó el tipo de interés correspondiente, manteniendo una variación de acuerdo a criterios arbitrarios.

La cotización al fondo de pensiones por parte del trabajador sufre alteración en beneficio de éste, se mantiene el 3% de retención cuando este tiene 18 años de edad y se aumenta un 0.5% por año de 19 a 55 años de edad, quedando exentos de esta obligación pasados los 56 años de edad.

La política de incremento señala que las pensiones concedidas en el periodo del 20 de febrero de 1913 al 30 de septiembre de 1925 con importe de \$ 3.00 diarios quedarán ratificadas y aquellas que excedan dicha cantidad, se someterán a revisión para determinar si le correspondía una pensión menor de \$ 3.00, en tal caso se fijará el importe mínimo en esta cuantía.

En la reforma del 23 de febrero de 1927 a las pensiones de las fracciones III, IV, V y VI del artículo 7º, concedidas se les aplicó como cuota diaria el 1.5% del último sueldo diario por el número de años de servicios, además quienes simultáneamente perciban varios sueldos, el cálculo se hará sobre el de mayor cuantía.

Las modificaciones que recibe esta ley el 12 de febrero de 1932 y posteriormente el 24 de agosto de 1937 se refiere a la inversión de fondos disponibles para préstamos particulares con hipoteca y quirográficos; en ambas disposiciones se establecen los lineamientos para realizar inversiones en la compra o descuento de obligaciones del gobierno federal o garantizadas por éste, destinadas a apoyar obras de servicios públicos; en la compra o descuentos de bonos hipotecarios, bonos de caja, aceptaciones, cédulas hipotecarias u obligaciones, emitidos o garantizados por instituciones de crédito o auxiliares de concesión federal; adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento de la Dirección, hasta por un monto del 6% del importe del fondo de pensiones y, otorgamiento de prestamos a corto plazo. En este esquema de inversiones se sostuvo el fondo de pensiones durante esta etapa inicial del sistema pensionario para los servidores público; si bien, los resultados obtenidos en ese momento no mostraba un panorama real de las enormes deficiencias, por no ser muy representativa cuantitativamente la población demandante, se aprecia en las reformas y adiciones un ajuste constante tanto en el número de prestaciones, como en las bases para el cálculo, los montos de cotización, requisitos para acceder a una pensión y las políticas de incremento.

3.2.2 Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1946

La nueva Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de fecha 13 de marzo de 1946, transformó el esquema de prestaciones económicas aumentando las prestaciones y modificando los términos en que eran otorgadas anteriormente por la Ley que le antecedió, el artículo primero de este ordenamiento señala como prestaciones las siguientes: **-Artículo 1º. Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 13 de marzo, 1946.-**

- I. Pensiones directas para los trabajadores.
- II. Pensiones directas para los familiares de los trabajadores fallecidos en el servicio o a consecuencia de él, o que teniendo derecho a la pensión no la hubieren solicitado.
- III. Pensiones transmitidas para los familiares de los pensionistas.
- IV. Devolución de los descuentos para el fondo a los trabajadores que se separen del servicio.
- V. Devolución de los descuentos para el fondo a los familiares de los trabajadores que fallezcan sin tener derecho a pensión.
- VI. Préstamos Hipotecarios.
- VII. Préstamos Quirográficos.
- VIII. Fianzas de carácter civil o penal.
- IX. Facilidades de pago para obtener casa o terrenos o propiedad de la Dirección.
- X. Demás que conceda esta Ley.

Los requisitos para disfrutar una pensión directa para los trabajadores consideró un mínimo de 15 años de servicios y 55 años de edad o 25 años de servicios y haber contribuido al fondo por lo menos 20 años; para los trabajadores inhabilitados física o intelectualmente por causas ajenas al servicio, a partir de esta Ley se fijó como mínimo haber contribuido durante 15 años. Para el caso de los familiares de trabajadores fallecidos la pensión se concede sea cual fuere el tiempo de servicios, al ocurrir el fallecimiento a causa del servicio o a los deudos del trabajador con derecho a pensión sin haberla disfrutado éste. **-Artículo 25. Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 13 de marzo, 1946.-**

Las bases de cálculo para otorgar la pensión a que se refiere el artículo 39º, son las siguientes:

TIPO DE PENSION	TIEMPO DE SERVICIOS/%	TIEMPO DE SERVICIOS/%	TIEMPO DE SERVICIOS/%	IMPORTE DE LA PENSION (DEUDOS)
Trabajadores con 55 años de edad y 15 de servicios o con 25 años de servicios y 20 de haber cotizado	Con 15 años, corresponde un 40% de los sueldos	De 16 a 21 años, aumenta 2.5% por cada año	De 21 a 30 años, aumenta 5% por cada año	
Trabajadores inhabilitados física o intelectualmente a causa del servicio	100% del total de sueldos			
Trabajadores inhabilitados física o intelectualmente ajeno al servicio	Con 15 años, corresponde un 40% de los sueldos, menos el 25%	De 16 a 21 años, aumenta 2.5% por cada año, menos el 25%	De 21 a 30 años, aumenta 5% por cada año, menos el 25%	

TIPO DE PENSION	TIEMPO DE SERVICIOS/%	TIEMPO DE SERVICIOS/%	TIEMPO DE SERVICIOS/%	IMPORTE DE LA PENSION (DEUDOS)
Deudos por fallecimiento a causa del servicio				80% durante el primer año, disminuyendo 10% a partir del segundo año hasta llegar al 50% del sueldo del trabajador
Deudos por fallecimiento sin disfrute de pensión (trabajador)				100% de la pensión que correspondía al trabajador, disminuyendo 10% a partir del segundo año hasta llegar al 50%

Para calcular el monto de la pensión, se tomará el promedio de los sueldos disfrutados en los cinco años inmediatos anteriores. Cuando el promedio del quinquenio sea inferior al del inmediato anterior, se tomará el promedio de la totalidad de los últimos 10 años; al igual que la anterior ley, se pretende apoyar a los trabajadores con ingresos bajos. En el cálculo solo se tomarán en cuenta el sueldo o sueldos efectivamente percibidos y las percepciones adicionales para la formación del fondo de pensiones en 1925. **-Artículo 40. Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 13 de marzo, 1946.-**

Los recursos destinados para la formación del fondo de pensiones que proponía la nueva Ley en 1946 provenían de los siguientes mecanismos de captación: **-Artículo 5. Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 13 de marzo, 1946.-**

1. Fondo de la Dirección Pensiones de Retiro;
2. Descuentos forzosos del 4.5% sobre los sueldos de los trabajadores;
3. Aportaciones de los Gobiernos Federal, del Distrito y de los territorios Federales;
4. Importe de los Créditos e intereses a favor de la Dirección de Pensiones y a cargo de los Gobiernos Federal, del Distrito y territorios Federales;
5. Utilidades que se obtengan de las inversiones del fondo de pensiones;
6. Utilidades resultantes de las operaciones de carácter bancario que realice la Dirección, de conformidad con el uso de las autorizaciones que en esta ley se le conceden;
7. Importe de las pensiones, descuentos e intereses que caduquen o prescriban;

8. Producto de las sanciones pecuniaria impuestas por virtud de la Ley y su Reglamento;
9. Donaciones, herencias y legados a favor del fondo;
10. Descuentos forzosos del 4.5% de los sueldos del trabajador y, **-Artículo 66. Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 13 de marzo, 1946.-**
11. Aportaciones de los gobiernos federal, del distrito federal y de los territorios, en el mismo porcentaje que a los trabajadores. **-Artículo 71. Ley General de Pensiones Civiles de Retiro: 13 de marzo, 1946.-**

El incremento a las pensiones vigentes recibirán un aumento generalizado de \$1.00 diario y las que sean inferiores a un peso, el aumento será por la cantidad necesaria para elevarla a \$2.00 como pensión mínima.

Con la aplicación de esta ley se pretendía establecer procedimientos racionales en la captación y utilización de los recursos económicos, manteniendo una política de ajuste en las cuantías de todas las pensiones que sufrieron deterioro en los años anteriores, así como mantener el control de los fondos de pensiones.

Un impedimento que encontró esta Ley, fue el hecho de no haber realizado los estudios actuariales correspondientes para evaluar el estado financiero del fondo de pensiones, lo que propició la derogación de ésta a partir del 31 de diciembre de 1947.

3.2.3 Ley de Pensiones Civiles de 1947

El decreto de la Ley de Pensiones Civiles vigente a partir de 1947, elimina la denominación "de Retiro", al considerar que es reiterativo hablar de pensiones y retiro; pero no solo se cambia esta apreciación gramatical, sino que se propone complementar disposiciones que mejoren los servicios y las prestaciones a cargo de la Dirección de Pensiones Civiles. En este sentido, las pensiones que otorga en ese momento esta ley son: Pensiones por vejez o por inhabilitación para los trabajadores; pensiones para familiares del trabajador que fallezca por causa del servicio, pensiones para familiares por muerte del trabajador pensionado y, devolución de descuentos en favor de los trabajadores que se separen del servicio y a los deudos del trabajador fallecido sin tener derecho a pensión, además de las prestaciones económicas derivadas que concede la Ley.

La ampliación en la cobertura de los servicios impulsó adiciones significativas en favor de la población derechohabiente, tal es el caso de las pensiones por muerte del pensionista por vejez o inhabilitación en servicio y por desaparición del pensionista; en el primer caso, los deudos tendrán derecho a la pensión al presentar el acta de

defunción del trabajador pensionado y acreditar el derecho como familiar derechohabiente; por desaparición del pensionista, los deudos tendrán derecho a la pensión con carácter provisional, hasta definir la situación. Con esta importante adición se favorece a los familiares dependientes que quedaban desamparados y que no contaban con otro medio económico para subsistir.

El artículo 89 de la Ley de Pensiones Civiles estipula que las bases de cálculo para otorgar la pensión serán:

TIPO DE PENSION	BASES DE CALCULO
Pensión por vejez (mínimo 55 años de edad y 15 años de servicios)	Será igual al tanto por ciento de los sueldos, tomando como base: para los 15 años de servicios corresponderá 40%; de 16 a 21 años de servicios aumentará 2.5% por cada año y, de 21 a 30 años de servicios se incrementará un 5.0% por cada año.
Pensión por inhabilitación física o intelectual a causa del servicio	Se disfrutará del 100% del sueldo o sueldos que venía disfrutando el trabajador.
Pensión por inhabilitación física o intelectual por causas ajenas al servicio	El monto de la pensión será igual a la tabla de porcentajes que se aplica a la pensión por vejez y este se disminuirá en 25%.
Pensión por muerte del trabajador a causa del servicio	Los deudos recibirán por un año la pensión íntegra, disminuyendo un 10% al segundo año y sucesivamente cada año posterior hasta fijarla en un 50% de la que le hubiere correspondido al trabajador.
Pensión por muerte del trabajador, sin haberla disfrutado	El trabajador fallecido con derecho a una pensión sin haberla disfrutado, se transmitirá ésta a los deudos que le hubiere correspondido por tiempo de servicios, conforme a la tabla de porcentajes aplicada a la pensión por vejez, disminuyendo en un 10% cada año, hasta reducirla al 50% de la cuota inicial.
Pensión por muerte del Pensionista por edad y tiempo de servicios	Los deudos recibirán el 80% del monto original durante el primer año, y del segundo en adelante se descontará 10% anualmente hasta llegar a la mitad de la pensión original.
Pensión por muerte del pensionista inhabilitado	Recibirán los deudos por un año la pensión íntegra que correspondió al pensionista directo, disminuyendo un 10% al segundo año y así sucesivamente hasta llegar al 50% de la pensión.
Pensión provisional por muerte del pensionista inhabilitado y fallecido por causas ajenas a la invalidez	Se les entregará a los familiares el importe de 6 meses de la pensión.
<p>Para calcular el monto de la pensión, se tomará el promedio de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos a la fecha de baja. Cuando el promedio de sueldos del último quinquenio sea inferior al del inmediato anterior, se tomará el promedio de los últimos 10 años. (Art. 91)</p>	
<p>La reposición de gastos de funeral se otorgará entregando el importe de 60 días de la pensión. (Art. 102)</p>	

La cotización al fondo de pensiones se integra del descuento forzoso del 5.5% de los sueldos del trabajador, sin tomar en cuenta la edad y las aportaciones de los gobiernos Federal, del Distrito y de los Territorios Federales y establecimientos públicos descentralizados, que será de un 5.5% de los sueldos de los trabajadores. Complementariamente, se consideran los ingresos provenientes de las inversiones, pago de intereses, producto de sanciones pecuniarias, donaciones, herencias y cualquier otra percepción de carácter civil, mercantil o público.

En cuanto a la política de aumento a la pensión, al hacer el cálculo del sueldo o sueldos que percibía el trabajador, el monto resultante no podrá ser inferior a \$2.00 diarios, por lo que se tomó como criterio general, igualar la cuota diaria como mínima en esta cantidad. Asimismo, las pensiones concedidas sujetas a las leyes anteriores se aumentaron un peso diario y cuando fuere inferiores, el aumento sería hasta la cantidad necesaria para elevarlas a \$2.00 diarios como mínimo.

3.2.4 Ley del I.S.S.T.E. de 1959

El 30 de diciembre de 1959 en el decreto aprobado por el Congreso de la Unión se crea la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, instrumento jurídico que establece los beneficios de la seguridad social para los servidores públicos, además aporta los elementos técnicos, administrativos y normativos para un adecuado funcionamiento del Instituto, el cual esta constituido legalmente como un organismo público descentralizado de la administración pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El nacimiento de esta Ley propone como prestaciones económicas elementales un total de 14 seguros y servicios:

Art. 3º

- I. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.
- II. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedad profesionales.
- III. Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.
- IV. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.
- V. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.
- VI. Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.

- VII. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- VIII. Préstamos Hipotecarios.
- IX. Préstamos a Corto Plazo.
- X. **Jubilación.**
- XI. **Seguro de Vejez.**
- XII. **Seguro de Invalidez.**
- XIII. **Seguro por causa de muerte.**
- XIV. **Indemnización Global.**

Las prestaciones señaladas en **negritas** corresponden a las funciones que son establecidas como responsabilidad directa del Departamento de Pensiones y Jubilaciones, para su aplicación y observancia.

En adición el Art. 94 se concede la liquidación en favor de los familiares derechohabientes para la reposición de gastos de funeral.

La Ley del ISSSTE clasifica los requisitos para otorgar la pensión en los siguientes términos:

TIPO DE PENSION	REQUISITOS
Jubilación	30 años o más de servicios e igual tiempo de cotización.
Vejez	55 años de edad y 15 años de servicios e igual tiempo de cotización.
Invalidez por causas ajenas al servicio	Para los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al servicio con 15 años de cotización como mínimo.
Muerte del Trabajador	Cualquiera que sea la edad, siempre y cuando hubiere contribuido 15 años.
Muerte del Pensionista	Al fallecimiento de éste previa presentación de la acta de defunción y con pleno derecho de los familiares deudos, de conformidad con la normatividad vigente.

Para calcular el monto de las pensiones se tomará el promedio del sueldo o sueldos del trabajador de los años anteriores a la fecha de baja. Esta percepción se denominará "sueldo regulador".

-Artículos 72 y 79. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 30 de diciembre, 1959.-

En la jubilación se otorgará como importe el 100% del sueldo o sueldos percibidos; la pensión por vejez y la de invalidez el monto será igual al tanto por ciento de los sueldos, tomando como base los 15 años de servicios que le corresponderá el 40% de su sueldo; de 16 a 21 años de servicio aumentará un 2.5% por cada año y, de 21 a 29 años de servicios se incrementará 5% por cada año.

-Artículos 72, 77 y 79. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 30 de diciembre, 1959.-

La pensión por causa de muerte del trabajador, el calculo es igual al de la pensión por vejez, la diferencia en este tipo de pensión será que durante los cinco años sucesivos se disminuirá en un 10% hasta quedar en 50% de la cifra primaria.

-Artículo 90. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 30 de diciembre, 1959.-

Para la pensión por muerte del pensionista o desaparición, los deudos recibirán el 80% del monto original durante el primer año y del segundo en adelante disminuirá 10% hasta llegar al 50% de la pensión original. Si la transmisión de la pensión es a consecuencia directa de la incapacidad total permanente, los deudos recibirán la pensión íntegra durante el primer año, decreciendo un 10% del segundo año en adelante hasta llegar al 50% de la pensión original. En el caso de los deudos del pensionista fallecido por causas ajenas a la incapacidad permanente sea total o parcial, solo se entregará el importe de 6 meses de la pensión que corresponda.

-Artículo 93. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 30 de diciembre, 1959.-

La indemnización global es concedida al trabajador retirado del servicio activo, conforme a la siguiente tabla:

-Artículo 95. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 30 de diciembre, 1959.-

De 1 a 4 años de servicio	La devolución será igual al monto total de cuotas que hubiese contribuido.
De 5 a 9 años de servicio	La devolución será igual al monto total de cuotas que hubiese contribuido, más un mes de su último sueldo básico.
De 10 a 14 años de servicio	La devolución será igual al monto total de cuotas que hubiese contribuido, más dos meses de su último sueldo básico.

Los rangos en que se otorga la indemnización global, sólo corresponden a la devolución de cuotas más un pago adicional que trata de compensar la depreciación que ha sufrido el dinero en un lapso de tiempo determinado, sin que esto represente una restitución de intereses generados por estos recursos.

En cuanto a las bases de cotización, la nueva Ley aclara que se tomará en cuenta el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación percibidos a partir de la fecha en que entre en vigor la Ley, los anteriores ordenamientos mencionaban que únicamente se tomará el sueldo básico del trabajador, lo que limitaba considerablemente el monto de las cotizaciones y por consiguiente, las cuotas pensionarias resultaban demasiado bajas; esta nueva disposición incorpora para efectos de cotización el sobresueldo y las compensaciones recibidas por el trabajador, aumentando el monto de la cuantía.

-Artículo 14. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 30 de diciembre, 1959.-

Las cuotas y aportaciones que integran la cotización al fondo de pensiones se distribuyen de la siguiente forma; para el:

Trabajador: La aportación será del 8% del sueldo básico o presupuestal, del cual el 2% se destinará a cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad y, el 6% para cubrir las prestaciones señaladas en las fracciones de la IV a la XIV del artículo 3°.

-Artículo 15. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 30 de diciembre, 1959.-

Pensionista: Se extiende la obligación de retener el 4% del importe de la pensión para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.

-Artículo 24. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 30 de diciembre, 1959.-

Entidades y organismos públicos: Aportarán en porcentaje equivalente a los sueldos básicos de los trabajadores; 6% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, 0.75% para cubrir seguros por riesgo de trabajo y 6% para las prestaciones de las fracciones IV a la XIV del referido artículo.

La aportación del gobierno federal para apoyar a los pensionistas destina es del 2% sobre la pensión para el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad y 2% que el Instituto destina para el mismo fin. En el caso de las pensiones con cuota diaria mínima, el 8% para cubrir el anterior seguro, lo aportarán en partes iguales entre la entidad u organismo público correspondiente y el Instituto.

-Artículos 20 y 24. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 30 de diciembre, 1959.-

El incremento a las pensiones bajo esta nueva disposición legal, menciona que en el caso de la pensión por vejez, en ningún caso podrá ser inferior a \$12.00 diarios, ni exceder del 100% del sueldo regulador; este argumento normativo no favorece el mejoramiento del nivel de vida del pensionista, ya que si consideramos que la economía

mexicana presenta variables muy diversas, no resulta conveniente establecer topes mínimos y máximos que quedan rebasados en pocos meses de haberse aplicado. Asimismo, se señala que cada 6 años se hará una revisión de las cuantías de las jubilaciones y pensiones para mejorarlas en caso de aumento en el costo de la vida, nuevamente se presenta una prescripción inadecuada a la movilidad de los índices inflacionarios y al incremento en precios y salarios, la temporalidad que se impone en el artículo 136 de esta Ley, no sólo impide frenar el decremento de las pensiones, sino que además los ajustes que se realicen no son suficientes para proporcionar mejores ingresos.

-Artículos 78 y 136. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 30 de diciembre, 1959.-

3.2.4.1 Reformas y adiciones

En el decreto del 31 de diciembre de 1975 que modifica la Ley, se presenta un avance para el mejoramiento en el monto de las cuantías, se trata de asentar un nuevo procedimiento administrativo para calcular el monto de las pensiones y jubilaciones, en éste se toma en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en los tres años inmediatos anteriores de la fecha del acuerdo por el que se conceda, dicho promedio se denominará sueldo regulador. Esta nueva fórmula para determinar la cuota diaria que corresponde a una nueva pensión reduce considerablemente la diferencia que existe entre el último sueldo como trabajador y la primera cuota que recibe como pensionista, hay que recordar que antes se establecía el promedio de los cinco años anteriores, por lo que se aumentó la diferencia en esta comparación de ingresos.

-Artículo 79. Decreto que modifica la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 31 de diciembre, 1975.-

La política de incremento a la pensión se refiere en el caso de la jubilación que la cuota diaria será igual al 100% del sueldo regulador; sin embargo, la cuota diaria máxima nunca podrá ser mayor a veinte veces la cuota mínima vigente y, para la pensión por vejez, en ningún caso podrá ser inferior a \$ 32.47 diarios (actualmente son: \$ 0.03247), o en su defecto a la cuota diaria mínima que establezca la Junta Directiva; ni excederá del 100% del sueldo regulador.

-Artículos 72 y 78. Decreto que modifica la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 31 de diciembre, 1975.-

El 2 de enero de 1981, se pone en vigencia una serie de modificaciones que afecta la constitución del sistema pensionario, las pensiones que reciben los deudos de los trabajadores a consecuencia de un riesgo profesional, recibirán el equivalente a la 100% del sueldo o sueldos que hubiese recibido el trabajador. De igual forma los familiares con derecho a pensión por muerte del pensionista con incapacidad permanente total o parcial, continuarán disfrutando la cuota íntegra, en el caso de que el fallecimiento sea por causas ajenas a las que dieron origen a la incapacidad permanente sea total o

parcial, recibirán 6 meses de la cuota disfrutada por el pensionista, sin perjuicio del derecho a disfrutar la pensión que en su caso le otorgue la ley.

En cuanto a las prestaciones derivadas, para gastos de funeral se concederán 90 días del importe de la pensión y la gratificación anual que tendrán derecho los jubilados y pensionados será equivalente a 40 veces la cuota diaria de la pensión.

Por último, en relación a la política de incremento a la pensión, ésta precisa que las cuantías de las jubilaciones y pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumentan los sueldos de los trabajadores en activo. El decremento constante de la cuota diaria sufrido en los años anteriores, impulsa una modificación de singular importancia para la población pensionaria, esto es, que la recuperación en el ingreso se pretendía alcanzar a partir de mantener incrementos al mismo tiempo en que los recibían los servidores públicos en activo, pero cabe recordar que las pensiones desde que son otorgadas resultan inferiores, según la fórmula procedimental, además, no hay que perder de vista que un trabajador tiene prestaciones adicionales que complementan su salario y que al tener la condición de pensionista es privado de ellas.

3.2.5 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983

En la exposición de motivos de la iniciativa de la nueva Ley del I.S.S.T.E., el Ejecutivo declaró que este cambio en la legislación permite dar "inicio a un profundo proceso de reorganización administrativa y financiera, con el propósito de darle solidez y mayor eficacia operativa en la prestación de sus servicios a los trabajadores del Estado" ⁷¹. El apoyo directo en materia de seguridad social fue establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, en el que se consigna la modernización de las instituciones y el cumplimiento de los planes y programas gubernamentales para otorgar mayores beneficios a los sectores laborales de la población. De igual forma, en la elaboración de la iniciativa se recogieron las demandas de la población y el compromiso de asegurar el bienestar de los servidores públicos.

"En la base de la Iniciativa de la Nueva Ley se encuentra el concepto de solidaridad social, con lo que se busca que los servidores públicos gocen por igual de ciertas prestaciones en especie, sin distingos de nivel salarial o de antigüedad. Y en aquellos servicios que tienen como referencia, el salario, se definen prioridades, topes y límites que permiten mitigar las disparidades, buscando igualar las seguridades básicas en beneficio de los derechohabientes de menores ingresos.

⁷¹ Subdirección General Jurídica. *Ley del I.S.S.T.E. 1993*. Ed. Coordinación General de Comunicación Social. México, D.F., octubre de 1993. pág. 1

Se pretende, entre otros aspectos fundamentales, establecer un régimen de seguridad social para los servidores públicos, un mejor esquema de prestaciones y una organización administrativa más moderna para el Instituto, que permita un manejo más ordenado de sus inversiones y reservas" ⁷².

El decreto aprobado por el Congreso de la Unión, vigente a partir del 1º de enero de 1984, dispone que en materia de prestaciones económicas se contarán con los siguientes seguros y prestaciones complementarias:

Artículo 3º, Ley del I.S.S.T.E.

- I. Medicina Preventiva
- II. Seguro de Enfermedades y Maternidad
- III. Servicios de Rehabilitación Física y Mental
- IV. **Seguro de Riesgo del Trabajo**
- V. **Seguro de Jubilación**
- VI. **Seguro de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios**
- VII. **Seguro de Invalidez**
- VIII. **Seguro por Causa de Muerte**
- IX. **Seguro de Cesantía en Edad Avanzada**
- X. **Indemnización Global**
- XI. Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil
- XII. **Servicios de Integración a Jubilados y Pensionados**
- XIII. Arrendamiento o Venta de Habitaciones Económicas pertenecientes al Instituto
- XIV. Préstamos Hipotecarios para la Adquisición en Propiedad de Terrenos y/o Casas, Construcción, Reparación, Ampliación o Mejoras de las mismas; así como para el pago de Pasivos Adquiridos por estos Conceptos
- XV. Préstamos a Mediano Plazo
- XVI. Préstamos a Corto Plazo
- XVII. Servicios que Contribuyan a Mejorar la Calidad de Vida del Servidor Público y Familiares Derechohabientes
- XVIII. Servicios Turísticos
- XIX. Promociones Culturales, de Preparación Técnica, Fomento Deportivo y Recreación
- XX. Servicios Funerarios

Las prestaciones señaladas en **negritas** corresponden a las funciones que son establecidas como responsabilidad directa de la Subdirección de Pensiones de acuerdo al Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda, en sus diversos artículos, para

⁷² Ibídem. pp. 2 y 3

su aplicación y observancia. Las demás prestaciones son complementarias y forman parte de los beneficios a que tienen derecho los servidores públicos en activo y los jubilados y pensionados del Instituto.

El sistema pensionario incluye el seguro de Cesantía en Edad Avanzada como prestación para los servidores públicos que hayan cotizado durante 10 años o más y que tengan 60 años o más de edad. El sentido de incorporar este seguro es apoyar y proteger con una pensión a los servidores públicos que por su avanzada edad no pueden continuar desempeñando adecuadamente sus actividades; esta prestación constituye un reconocimiento a la labor que realizan los trabajadores al servicio del Estado.

La fracción XII del Artículo 3º, señala como obligación de las autoridades, la instrumentación del Programa de Atención a Jubilados y Pensionados, bajo el esquema del Sistema Integral de Retiro (ver 3.2.5.2 Implantación y Contenido del Sistema Integral de Retiro), el cual se fundamenta en lo dispuesto por la nueva Ley del ISSSTE.

Algunos de los requisitos para el otorgamiento de la pensión se clasifican de acuerdo a los que correspondan a la solicitud:

TIPO DE PENSION	REQUISITOS
Jubilación	30 años o más de servicios e igual tiempo de cotización
Vejez	55 años de edad y 15 años de servicios e igual tiempo de cotización.
Invalidez por causas ajenas al servicio	Para los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al servicio con 15 años de cotización como mínimo.
Cesantía en Edad Avanzada	60 años o más de edad y 10 años de servicios e igual tiempo de cotización.
Muerte del Trabajador	Cualquiera que sea la edad, siempre y cuando hubiere contribuido 15 años, o bien acaecida cuando haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo 10 años de cotización.
Muerte del Pensionista	Al fallecimiento de éste previa presentación de la acta de defunción y con pleno derecho de los familiares deudos, de conformidad con la normatividad vigente.
Indemnización Global	Separación definitiva del servicio y sin derecho a la Jubilación o pensión.

-Artículos 60, 61, 67, 73, 82 y 87. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 27 de diciembre, 1983.-

Las bases de cálculo para otorgar la pensión, en general, se continúan aplicando como lo establece la anterior Ley. Para acceder a la jubilación, ésta se otorgará tomando de base el importe el 100% del sueldo regulador; la pensión por edad y tiempo de servicios y la de invalidez el monto será igual al tanto por ciento de los sueldos, tomando como base los 15 años de servicios que le corresponderá el 50% de su sueldo; de 16 a 25 años de servicio aumentará un 2.5% por cada año y, de 26 a 29 años de servicio aumentará 5% por cada año.

La pensión por cesantía en edad avanzada se calculará con base a los siguientes lineamientos operativos: los trabajadores con 60 años de edad y 10 de servicios le corresponderá un 40% del monto total de sueldos; de 61 años en adelante y con 10 años de servicios aumentará un 2% por cada año hasta llegar al 50%.

-Artículos 60, 63, y 83. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 27 de diciembre, 1983.-

La pensión por causa de muerte del trabajador, se concederá tomando como base la misma tabla para el calculo de la pensión por edad y tiempo de servicios, la adición a este precepto es, cuando el trabajador fallezca a los 60 o más años de edad, los deudos recibirán una pensión conforme al siguiente porcentaje: para los 60 años de edad y 10 de servicios le corresponderá un 40%; de 61 años en adelante y con 10 años de servicios aumentará un 2% por cada año hasta llegar al 50%.

-Artículo 76. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 27 de diciembre, 1983.-

Para la pensión por muerte del pensionista o desaparición, los deudos recibirán el 100% del monto original. En los dos párrafos anteriores se puede apreciar que en las pensiones por transmisión, no se aplica la disminución por cada año transcurrido desde que se otorga la pensión, la finalidad es mantener una percepción adecuada a las necesidades económicas de los deudos.

-Artículos 76 y 80. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 27 de diciembre, 1983.-

Para indemnización global esta se concede al trabajador conforme a la siguiente tabla:

De 1 a 4 años de servicio	La devolución será igual al monto total de cuotas que hubiese contribuido.
De 5 a 9 años de servicio	La devolución será igual al monto total de cuotas que hubiese contribuido, más 45 días de su último sueldo básico.
De 10 a 14 años de servicio	La devolución será igual al monto total de cuotas que hubiese contribuido, más tres meses de su último sueldo básico.

Al igual que la legislación anterior, los rangos en que se otorga la indemnización global, sólo corresponden a la devolución de cuotas más un pago adicional que trata de compensar la depreciación que ha sufrido el dinero en un lapso de tiempo determinado, sin que esto represente una restitución de intereses generados por estos recursos.

-Artículo 87. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 27 de diciembre, 1983.-

En cuanto al reparto de cotizaciones a los diferentes seguros y servicios, éstas se ajustan a las disposiciones jurídicas, tal y como se indica a continuación:

Trabajador. La aportación será del 8% del sueldo básico o presupuestal, del cual el 2% se destinará a cubrir medicina preventiva, el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, los servicios de rehabilitación física y mental, así como el seguro de riesgo de trabajo. El 6% se destina para cubrir las prestaciones señaladas en las fracciones de la V a la XX del artículo 3º.

-Artículo 16. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 27 de diciembre, 1983.-

Pensionista: Se extiende la obligación de retener el 4% del importe de la pensión para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad y los servicios medicina preventiva y rehabilitación física y mental.

-Artículo 25. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 27 de diciembre, 1983.-

Dependencias y entidades públicas: Aportarán en porcentaje equivalente a los sueldos básicos de los trabajadores; 6% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, los servicios medicina preventiva y rehabilitación física y mental. El 0.75% para cubrir seguros por riesgo de trabajo, 6% para las prestaciones de las fracciones V a la XX del referido artículo y 5% adicional para constituir el fondo de la Vivienda.

La aportación del gobierno federal para apoyar a los pensionistas destina una cuota 2% sobre la pensión para el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad y medicina preventiva, 2% que el Instituto destina para el mismo fin. En el caso de las pensiones con cuota diaria mínima, el 8% para cubrir el anterior seguro, lo aportarán en partes iguales entre la entidad u organismo público correspondiente y el Instituto.

-Artículos 21 y 25. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 27 de diciembre, 1983.-

Los incrementos concedidos a las pensiones otorgadas serán fijadas por la Junta Directiva, determinando los topes para las cuotas mínimas y máximas, que en el caso de la máxima no podrá exceder del 100% del sueldo regulador, el límite aplicable protege a quienes obtienen menores ingresos; igualmente, el artículo 57 dispone que las cuantías de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo. Esta nueva disposición, da la posibilidad a que los pensionistas se inconformen por la cuota tan baja que perciben y la constante disminución en el monto de la cuantía; de acuerdo a la Jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a favor de los pensionistas para que reciban un ajuste de cuota, las autoridades del Instituto,

implementaron programas en los que se revisa la evolución de las pensiones otorgadas y que mediante la resolución dictada se incrementan las pensiones de los quejosos.

Este recurso legal (Interponer demanda con base al artículo 57 de la Ley del ISSSTE) para incrementar las pensiones ha resultado un fuerte instrumento lucrativo para las asociaciones civiles de jubilados y pensionados, al igual que para algunos despachos de abogados, ya que en la mayoría de los casos resultan beneficiados los pensionistas con un pago retroactivo, del cual cobran una comisión o porcentaje por asunto ganado. Para el Instituto, esta disposición le ha ocasionado pagar liquidaciones por ajuste de cuota, por lo que ha establecido como política interna, agotar todas las instancias legales y los máximos tiempos para dar respuesta a las peticiones, con el propósito de prorrogar la negativa ficta para desistir al interesado de su pretensión o esperar a que se reciba una demanda promovida por el pensionista interesado o su representante, la cual puede tardar de uno a cinco años como mínimo.

El proyecto de reforma al artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuando fue presentado al Congreso de la Unión por el Ejecutivo, pretendía uniformar los criterios para el incremento de las pensiones al igual que los salarios de los trabajadores en activo, pero en el fondo, lo importante era controlar las manifestaciones de inconformidad presentando un panorama atractivo para la población pensionaria al creer que con esto se frenarían las disparidades en el ingreso al otorgar incrementos generales; sin embargo hay que tomar en cuenta que las cuantías y los cálculos para conceder la pensión, disminuyen el ingreso al no integrar prestaciones que recibe el trabajador en activo.

La Ley vigente a partir de 1984, al igual que las anteriores disposiciones establece que en adición a la gratificación anual (Aguinaldo) que reciben, los jubilados y pensionados, tendrán derecho a recibir las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando, resulten compatibles a los pensionados, por ejemplo los prestamos a corto y mediano plazo, así como los prestamos hipotecarios.

3.2.5.1 Reformas y adiciones

En 1987 se lleva a cabo la modificación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado⁷³, en este caso en el artículo 3º fracción XII queda establecido el concepto de **Servicios de Integrales de Retiro a Jubilados y Pensionados**, en concordancia con el Programa instrumentado a partir de 1984 denominado Sistema Integral de Retiro.

⁷³ *Ley del I.S.S.S.T.E.* Decreto publicado en el D.O.F. de fecha 24 de diciembre de 1986. México, D.F.

Fundamentalmente, las reformas pretenden disminuir las dificultades económicas del Instituto, definiendo con precisión la asignación de recursos hacia cada una de las prestaciones económicas y en especie, al mismo tiempo, se tiene como objetivo prioritario respaldar financiera y contablemente cada una de ellas. La distribución de las cuotas y aportaciones a través de mecanismos adecuados y transparentes, reduce considerablemente la desviación de recursos económicos asignados hacia aquellas que tengan mayor prioridad.

En cuanto a los requisitos para acceder a una jubilación, se menciona en el artículo 60 de esta Ley que para conceder este derecho los hombres deberán cotizar 30 años o más de servicios al Instituto y, las mujeres 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al mismo. Al plantearse esta disposición para reducir el tiempo cotizado para las mujeres se reconoce la labor realizada por éstas y se erige como una demanda satisfecha en favor de las servidoras públicas en México.

Importante resultó la modificación para calcular el monto de las cantidades que se toman como base para otorgar la jubilación, pensión por edad y tiempo de servicios, por invalidez, cesantía en edad avanzada y por muerte del trabajador. El Instituto define como una estrategia operativa, tomar en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año como trabajador. Como se ha mencionado anteriormente, las bases de cálculo se deriva del promedio de sueldos básicos percibidos durante un periodo de tiempo, inicialmente se consideraban el quinquenio, posteriormente se empleo el trienio y, con esta modificación la anualidad es la base para determinar el monto de éstas; en este sentido, la legislación en su proceso evolutivo a través del análisis de los procedimientos administrativos ha buscado otorgar mayor bienestar a los servidores públicos. Si revisamos los procedimientos empleados para determinar el monto de las pensiones en las diferentes etapas históricas del sistema pensionario, observamos que con el promedio de sueldos que percibía un trabajador en activo durante los cinco años anteriores a la fecha de baja, su pensión se reducía al 70 - 80% del total de su último sueldo; cuando se utilizó el periodo de tres años, la pensión se vio favorecida con un aumento, fijándose entre el 85 - 90% del último sueldo; finalmente, al establecerse la anualidad como base para el cálculo de la pensión, aunque se menciona que se percibirá el 100% de los sueldos disfrutados por el trabajador (en el caso de la jubilación) en términos reales se otorga el 95% en promedio, esto se justifica al presentarse incrementos salariales durante el año que se considera para calcular el monto de la pensión. (Ver caso práctico)

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Caso práctico 1

El señor José Vázquez Méndez, quien actualmente disfruta de una pensión por Jubilación, inició el trámite de su pensión el 2 de junio de 1971, las aportaciones que se consideraron para el cálculo de la pensión fueron las comprendidas en el periodo del 16 de septiembre de 1932 al 31 de marzo de 1972, con un tiempo total de servicios de 39 años, 6 meses, 15 días.

De acuerdo a los antecedentes que señala el dictamen emitido por la H. Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el solicitante prestó sus servicios en la Presidencia de la República; en la Secretaría de Gobernación y en el extinto Departamento de Turismo.

Para determinar el sueldo regulador se tomó en consideración el último quinquenio de servicios como trabajador, el cual comprende el periodo del 1° de abril de 1967 al 31 de marzo de 1972, como se describe en la relación de empleos y sueldos.

AÑO	NUM. DE DIAS	PERCEPCION MENSUAL	TOTAL DE INGRESOS
1967	275	\$ 5,357.50	\$ 48,217.50
1968	365	5,357.50	64,290.00
1969	365	5,357.50	64,290.00
1970	365	5,357.50	64,290.00
1971	166	5,357.50	29,466.25
1971	199	10,055.00	65,357.50
1972	90	10,055.00	30,165.00
TOTAL	1825		\$ 366,076.25

$\$ 366,076.25 / 1825 \text{ días} = \$ 200.59 \text{ cuota diaria}$

$\$ 200.59 \times 30 \text{ días} = \$ 6,017.70 \text{ pensión mensual}$

Codificación de sueldos.

Cuando se presentan uno o más incrementos salariales durante el año, se separan por periodos distintos los días afectados.

En el caso que nos ocupa, al hacer un análisis comparativo entre el último sueldo percibido por el trabajador y el primer pago de pensión mensual, se observa una disminución en el ingreso en términos reales de \$ 4,037.30 mensuales, lo que representa el 40%.

Nota aclaratoria. En los últimos dos periodos se incrementó la percepción mensual debido a que el trabajador desempeño dos empleos simultáneamente, lo que afectó considerablemente el promedio de sueldos, al considerar ingresos desproporcionados, reduciendo aún más la cuota diaria.

Como consecuencia de la reducción en su ingreso, el solicitante no disfrutó del beneficio concedido, por lo que se reincorporó al servicio activo y, nuevamente el 19 de enero de 1977, presenta la solicitud de pensión por jubilación, para que se le hiciera un nuevo estudio.

El total de aportaciones que fueron consideradas en ese momento, corresponden al periodo del 16 de septiembre de 1932 al 31 de enero de 1977, fecha en que causó baja como empleado. La normatividad vigente en ese momento señalaba que la base para determinar la cuota diaria es el trienio.

Relación de empleos y sueldos

Trienio.- del 1º de febrero de 1974 al 31 de enero de 1977.

AÑO	NUM. DE DIAS	PERCEPCION MENSUAL	TOTAL DE INGRESOS
1974	212	\$ 10,767.50	\$ 75,372.50
1974	122	11,764.70	47,058.08
1975	212	11,764.70	82,352.90
1975	153	12,620.30	63,101.50
1976	243	12,620.30	100,962.40
1976	122	14,480.30	57,921.20
1977	31	14,480.30	14,480.30
TOTAL	1095		\$ 441,249.60

$\$ 441,249.60 / 1095 \text{ días} = \$ 402.97 \text{ cuota diaria}$

$\$ 402.97 \times 30 \text{ días} = \$ 12,089.10 \text{ pensión mensual}$

Comparativamente la disminución en el ingreso es de \$ 2, 391.20, al inicio de la pensión, en porcentaje se reduce en 16.5%.

Ahora bien, para observar el impacto económico en los tres criterios administrativos utilizados para determinar el monto de las pensiones, del sistema pensionario para los servidores públicos; a continuación se presentan dos ejemplos de posibles procedimientos de operación y asignación de derechos para acceder a una Jubilación que corresponden al

quinquenio y anualidad del mismo solicitante, tomando como fecha de baja en ambos casos el 31 de enero de 1977.

Ejemplo N° 1

Quinquenio.- 1° de febrero de 1972 al 31 de enero de 1977.
(periodo de los cinco años anteriores a la fecha de baja)

Relación de Empleos y Sueldos

AÑO	NUM. DE DIAS	PERCEPCION MENSUAL	TOTAL DE INGRESOS
1972	89	\$ 10,055.00	\$ 30,165.00
1972	245	10,527.50	84,220.00
1973	243	10,527.50	84,220.00
1973	122	10,767.50	43,070.00
1974	243	10,767.50	86,140.00
1974	122	11,764.70	47,058.08
1975	212	11,764.70	82,352.90
1975	153	12,620.30	63,101.50
1976	243	12,620.30	100,962.40
1976	122	14,480.30	57,921.20
1977	31	14,480.30	14,480.30
TOTAL	1825		\$ 693,691.38

$$\text{\$ } 693,691.38 / 1825 = \text{\$ } 380.10 \text{ cuota diaria}$$

$$\text{\$ } 380.10 \times 30 = \text{\$ } 11,403.00 \text{ pensión mensual}$$

En el ejemplo anterior, la reducción en el ingreso es de \$ 3,077.30, es decir un 21% en relación al último sueldo.

Ejemplo N° 2

Anualidad.- 1° de febrero de 1976 al 31 de enero de 1977.
(periodo del último año anterior a la fecha de baja)

Relación de Empleos y Sueldos

AÑO	NUM. DE DIAS	PERCEPCION MENSUAL	TOTAL DE INGRESOS
1976	210	12,620.30	\$ 88,342.10
1976	122	14,480.30	57,921.20
1977	30	14,480.30	14,480.30
TOTAL	360		\$ 160,743.60

$\$ 160,743.60 / 360 \text{ días} = \$ 446.51 \text{ cuota diaria}$

$\$ 446.51 \times 30 \text{ días} = \$ 13,395.30$

Esto representa una disminución de 1085.00 del ingreso mensual que es igual al 7.5 %.

Como se observa, los distintos criterios para la aplicación de los procedimientos administrativos para conceder las pensiones y jubilaciones tienen repercusión en el bolsillo de los servidores públicos; estas políticas aplicadas al sistema de pensiones han dado como resultado una variación significativa en el ingreso.

PERIODO	ULTIMO SUELDO	PENSION MENSUAL	DIFERENCIA PORCENTUAL
QUINQUENIO (1)	\$ 10,055.00	\$6,017.70	40.0%
QUINQUENIO (2)	\$ 14,480.30	\$11,403.00	21.0%
TRIENIO (3)	\$14,480.30	\$12,089.10	16.5%
ANUALIDAD	\$14,480.30	\$13,395.30	7.5%

(1) Corresponde al periodo del 1° de abril de 1967 al 31 de marzo de 1972. El solicitante no disfrutó de la pensión
(2) Corresponde al ejemplo de procedimiento ficticio del 1° de febrero de 1972 al 31 de enero de 1977.
(3) Cálculo de pensión que disfruta el C. José Vázquez Méndez, a la fecha.

Caso Práctico 2

A continuación, se describe el trámite de una pensión en el que se tomará en cuenta una pensión por jubilación concedida en los términos de la normatividad vigente que corresponde a la anualidad, el trámite de referencia precede de un dictamen en el que se consideró el cálculo por trienio.

El señor Enrique Mejía Beltrán, servidor público con cargo de Agente del Ministerio Público adscrito a la Procuraduría General de la República y quien anteriormente ocupó una plaza en el Departamento del Distrito Federal, presentó su solicitud de trámite de pensión con fecha 30 de junio de 1980. El periodo para determinar la cuota diaria es el siguiente:

Trienio.- 1º de febrero de 1980 al 31 de enero de 1983

Relación de Empleos y Sueldos

AÑO	NUM. DE DIAS	PERCEPCION MENSUAL	TOTAL DE INGRESOS
1980	59	\$ 38,711.02	\$ 5977,422.04
1980	153	48,894.80	244,474.00
1980	122	53,973.20	215,892.80
1981	243	57,313.65	453,509.20
1981	122	64,468.65	257,874.60
1982	48	64,468.65	100,942.01
1982	195	74,959.50	476,865.62
1982	122	75,972.00	303,888.00
1983	31	75,972.00	75,972.00
TOTAL	1095		2,211,840.27

$\$ 2,211,840.27 / 1095 \text{ días} = \$2019.94 \text{ cuota diaria}$

$\$ 2,019.94 \times 30 \text{ días} = \$ 60,598.20 \text{ pensión mensual}$

La disparidad es de 15,373.80 al mes que es igual al 20 %, por lo que el interesado no aceptó este estudio y se reincorporó al servicio activo.

Al solicitar un nuevo estudio del cálculo de su pensión el Sr. Enrique Mejía Beltrán presentó ante el Instituto, las hojas de servicios por el tiempo laborado en la Procuraduría General de la República del 1° de enero de 1953 al 30 de febrero de 1988, fecha en que causo baja definitiva como servidor público, con un tiempo cotizado de 35 años, 4 meses, 0 días.

El Análisis Laboral (anteriormente denominado Relación de Empleos y Sueldos) señala los siguientes ingresos:

PERIODOS	NUM. DE DIAS	SUELDO MENSUAL	SUELDO DIARIO	TOTAL DE INGRESOS
87/05/01 A 87/06/30	60	\$ 455,415.00	\$ 15,180.50	\$ 910,830.00
87/07/01 A 87/08/30	60	\$ 513,410.00	\$ 17,113.66	\$ 1,026,819.60
87/09/01 A 87/09/30	30	\$ 517,160.00	\$ 17,238.66	\$ 517,159.80
87/10/01 A 87/12/30	90	\$ 596,345.00	\$ 19,878.16	\$ 1,789,034.40
88/01/01 A 88/02/30	60	\$ 684,829.00	\$ 22,827.63	\$ 1,369,657.80
88/03/01 A 88/04/30	60	\$ 700,756.00	\$ 23,358.53	\$ 1,401,511.80
TOTAL	360			\$ 7,015,013.40

$\$ 7,015,013.40 / 360 \text{ días} = \$ 19,487.00 \text{ sueldo regulador} \times 100.00\% = \$ 19,487.00$ cuota diaria

$\$ 19,487.00 \times 30 \text{ días} = \$ 584,610.00 \text{ pensión mensual} + \$ 33,300 \text{ de Previsión Social Múltiple} = \$ 617,910.00$

Estableciendo la comparación entre el último sueldo mensual y el primer pago mensual de inicio de pensión existe una diferencia de \$ 82,846.00, es decir 12%.

Cuadro Resumen			
PERIODO	ULTIMO SUELDO	PENSION MENSUAL	DIFERENCIA PORCENTUAL
TRIENIO	\$ 75,972.00	\$ 60,598.20	20.0%
ANUALIDAD(1)	\$ 700,756.00	\$ 617,910.00	12.0%

(1) Cálculo de pensión que disfruta el C. Enrique Mejía Beltrán, a la fecha.

Lo que se puede concluir de estos casos prácticos sobre los procedimientos administrativos utilizados en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para otorgar las pensiones y jubilaciones, es que en la evolución del sistema pensionario, se observa que las autoridades responsables han utilizado distintos criterios para establecer el cálculo de la pensión, esta situación se refleja directamente en el ingreso de los pensionistas. A este problema se le ha dado diferentes tratos a fin de resolverlo, por tal motivo es que se dispuso reducir el periodo de tiempo que se establece para el cálculo de la pensión; sin embargo, aún con esto, las pensiones se encuentran por debajo del último sueldo recibido por el trabajador.

Es bueno precisar dos aspectos en este estudio de caso, primero, que de acuerdo a cada solicitud de trámite de pensión, el porcentaje en que disminuye el ingreso presenta distintas variaciones, debido a que cada trabajador reúne distintas características en su relación laboral, entre las variables que se encuentran el número de años de servicio, número de plazas desempeñadas, la adscripción a las dependencias y entidades públicas, etcétera; así como, el tipo de beneficio que corresponde. Segundo, los estudios actuariales, revelan que en concordancia con las estimaciones de vida, la situación económica y social del individuo, ha sido conveniente redefinir los criterios antes señalados, por lo cual se paso de un cálculo de 5 años, 3 años, y posteriormente ubicarlo en 1 año del último sueldo o sueldos del trabajador al momento de causar su baja definitiva.

-Artículo 64. Decreto que modifica la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 24 de diciembre, 1986.-

La cotización al fondo de pensiones y demás prestaciones que dispone el Instituto sufre una modificación en cuanto a la distribución de las mismas; el trabajador estará obligado a contribuir con una cuota obligatoria del 8% del sueldo básico y las dependencias y entidades públicas, cubrirán al Instituto como aportaciones el equivalente al 17.75% del sueldo básico de los trabajadores.

Trabajador :

2.50% para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados en las fracciones de la I a la III del artículo 3º de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

0.50% para cubrir las prestaciones señaladas en la fracción XIV del mismo artículo.

0.50% para cubrir las prestaciones señaladas en las fracciones XV y XVI del artículo referido.

0.50% para cubrir las prestaciones señaladas en la fracción XVII del mismo artículo.

4.00% restante se aplicará para el pago de las jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas actuariales y los servicios sociales y culturales a que se refieren las fracciones XI a la XIII y de la XVIII a la XX del artículo 3º de la Ley.

-Artículo 16. Decreto que modifica la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 24 de diciembre, 1986.-

Dependencias y Entidades Públicas :

6.50% para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados en las fracciones de la I a la III del artículo 3º de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

0.50% para cubrir las prestaciones señaladas en la fracción XIV del mismo artículo.

0.50% para cubrir las prestaciones señaladas en las fracciones XV y XVI del artículo referido.

0.50% para cubrir las prestaciones señaladas en la fracción XVII del mismo artículo.

0.75% para cubrir integralmente el seguro de accidentes y enfermedades de trabajo y atender los servicios de prevención, de donde se aplicará el 0.25% para el pago de pensiones y el 0.50% para la atención médica.

5.00% para constituir el fondo de la vivienda.

4.00% restante se aplicará para el pago de las jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas actuariales y los servicios sociales y culturales a que se refieren las fracciones XI a la XIII y de la XVIII a la XX del artículo 3º de la Ley.

-Artículo 21. Decreto que modifica la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 24 de diciembre, 1986.-

La reforma del 23 de julio de 1992 que modifica la Ley del ISSSTE⁷⁴ de 1983 se refiere a la exención para el pago del seguro de enfermedades, de maternidad y medicina preventiva, en favor de los pensionistas y sus familiares derechohabientes. A partir del 1º de enero de 1993 este seguro será cubierto el 4% con cargo al Instituto, sobre la pensión disfrutada y 4% de la misma pensión a cargo de la Dependencia o Entidad respectiva. Asimismo, el artículo segundo transitorio señala que del 1º de agosto al 31 de diciembre de 1992, la cotización de este seguro la cubrirá el Instituto con una aportación del 6% del total de la pensión que disfrute el pensionista y 2% a cargo de la Dependencia o entidad.

Finalmente, el 4 de enero de 1993, se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado⁷⁵, entre ellos el artículo 3º incluyéndose en el esquema de prestaciones económicas de los servidores públicos, un Sistema de Ahorro para el Retiro (S.A.R.). (Ver: Tema "Inclusión

⁷⁴ *Ley del I.S.S.S.T.E.* Decreto publicado en el D.O.F. de fecha 23 de julio de 1992. México, D.F.

⁷⁵ *Ley del I.S.S.S.T.E.* Decreto publicado en el D.O.F. de fecha 4 de enero de 1993. México, D.F.

del Sistema de Ahorro para el Retiro S.A.R. Beneficio adicional para los servidores públicos).

También se modificó la distribución de las cuotas y aportaciones a cargo del trabajador y de las Dependencias y Entidades Públicas (arts. 16 y 21 de la Ley del ISSSTE).

Trabajador : Cotización del 8% del sueldo básico, que se aplicará de la siguiente forma:

2.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental.

0.50% para cubrir los prestamos a corto y mediano plazo.

0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y, servicios funerarios.

3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes.

0.75% restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto, exceptuando los correspondientes al fondo de la vivienda.

Dependencias y Entidades Públicas : Cubrirán el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

6.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental.

0.50% para cubrir los prestamos a corto y mediano plazo.

0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y, servicios funerarios.

0.25% para cubrir íntegramente el seguro de riesgos del trabajo.

3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes.

5.00% para constituir el fondo de la vivienda.

1.25% restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto, exceptuando los correspondientes al fondo de la vivienda.

Por último, en la política de incremento de las pensiones concedidas, la cuantía de éstas se incrementa conforme aumenta el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje

simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto. Este acotamiento que se realizó al III párrafo del artículo 57, se debe principalmente al número de inconformidades que se presentaron en años anteriores, en relación con los ajustes de cuota, ya que la anterior disposición mencionaba que las pensiones se incrementaban en la misma proporción en que aumentaban los salarios de los trabajadores en activo.

3.2.5.2 Implantación y Contenido del Sistema Integral de Retiro

La búsqueda del bienestar integral para los trabajadores al servicio del Estado que propuso el Instituto durante el periodo de 1982-88, se basó en las anteriores orientaciones y en el convencimiento de que el servidor público es el responsable de los actos, bienes y servicios a cargo del Gobierno Federal; se impulsó en buena medida la atención y respuesta del Instituto a las demandas legítimas de sus derechohabientes.

La Dirección General del Instituto durante su gestión dejó sentadas las bases fundamentales para garantizar que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado contribuya de manera responsable y organizada al bienestar integral del servidor público y su familia. La acción institucional que se requirió para la planeación, otorgamiento y mejoras de los servicios, se planteó una actitud dirigida a satisfacer las demandas de los servidores públicos. El modelo de bienestar integral que tuvo difusión durante este periodo buscó combinar tanto las acciones del propio Instituto, como la participación del asegurado, de su familia, de los sindicatos y dependencias, organismos y entidades públicas incorporados a la Ley, así como de las demás instituciones públicas y sociales relacionadas.

En los seis años de la gestión de las tres administraciones del Instituto en el periodo comprendido de 1982-88, se dio prioridad entre otros, a los siguientes propósitos:

- Establecer un Sistema Integral de Retiro.
- Configurar un Sistema Integral de Crédito.
- Desarrollar la medicina preventiva y la promoción de la salud en el ambiente familiar, escolar y laboral.
- Incrementar la protección del salario por medio de la ampliación del sistema de tiendas, la creación de farmacias y de una red nacional de agencias de servicios turísticos.
- Fortalecer el sistema de estancias de bienestar infantil.
- Desarrollar un sistema amplio de capacitación profesional, cultural y deportiva.

Para el sistema pensionario, el Sistema Integral de Retiro representó una de las más importantes políticas convenidas por el Gobierno Federal en el año de 1982, para llevar a cabo un profundo proceso de Reorganización Administrativa; demandó que la Dirección General del Instituto, elaborara una serie de modificaciones a los procedimientos de la Subdirección General de Prestaciones Económicas y de sus áreas

administrativas, a efecto de que las funciones asignadas se realizaran de manera eficaz y expedita. Su agilización y transparencia en el otorgamiento de las prestaciones y servicios, permitiría operar con los mínimos requisitos necesarios a las áreas administrativas y con mayor sentido de responsabilidad y compromiso con la derechohabencia.

Se propuso la incorporación de un sistema organizado y participativo en el que se fijaran metas y objetivos, a fin de determinar las estrategias, coordinar esfuerzos y evaluar los resultados obtenidos, todo esto en beneficio de los trabajadores derechohabientes y su familia.

Con la creación de la Subdirección de Pensiones (antes Departamento de Pensiones y Jubilaciones y antecedente de la extinta Dirección General de Pensiones Civiles), se aglutinan todas las áreas administrativas necesarias para el trámite de las pensiones, liquidaciones e indemnizaciones globales, tomando en cuenta desde su recepción hasta el pago de todas las prestaciones y seguros; es importante señalar que la estructura funcional se adecuó a las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del 1º de enero de 1984 ⁷⁶.

El Dr. Alejandro Carrillo Castro, principal promotor de las modificaciones al esquema de Seguridad Social, que en aquel momento asumiera la Dirección General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en diciembre de 1982, señaló el compromiso de modernizar la administración pensionaria; esto a partir del análisis y diagnóstico de la situación en que se encontraba el sistema pensionario al finalizar 1982, con este fin se impulso y se definieron las estrategias necesarias para la creación de un Sistema Integral de Retiro. Este innovador Sistema se establece con la finalidad de otorgar mejores beneficios a la población derechohabiente, adecuando sus procedimientos operativos. Por otra parte, el concepto moderno de "pensionista" impuso que tanto el Programa de Simplificación, como el de Desconcentración Administrativa, llegaran a su más amplia y óptima ejecución, introduciendo un sistema electrónico para el trámite de pensiones y prestaciones derivadas.

En 1984, la Subdirección de Pensiones elaboró un diagnóstico general de la operación administrativa de la extinto Departamento de Pensiones y Jubilaciones, durante el periodo comprendido de 1962 a 1984. Cabe reconocer que para la realización de esta tarea se contó con un invaluable material de análisis, propuestas y programas.

⁷⁶ *Ley del I.S.S.S.T.E.* Decreto publicado en el D.O.F. de fecha 27 de diciembre de 1983. México, D.F.

Diagnóstico sobre la Repercusión en la Derechohabencia

El diagnóstico apuntaba que el extinto Departamento de Pensiones y Jubilaciones se encontraba relativamente rezagado tanto en la estructura organizativa que imponían los programas institucionales para la modernización de la Administración Pública Federal y el crecimiento cuantitativo de la población pensionaria, que además demandaba mejor atención a sus necesidades.

De esta manera, hasta ese momento se contó con una organización administrativa deficiente que se reflejaba en el trámite que realizaba el trabajador derechohabiente o, el familiar de éste, para obtener el beneficio pensionario; dicho trámite culminaba en un término de 14 a 16 meses después de haber hecho la solicitud, lo anterior tenía repercusión principalmente en la derechohabencia de forma que los interesados, no disponían de información veraz y exacta, sobre sus derechos, además de tener que acudir a diversas ventanillas o mesas de trámite para recabar la información, recibiendo atención inexacta por parte del personal encargado.

Por otra parte, la atención a los interesados con frecuencia se cumplía de forma selectiva, anteponiendo para su atención alguna recomendación o dádiva; que aunado a esta problemática, los asuntos foráneos se desahogaban en la Ciudad de México, debido a la centralización de funciones y la carencia de infraestructura en el interior de la República, esto originaba más gastos y pérdida de tiempo a los interesados.

Bajo este esquema, los servidores públicos incorporados a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tenían una imagen negativa de las prestaciones, de modo que eran pocas las posibilidades para la obtención oportuna de los beneficios pensionarios. Es importante recordar que muchos de los problemas era derivados de los plazos tan largos para el pago de pensiones, lo que soslayaba en la entrega del beneficio con la calidad y oportunidad deseada; del mismo modo, la cuota diaria asignada era inferior, incluso al salario mínimo general, lo que provocó difíciles condiciones socioeconómicas a los pensionistas, principalmente en aquellas pensiones derivadas por muerte del trabajador o pensionista directo, ya que los beneficiarios recibían un porcentaje de la pensión que además de ser inferior al sueldo o a la pensión que recibida por el trabajador o pensionista fallecido, la normatividad estableció una reducción porcentual conforme transcurrían los primeros tres o cinco años después de otorgada la pensión. Los problemas existentes tenían máxima trascendencia cuando los trabajadores al momento de su retiro se incorporaban a un sector de la sociedad, considerado hasta ese entonces, improductivo, con bajos ingresos económicos y con marginación social.

En términos cuantitativos, el diagnóstico⁷⁷ reportó para el año de 1982 una población derechohabiente cubierta que asciende a 5 millones 468 mil, de los cuales un millón 584 mil son trabajadores; 74 mil pensionistas y tres millones 810 mil familiares, lo que representa el 7.5% de la población nacional en ese momento. Además se mantuvo una tasa media anual de crecimiento de los derechohabientes incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado durante el periodo de 1960 a 1982, del 11.6%, mientras que la población total del país fue del 3.1%. Esto marca un incremento de la cobertura del sistema de seguridad social, pero que implícitamente representa un problema sobre la demanda creciente en comparación con la infraestructura instalada y el otorgamiento de los servicios.

Diagnóstico de los problemas administrativos

En relación al diagnóstico administrativo, éste manifiesta la siguiente problemática:

El Instituto hasta el momento no contaba con personal suficientemente capacitado y escaso de conocimientos concretos de las actividades desarrolladas en cada una de las etapas del proceso pensionario, esto trajo como consecuencia, una ausencia en la identificación de las tareas en cada una de las oficinas. La función pública se fue haciendo obsoleta y deficiente, la responsabilidad quedo rebasada por las prácticas desleales de los trabajadores —principalmente los sindicalizados—, que por el solo hecho de estar respaldados por un Sindicato, no cumplían con las actividades que le eran asignadas, además de realizar todo tipo negocios personales: rifas, tandas, venta de diversos productos, así como actos ajenos al desempeño de sus funciones. Entre los principales problemas que presentan los servidores públicos responsables de las prestaciones y servicios del sistema pensionario son:

- ◆ Corrupción, al ofrecer sus servicios para agilizar un trámite mediante una dádiva o gratificación o, al desaparecer, extraviar o borrar de los archivos algún asunto por intereses personales;
- ◆ Falta de vocación y espíritu de servicio del personal, al no contar con la capacitación y adiestramiento para ejecutar sus actividades, se presenta un desinterés en la función pública y por lo tanto, se retrasan las actividades y no se da un buen servicio a los derechohabientes;
- ◆ Desconocimiento de la función pública, no se conocen los objetivos que persigue la institución y la asignación de puestos no corresponde con la actividad de la oficina o área en que labora el personal;
- ◆ Nivel de escolaridad bajo, se habilita al personal para que desarrolle actividades sin contar con la preparación escolar y técnica necesaria;

⁷⁷ *Manual de Operación del Sistema Integral de Retiro*. Subdirección de Pensiones. I.S.S.T.E. México, 1987.

- ◆ Ausencia de programas de capacitación e inducción al puesto y,
- ◆ Personal subutilizado.

Asociado a esta problemática, la proliferación de requisitos innecesarios que se solicitaban para cada prestación y la falta de control de los archivos dio como resultado la existencia de expedientes incompletos, pendientes y con información desactualizada sobre el estado en que se encontraba el trámite solicitado.

La Oficina Integradora que aglutinaba diversas funciones, desde la recepción, análisis de la documentación, elaboración de la historia laboral, verificación de la relación de empleos y sueldos, liquidaciones, hasta el informe de Fondos; contaba con personal que se incorporaba al trabajo sin conocimiento previo de las funciones, lo que tenía repercusión en la atención a la derechohabiente que se quejaba de los engorrosos trámites burocráticos. Por otra parte, los múltiples formatos que sin control se utilizaban provocó que las pensiones otorgadas contaran con expedientes de trámite y expedientes de pago, manejados separadamente por las distintas oficinas, sobresaliendo por este problema la Oficina de Notificación y Ajustes, que expedía la patente, la orden de pago y el formato de comunicación, sin tener previamente integrados ambos expedientes, multiplicándose el número de trámites originados por los interesados.

Una medida adoptada para reducir la demora para cubrir la entrega del benéfico a los pensionistas se subsanó con el pago anticipado del 40% de la liquidación, reservándose el 60% para cubrir posibles adeudos. Este primer pago se condicionó a la presentación del certificado de Estado de Adeudos, que expedía el área de Crédito. Lo anterior originó un rezago mayor en el pago de pensiones del orden de 21,000 casos en trámite para la expedición de este documento y 2,500 pendientes de pago hasta el año de 1982.

Finalmente, la orientación a los derechohabientes sobre los servicios de pre y post-retiro, carecía de un programa que diera a conocer sobre los derechos a las pensiones y demás prestaciones; esto impidió mantener un panorama general del sistema pensionario y del crecimiento en número de la población demandante.

Sistema Integral de Retiro

Los elementos parciales que contribuyeron a la conformación del Sistema Integral de Retiro como estrategia general apoyada por el Gobierno Federal, conjugaba una realidad carente de políticas claras que se identificaron con el diagnóstico y el interés de reducir requisitos innecesarios y tiempo en la respuesta a los trámites.

Los problemas existentes hasta ese momento, obligaron a las autoridades pensar no solo en alternativas de orden operativo y administrativo, sino también en un programa

que permitiera mejorar la atención humana en el servicios de la Subdirección de Pensiones. Se pretendía acercar a la población pensionaria al régimen de seguridad social, ocupando un importante papel la orientación y preparación de los futuros pensionistas y respaldo social y económico para quienes ya lo son.

Asimismo, el conjunto de prestaciones económicas y en especie se establecieron bajo el criterio integral, a fin de que cubrir la demanda real, se eleve su calidad y se otorguen en forma más justa, oportuna y accesible. En el área de prestaciones económicas los objetivos generales fueron:

- Precisar en la Ley del ISSSTE el establecimiento de un régimen financiero⁷⁸ que garantice la cobertura oportuna y equitativa de las pensiones que debe otorgar el Instituto, la elevación de las pensiones mínimas por lo menos al nivel del salario mínimo general y el otorgamiento a los pensionados de las mismas prestaciones y servicios que disfrutaban los trabajadores en activo, así como establecer un sistema integral de retiro que facilite el acceso a los anteriores beneficiarios y,

En el área de prestaciones en especie ⁷⁹, se manifestó el compromiso de:

- Frenar el deterioro, elevar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios.

⁷⁸ En toda institución, el insuficiente desarrollo de su sistema de regulación determina que en sus diversos niveles existan imprecisiones en la orientación general, control, información estratégica y realimentación constante hacia y entre los servicios sustantivos y los procesos administrativos, que deben apoyarlos, con base en procesos oportuno de programación, presupuestación, control y evaluación, información y estadística. Por ello, es necesario un régimen financiero que se adapte a las variaciones económicas de nuestro país, fortaleciendo la inversión de los fondos de prestaciones, con una periódica revisión y la adecuada toma de decisión que mantenga una situación regular en el desarrollo del sistema pensionario.

⁷⁹ Este tipo de prestaciones tienen como característica básica, que su otorgamiento se hace en forma de bienes y servicios que el Instituto produce o los hace accesibles al pensionista y asegurado para contribuir a su bienestar personal o familiar. En tanto las prestaciones económicas se otorgan por ley exclusivamente a trabajadores y pensionistas y como su nombre lo indica se recibe un pago en dinero, las prestaciones en especie benefician, además, a sus familiares derechohabientes a través de servicios médicos, tiendas, estancias de bienestar infantil para hijos de trabajadores, servicios funerarios, actividades culturales, deportivas, turísticas y recreativas, entre otras. Otra de las características propias de las prestaciones en especie es que en su otorgamiento y producción no sólo participa el ISSSTE, sino que además involucra el papel activo de los asegurados, sus sindicatos y de las instituciones incorporadas al régimen.

- Mejorar el poder adquisitivo del pensionista.
- Contribuir a elevar el nivel cultural, la salud física y mental y la integración familiar y social del pensionista, a través del desarrollo y mejoramiento de los servicios que satisfacen necesidades educativas, culturales, deportivas, de diversión y esparcimiento.

La simplificación de trámites y procedimientos, amplió el número de acciones tendientes a disminuir los requisitos e instancias de trámite, para evitar desplazamientos y molestias, así como reducir tiempos en la gestión.

Las estrategias específicas que se plantearon cuando se implantó el Sistema Integral de Retiro fueron:

1. Llevar a cabo una revisión minuciosa de los documentos que eran requisitos indispensables para la realización del trámite. Los expedientes en rezago, se les dio agilidad en el trámite y se informó con claridad y honestidad a los interesados de su situación. Respecto a las cuotas diarias, se realizaron estudios para su incremento.
2. Capacitar al personal, desarrollando habilidades de los mismos y actualizar sus conocimientos en relación con los nuevos sistemas administrativo.
3. Extender la cobertura de pensiones.
4. Definir con exactitud los requisitos indispensables para cada trámite y determinar competencias en las áreas, evitando el riesgo de corrupción de los servidores públicos.
5. Definir una estrategia integral para la adecuación del marco jurídico y la elaboración de reglamentos, manuales e instructivos, que permitan avanzar hacia un esquema de seguridad social adecuado.
6. Elaborar un Programa de Desconcentración de pensiones en las Entidades Federativas que permita dar respuesta rápida a los interesados.
7. Otorgar facultades de decisión a las Delegaciones para resolver los asuntos en materia de pensiones.

8. Efectuar oportunamente el pago de pensiones, estableciendo nuevos mecanismos administrativos y técnicos.

El Sistema Integral de Retiro define los programas operativos del sistema pensionario, como son: el Programa de Formación y Capacitación del personal en las Dependencias, Entidades y Organismos incorporados al régimen de la Ley, que auxilia en las funciones de orientación y preparación de quienes desean pensionarse. Otro aspecto sobresaliente de las actividades del Sistema es la consolidación del Programa de Post-Retiro, el cual proporciona diversas prestaciones y servicios a los pensionistas en actividades culturales, recreativas y sociales; promueve la celebración de convenios para descuentos en eventos y en artículos diversos y, apoya la atención preferencial.

Administrativamente, el Sistema Integral de Retiro ha considerado un proceso pensionario que se realiza sin dilataciones en el trámite y por el contrario los interesados reciben una atención eficiente; todo ello, por contar con una especialización en las funciones de cada Jefatura de Servicios, Departamentos y Oficinas. Esto dio la posibilidad de lograr que de manera adecuada se informe sobre el estado que guardan los trámites, para que sea una alternativa viable en la simplificación de los procedimientos administrativos.

Los cambios generados con la incorporación del S.I.R. en la concesión de las prestaciones económicas que agrupan las pensiones fueron:

Año	Pensión Mínima	Nº de Pensionados	Tiempo de Tramitación de las Pensiones	Rezago de Trámites de Pensión e Indemnización Global	Tiempo de Tramitación de Indemnizaciones
1982	44.65%	74,000	480 días	21,000	270 días
1988*	100%	150,000	90 días	0	90 días

Nota: * Los datos aportados en 1988, están estimados de acuerdo a la proyección del diagnóstico realizado.

Fuente: Programa Institucional 1983-1988.

De igual forma, para conducir el cambio hacia esquemas más justos de desarrollo institucional en favor de los pensionistas, se propusieron las seis estrategias siguientes:

1. *Actualización del marco jurídico*
2. *Reestructuración y transparencia financiera*
3. *Simplificación Administrativa y Desconcentración de Operaciones*
4. *Coordinación Interinstitucional*
5. *Incremento de la participación de los asegurados*
6. *Desarrollo y capacitación del personal*

3.3 Repercusiones que sufrido el Sistema Pensionario con las reformas a las diversas leyes

La Ley se ha modificado varias veces entre 1960 y 1993, condición lógica de los cambios vertiginosos en el contexto mundial de las economías y a la modernidad tecnológica.

En la década de los setenta, la cobertura de la seguridad social para los servidores públicos se vio incrementada substancialmente, no sólo en el aumento registrado en los servicios, sino también en el número de entidades públicas incorporadas al régimen de la Ley del I.S.S.S.T.E. En 1982 las Dependencias del sector central incorporadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado sumaban 19 y 123 entidades paraestatales y organismos docentes afiliaron a sus trabajadores para recibir los beneficios de esta Ley, los servidores públicos de los Poderes Federales, Legislativo y Judicial, a diputados y senadores cuya afiliación es voluntaria; asimismo, se concertaron convenios con estados y municipios.

Como se ha visto, las pensiones que otorga el I.S.S.S.T.E. a partir de 1960 se han diversificado y ha cambiado los criterios para concederlas, pero un elemento que ha sido constante en cada una de las modificaciones a la legislación, es que éstas, sufren un decremento; por citar un ejemplo: en 1982 la cuota mínima diaria de las pensiones equivalía al 44.6%⁸⁰ del salario mínimo vigente concedido a los trabajadores en activo. El 92 % de los pensionistas se encontraba en este nivel, lo que provocó una reducción en la tendencia a solicitar una pensión.

En relación a este aspecto el 5 de noviembre de 1997, fue presentado un punto de acuerdo por el Dip. Antonio Prats García del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LVII Legislatura, para turnar a las Comisiones Legislativas de Seguridad Social y la creada exprofeso para esta materia, el examen de la situación de los jubilados y pensionados del IMSS y del ISSSTE, con el objeto de que dichas comisiones coadyuven a mejorar las condiciones económicas y sociales

⁸⁰ Subdirección de Pensiones. *Compendio de Controles y Catálogos*. ISSSTE. México 1996.

de este sector de la población. Declaró: "Es un hecho conocido el fuerte deterioro de sus condiciones de vida. De tal magnitud ha sido éste, que la mayoría sobrevive en condiciones precarias. De acuerdo con datos del III Informe de Gobierno, al finalizar el presente año, la población pensionada del IMSS y del ISSSTE será de 2 millones, la que generará 1.7 millones de familiares dependientes y demandantes de prestaciones médicas, sociales y económicas"⁸¹.

En función de las percepciones económicas, el ISSSTE ha conducido su política pensionaria hacia la revalorización continua de las pensiones, debido al aumento en el costo de la vida, a partir del primero de marzo de 1966, se realizó el estudio correspondiente para incrementar las pensiones más bajas, fijándolas en \$ 20.00; posteriormente, se efectuaron incrementos significativos.

Revalorización de Pensiones por acuerdo de la H. Junta Directiva durante el periodo de 1973 a 1978*						
Etapa de Revalorización	1°	2°	3°	4°	5°	6°
Fecha	1°-oct'73	1°-sep'75	29-ene'76	1°-sep'76	1°-sep'77	1°-sep'78
Cuota Mínima	\$ 28.06	\$ 32.47	\$ 32.47	\$ 39.94	\$ 43.93	\$ 49.20
Cuota Máxima			\$ 649.40	\$ 798.80	\$ 878.60	\$ 984.00

Fuente: Soporte documental de la evolución histórica de cuotas mínimas y máximas. Oficina Dictaminadora del Departamento de Pensiones y Jubilaciones.

* El Compendio de Controles y Catálogos, no considera esta información en la Tabla Histórica, únicamente se tomó en cuenta los incrementos oficiales publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Las pensiones y jubilaciones, como columna vertebral de las prestaciones que otorga el Instituto, incorporó a un número mayor de trabajadores en su régimen, tomando en cuenta a los trabajadores a lista de raya. Asimismo, se redujo el periodo para obtener el promedio de percepciones que se establecía para fijar la cuota pensionaria, pasando de los quinquenios (5 años) a los trienios (3 años), esto con el propósito de mejorar las percepciones de los pensionistas. Se logró incorporar el incremento de las cuantías en la misma proporción que el trabajador en activo (artículo 57, párrafo III, de la Ley del I.S.S.S.T.E.). Hecho sobresaliente de las reformas a la Ley de 1959, significó el destino de nuevos recursos dirigidos a fortalecer y ampliar los seguros sociales, que anteriormente eran diez y aumentaron su número a catorce.

⁸¹ H. Cámara de Diputados. *Versión Estenográfica*. Op. Cit.

En 1974 se modificó nuevamente la Ley para incluir como población asegurada a los trabajadores a lista de raya. Se otorgó también el derecho a las prestaciones derivadas del seguro de enfermedades no profesionales a los hijos de los trabajadores, mayores de 18 años, hasta los 25, que fuesen estudiantes solteros o incapacitados, así como al esposo mayor de 55 años de edad o incapacitado, siempre que exista la dependencia económica comprobada.

A continuación se describen los siguientes fenómenos observados con las reformas legislativas a la Ley del I.S.S.S.T.E.⁸²:

- ◆ Expansión del Instituto en su infraestructura, servicios y prestaciones que en su conjunto pretende modernizar la seguridad social para los servidores públicos.
- ◆ Ampliación en el conjunto de prestaciones y servicios que otorga a sus derechohabientes, impulsando el perfeccionamiento administrativo, en atención a las demandas.
- ◆ Se impulsa la desconcentración administrativa⁸³ hacia las entidades federativas confiriendo responsabilidad y autoridad a los funcionarios del Instituto en cada uno de los Estados para otorgar las prestaciones económicas y en especie, resolviendo el problema constante de acudir a la Ciudad de México para realizar algún trámite.
- ◆ Fortalecimiento del ingreso económico de los pensionistas, manteniendo una constante revalorización de las pensiones e igualando al salario mínimo aquellas que se encontraban por debajo de éste.

⁸² Subdirección de Pensiones. *Memoria de actividades* del Departamento de Normatividad. Op. Cit.

⁸³ La respuesta a muchos problemas administrativos, radica en una adecuada desconcentración de los servicios administrativos. En este sentido, cabe hacer mención que el Reglamento Interior del Instituto de 1965 contempló el establecimiento de delegaciones regionales, y que en septiembre de 1978 se establecieron las normas de regulación, no obstante una inadecuada planeación y programación de los programas institucionales, restringió hasta 1982 impulsar de manera integral la operación desconcentrada de los seguros, servicios y prestaciones. Entre los avances en esta materia actualmente se cuenta con delegaciones estatales y regionales que cubren la demanda a nivel nacional, las cuales mantienen autonomía de decisión respecto a la función operativa y al manejo de los recursos que le son asignados.

- ◆ Incorporación programas de constitución de reservas y provisiones financieras para las pensiones y otras prestaciones que son otorgadas de manera diferida.
- ◆ Establecer políticas para la reorganización administrativa, a través de sistemas procedimentales para dar respuesta oportuna a las demandas de la población.

En cuanto a las líneas de acción⁸⁴ generadas para promover un nuevo marco legal que precise los beneficios a que tienen derecho los pensionistas, se definen las siguientes:

- I. Constituir las reservas actuariales para pensiones e indemnizaciones globales con base a cálculos, aplicación y valuaciones actuariales anuales para el pago del sistema de primas escalonadas, que aseguren suficiencia para el otorgamiento y pago futuro al cien por ciento de estas prestaciones.
- II. Garantizar a los pensionistas por lo menos el pago equivalente al salario mínimo general e igualdad de derechos en prestaciones económicas, en especie y gratificación anual, con respecto a las que reciben los trabajadores en activo, así como beneficiarlos con aumentos generales que se acuerden por el Ejecutivo Federal para todos los servidores públicos.
- III. Mantener una constante revisión de las pensiones otorgadas, para su revalorización y recuperación de poder adquisitivo.
- IV. Eliminar la disminución anual de las pensiones que reciban los familiares derechohabientes.
- V. Ampliar el beneficio de la pensión por orfandad para los hijos hasta los 25 años de edad que acrediten ser estudiantes y no tener trabajo remunerado y, a los hijos incapacitados física y mentalmente.
- VI. Suprimir la atribución de la Junta Directiva para dictar acuerdos pensionarios y la revisión y sanción de oficio de parte de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de desconcentrar en las delegaciones del I.S.S.S.T.E. la totalidad de los trámites, gestiones, resoluciones, otorgamiento, pagos, aclaraciones y procedimientos relativos a pensiones e indemnizaciones.

⁸⁴ Subdirección de Pensiones. *Memoria de actividades* del Departamento de Normatividad. Op. Cit.

- VII. Incrementar de 90 a 120 días el importe por concepto de pagos funerarios a los deudos del pensionista fallecido.
- VIII. Aumentar la indemnización global de 30 a 45 días y de 60 a 90 para servidores públicos que cotizan de 5 a 9 años y de 10 a 14 años respectivamente.
- IX. Operar el Sistema Integral de Retiro para brindar con oportunidad y eficiencia los servicios que el Instituto debe proporcionar a los pensionistas, cuyas fases permitan:
 - a) En el Pre-retiro, orientar e informar acerca de los derechos y requisitos para el otorgamiento de la pensión.
 - b) En el Retiro, eliminar trámites y requisitos innecesarios, elaborar la normatividad del proceso pensionario e, implantar un sistema de administración de pago a pensionistas.
 - c) En el Post-retiro, promover en coordinación con otras áreas del I.S.S.S.T.E., opciones de entretenimiento, recreación y eventos culturales.
- X. Elaborar y desarrollar cursos de capacitación sobre el Sistema Integral de Retiro, orientados tanto a servidores públicos del I.S.S.S.T.E. que están relacionados con las actividades pensionarias, como a las áreas de la administración de recursos humanos de las dependencias y entidades.

Fundamentalmente, éstas dos últimas líneas de acción han permitido que el sistema pensionario tenga avances importantes dentro de la seguridad social, ya que el trato que recibe el pensionista desde que inicia el trámite para su pensión hasta el pago mensual, recibe un trato preferencial y personalizado, manteniendo un estrecho vínculo con el desarrollo de las actividades administrativas en torno al sistema. Además, las demandas vertidas por los pensionistas son proyectadas para su aplicación en programas que benefician a la población derechohabiente y a una interrelación con las dependencias y entidades públicas que apoyan el trabajo del Instituto.

En cuanto al mejoramiento de procedimientos para la asignación de recursos para el pago de pensiones y otras prestaciones diferidas, las primas establecidas por la Ley del I.S.S.S.T.E., deben estar respaldadas por su régimen financiero, para garantizar cada seguro, servicio y prestación. Del mismo modo, los procedimientos e indicadores que ordenan el proceso de formulación de programas y presupuesto, estarán sujetos al

concepto de racionalidad y a criterios de asignación de recursos para desarrollar las actividades de los diferentes niveles administrativos.

En cuanto al registro de vigencia de derechos que se requiere para otorgar las pensiones y demás prestaciones relativas al régimen de la Ley del I.S.S.S.T.E., el archivo hasta esa fecha no cuenta con un sistema congruente y actualizado en el que la información sobre asegurados, pensionistas y familiares derechohabientes, sirva de apoyo para la captación de recursos y el otorgamiento adecuado de las prestaciones y servicios. La repercusión a los sistemas operativos y al propio usuario, se refleja en el hecho de acreditar una y otra vez sus derechos para complementar la información que se requiere para los trámites correspondientes, tanto para solicitar prestaciones económicas como en especie.

En resumen, el marco legal y reglamentario de las pensiones, poco se ha modificado a lo largo de 36 años, por lo que se requiere actualizarlo para incorporar mejoras en este rubro. El manejo de los asuntos en litigio no cuentan con suficientes elementos para aplicar criterios y normas institucionales que den respuesta a las demandas interpuestas para la adecuación de las pensiones; del mismo modo, la base legal para sustentar la incorporación voluntaria y el reconocimiento de antigüedad carece de estudios actuariales apropiados, lo que va en detrimento de la captación de recursos.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las modificaciones en el Articulado de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, durante su evolución histórica desde la creación de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925.

Artículos correlativos a las Leyes Generales de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, 1946 y 1947, así como, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959, respecto a la Ley del 1° de enero de 1984.				
Ley del ISSSTE 1° de enero, 1984 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 12 de agosto, 1925 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 5 de marzo, 1946 <i>(artículos)</i>	Ley de Pensiones Civiles 30 de diciembre, 1947 <i>(artículos)</i>	Ley del ISSSTE 28 de diciembre, 1959 <i>(artículos)</i>
1	1	1	1	1
2	—	—	—	—
3	58	1°, fracc. I a X	4	3
4	70	87	5	4
5	2	1°, primer párrafo	1° y 2°	2
6	80 y 81	17	6	5
7	30	34	83	6
8	79	4	13	7
9	—	—	4, primer párrafo	4
10	—	—	—	9
11	81, párrafo segundo	20	11	11
12	77	19	10	10
13	81	23	12	12
14	—	—	7	13
15	—	—	15	14

Artículos correlativos a las Leyes Generales de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, 1946 y 1947, así como, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959, respecto a la Ley del 1º de enero de 1984.

Ley del ISSSTE 1º de enero, 1984 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 12 de agosto, 1925 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 5 de marzo, 1946 <i>(artículos)</i>	Ley de Pensiones Civiles 30 de diciembre, 1947 <i>(artículos)</i>	Ley del ISSSTE 28 de diciembre, 1959 <i>(artículos)</i>
16	48, fracción I	66	16, fracción II	15
17	53	67	18	16
18	81	17 y 18	23	17
19	54	68	19	18
20	—	—	20	19
21	49	71	24 y 25	20
22	57	71	23	21
23	—	—	—	22
24	—	—	—	23
25	—	—	—	24
26	—	—	—	25
27	—	—	—	135
28	—	—	—	26
29	—	—	—	27
30	—	—	—	—
31	—	—	—	—
32	—	—	—	28
33	—	—	—	29, primer párrafo
34	—	—	—	29, segundo y tercer párrafos
35	—	—	—	30
36	—	—	—	31
37	7, fracción III	25, fracción III	73, fracción II	37
38	—	—	—	36
39	—	—	—	32, fracción I
40	—	—	—	32, fracción II, III, IV y V
41	7, fracción V	25, fracción V	80, fracción I	33
42	—	—	—	34
43	24	62	81	35
44	—	—	—	—
45	—	—	—	—
46	—	—	—	—
47	—	—	—	—
48	7	44	64, primer párrafo	63
49	18, segundo párrafo	44, fracción I	64, fracción correspondiente	63, segundo, tercero y cuarto párrafos
50	18, tercer párrafo	55	66	65
51	42	101	67	66
52	—	54	69	67
53	25	49	—	68
54	39	47	71	69
55	26	50	72	70
56	—	—	—	71
57	18	39	89	78
58	—	—	88	76
59	15	33	87	75
60	7, fracción II	25, fracción I	4, fracción I	72
61	7, fracción I	25, fracción I	73, fracción I	73

Artículos correlativos a las Leyes Generales de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, 1946 y 1947, así como, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959, respecto a la Ley del 1° de enero de 1984.

Ley del ISSSTE 1° de enero, 1984 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 12 de agosto, 1925 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 5 de marzo, 1946 <i>(artículos)</i>	Ley de Pensiones Civiles 30 de diciembre, 1947 <i>(artículos)</i>	Ley del ISSSTE 28 de diciembre, 1959 <i>(artículos)</i>
62	13	31	85	74
63	16	39	89	77
64	16, fracción I	40	91 y 92	79
65	16	44, fracción I	64, fracción V	80
66	—	58	108	81
67	7, fracción IV	25, fracción IV	89, fracción III	82
68	11	26	74	84
69	7, fracción IV	25, fracción III	73, fracción III	83
70	11, primer párrafo	29	76	85
71	11, segundo y tercer párrafos	30	77	86
72	—	27	78	87
73	7, fracción VI	25, fracción VI	80, fracción II	88
74	33	44, fracción III	64, fracción IV	88, parte final
75	31	62 y 35	81 y 82	89
76	16, fracción IV	41	94	90
77	—	—	—	—
78	—	—	—	—
79	25 y 26	49 y 50	96 y 98	92
80	38	37	84	93
81	44, párrafo segundo	63	102	94
82	—	—	—	—
83	—	—	—	—
84	—	—	—	—
85	—	—	—	—
86	—	—	—	—
87	45	56	106	95
88	—	57	95, inciso b) y 107	96
89	47	59	109	97
90	—	—	—	—
91	58, fracción I	72	33	55
91, fracción IV	—	—	—	58
91, fracción V	—	—	—	55
91, fracción VI	—	—	—	60
91, fracción VII	—	—	—	51, fracción V
92	—	—	41	56
93	58, fracción I, inciso a)	72, fracción I, inciso b)	33	57
94	58, fracción I, inciso e)	72, fracción I, inciso f)	39	61
95	—	—	40	62
96	—	—	—	—
97	—	—	—	—
98	—	—	—	—
99	—	—	—	—
100	58, fracción II	72, fracción IV	50	54 A
101	48 y 49	66	16	54 C
102	—	—	—	54 F
103	58, fracción II, inciso a)	72	33, 42 y 50	54 D
103, fracción I	—	—	—	54 D, fracción I

Artículos correlativos a las Leyes Generales de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, 1946 y 1947, así como, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959, respecto a la Ley del 1° de enero de 1984.

Ley del ISSSTE 1° de enero, 1984 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 12 de agosto, 1925 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 5 de marzo, 1946 <i>(artículos)</i>	Ley de Pensiones Civiles 30 de diciembre, 1947 <i>(artículos)</i>	Ley del ISSSTE 28 de diciembre, 1959 <i>(artículos)</i>
103 A	—	—	—	54 G
103 B, C y D	—	—	—	54 D, fracción I
103, fracción II, III, IV, V, VI y VII	—	—	—	—
104	—	—	—	54 G
105	1*	1*	1*	54 B
106	—	—	52	54 E
107	60	72, fracción V	32 y 50	54 H
108	—	—	—	54 I
109	58 B	72, fracción III, inciso a)	—	54 J
110	—	—	—	54 K
111	—	—	47	54 L
112	—	—	—	54 M
113	—	—	49	54 M
114	—	56	106	54 N
115	—	58, párrafo segundo	—	54 O
116	—	—	—	54 P
117	—	—	—	54 Q
118	50	—	—	—
119	—	95	99	54 S
120	—	—	—	54 T
121	50	9	27	54 U
122	76	78	63	54 V
123	—	—	—	54 W
124	—	—	—	54 X
125	—	94	31	54 Y
126	57	21	12	54 Z
127	58, fracción II	72, fracción III	42	47
128	58, fracción II, inciso b)	72, fracción III, inciso b)	45	50
129	—	74	47	52
130	—	72, fracción III, inciso a)	44	48
131	58, fracción II, inciso b)	72, fracción III, inciso a)	45	49
132	58, fracción II, inciso c)	72, fracción III, inciso a)	49	53
133	—	72, fracción III, inciso a)	46	51
134	60	—	61	54
135	—	72, fracción III y V	50	44
136	—	72, fracción III y V, Inciso a)	51	46
137	—	—	—	—
138, fracción IV	44	63	102	39
139	—	—	—	38
140	—	—	—	—
141	—	—	—	—
142	—	—	—	—
143	—	—	—	—
144	—	—	—	—
145	—	—	—	—
146	—	—	—	—

Artículos correlativos a las Leyes Generales de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, 1946 y 1947, así como, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959, respecto a la Ley del 1° de enero de 1984.

Ley del ISSSTE 1° de enero, 1984 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 12 de agosto, 1925 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 5 de marzo, 1946 <i>(artículos)</i>	Ley de Pensiones Civiles 30 de diciembre, 1947 <i>(artículos)</i>	Ley del ISSSTE 28 de diciembre, 1959 <i>(artículos)</i>
147	—	—	—	—
148	—	—	—	—
149	70	87	120	101
150	72	88	125	102
151	64	81	112	103
152	65 y 66	82 y 86	112	104
153	—	—	114	105
154	68	82, párrafo segundo	115	106
155	69	84	116	107
156	—	83	117	108
157	72	88, 78, 81 y 83	119 y 32	110
158	—	—	121	111
159	—	—	—	—
160	—	82, primer párrafo	129	112
161	—	—	130	113
162	28	90	131	114
163	—	—	125	115
164	—	—	—	116
165	—	—	—	116 A
166	—	—	—	116 A, segundo párrafo
167	—	—	—	116 B
168	—	—	—	116 C
169	—	—	—	116 D
170	—	—	—	116 E
171	—	—	—	—
172	—	—	—	—
173	—	—	—	—
174	5	48 y 49	—	118
175	8	51	16	119
176	9	50	28	120
177	3	49, tercer párrafo	27	121
178	—	—	26	—
179	—	—	—	—
180	—	—	—	—
181	—	—	—	—
182	—	—	—	—
183	—	—	—	—
184	—	—	—	122
185	—	—	—	126
186	—	—	—	126, primer párrafo
187	—	—	—	98
188	—	—	100	99
189	—	—	101	100
189	—	23	12	128
190	57	18	9	129
191	57	23, párrafo segundo	12, párrafo segundo	130
192	—	—	6	131
193	—	—	—	132

Artículos correlativos a las Leyes Generales de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, 1946 y 1947, así como, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959, respecto a la Ley del 1º de enero de 1984.				
Ley del ISSSTE 1º de enero, 1984 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 12 de agosto, 1925 <i>(artículos)</i>	Ley General de Pensiones Civiles de Retiro 5 de marzo, 1946 <i>(artículos)</i>	Ley de Pensiones Civiles 30 de diciembre, 1947 <i>(artículos)</i>	Ley del ISSSTE 28 de diciembre, 1959 <i>(artículos)</i>
194	—	—	—	133
195	—	—	—	134
196	—	—	133	137
Artículos TRANSITORIOS				
Primero	1, transitorio del 31-XII-1925	Décimo primero y décimo segundo	Primero	Primero
Segundo	4, transitorio del 9-VI-1926 y 4, transitorio del 4-II-1932	Décimo tercero	Décimo primero	Décimo Cuarto
Cuarto	—	—	Sexto	Segundo, párrafo segundo
Cuarto párrafo segundo	—	—	—	—
Quinto	—	—	—	Octavo
Sexto	—	—	Quinto	Décimo tercero
Séptimo	—	—	—	—
Octavo	—	—	—	—
Noveno	—	—	—	—
Décimo	—	Primero	Octavo	—
Décimo primero	—	—	—	—

Fuente: Anexo de la Evolución Jurídica de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de fecha 1º de enero de 1984. Edición I.S.S.S.T.E.

Las transformaciones que ha sufrido el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a lo largo de su evolución jurídica y administrativa se puede comprender con mayor detalle si se considera la variedad y complejidad de los seguros, prestaciones y servicios que oferta a su derechohabiente. En la actualidad son en total 21 prestaciones que obliga a otorgar la Ley.

"Algunas cifras que dan idea de la magnitud del reto que implica atender, en campos tan variados, a más de 9 millones de personas en todo el país son las siguientes:

En 1997, el I.S.S.S.T.E. contó con cerca de 100 mil trabajadores, distribuidos entre la administración central y 35 delegaciones en todo el país, una por Estado y cuatro en el Distrito Federal. El Instituto sostiene y Administra 1,202 unidades médicas hospitalarias, que representan 5,017 consultorios; 6,777 camas censables y 2,646 camas no censables; 140 laboratorios clínicos; 406 equipos de rayos X; 281 quirófanos y 150 salas de expulsión. En el ISSSTE solo en 1996, se dieron 21,368,215 consultas, se realizaron 256,950 cirugías y se atendieron 98,652 urgencias.

El Instituto presta servicios en 132 estancias de bienestar y desarrollo infantil; 6 velatorios; 3 centros de incineración; 1 panteón; 73 centros culturales; 61 bibliotecas; 2 hoteles; 1 centro recreativo y cultural; 6 centros deportivos; 69 talleres de terapia ocupacional; 9 comedores; 1 centro de convivencia para pensionados y jubilados y 2 teatros.

El ISSSTE sostiene una nómina de 316,136 pensionados y jubilados y lleva otorgados, al 24 de noviembre de 1997, 585,374 créditos de corto y mediano plazo y complementarios.

También cuenta con 266 tiendas, 128 farmacias y 103 módulos para un total de casi 500 puntos, que representan 203,249 metros cuadrados de piso de venta.

En materia de vivienda el ISSSTE a través de FOVISSSTE, ha otorgado en toda su historia 454,094 créditos de vivienda. Solo para 1997 se tenía programado otorgar 21,762 créditos de vivienda para trabajadores al servicio del Estado.

Para el cumplimiento de esta labor política, social y humana, el presupuesto que solicitó el Presidente de la República para el ISSSTE y que está en el presupuesto previsto para 1998, es de 25 mil millones de pesos y en el ejercicio de 1997 el ISSSTE ejercerá un presupuesto de cerca de 20 mil millones de pesos.⁸⁵

Frente a este panorama, se requiere proponer importantes transformaciones que conlleven a la recuperación del bienestar social y económico de los servidores públicos. En las páginas subsecuentes se describe la situación actual de la Seguridad Social y se describen los nuevos planteamientos y alternativas que permitirán consolidar un nuevo sistema de pensiones, preparado para cuidar la transparencia en el origen y destino de los recursos económicos; así como, realizar las propuestas que definan los mecanismos administrativos más adecuados para la correcta aplicación de su legislación.

⁸⁵ *Comparecencia del Director General del ISSSTE ante comisiones unidas de Seguridad Social y Pensionados y Jubilados de la H. Cámara de Diputados.* Op. Cit.

CAPITULO

CUARTO

**Transformaciones al Sistema
Pensionario del I.S.S.S.T.E.
Bienestar Social y Económico
para los Pensionistas**

4.1 Situación Actual

Los sistemas de seguridad social de diversos países manifiestan actualmente condiciones financieras críticas que no permiten ofrecer a su derechohabientes prestaciones y seguros sociales que satisfagan sus necesidades más apremiantes. En el caso de nuestro país se ha llevado una reforma importante en el caso de la Ley del Seguro Social, que como lo señala la exposición de motivos, pretende resolver la problemática que se presenta en su régimen financiero, de nuestra seguridad social, que amenaza no sólo la eficiencia de la Institución, sino incluso compromete la existencia de recursos para el pago de pensiones.

En los trabajos de revisión y dictamen del proyecto de decreto de esta Ley, se comentó que de acuerdo a proyecciones financieras y actuariales basadas en un panorama optimista, se advertía que para el año de 1999 los egresos del ramo de Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte serían mayores a sus ingresos y las reservas acumuladas se agotarían, es decir, no habrá recursos para pagar las pensiones. Ante esto se formuló con el consenso de los legisladores de las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, una propuesta obrero-empresarial planteando diversos principios de solución que son recogidos por la Nueva Ley del Seguro Social.

En este sentido, la posición del Estado frente a la seguridad social se encaminó a desarrollar actividades de participación en el campo social, donde incursiona como estabilizador de la economía y de la promoción del ahorro interno para fortalecer las reservas del país, tomando su papel rector. El interés primordial, es compensar el deterioro de los ingresos de la población, es decir, que los gobiernos se vuelven empresarios y por consiguiente la sociedad se desarrolla, bajo este principio, dando como resultado la creación de un aparato burocrático que se desarrolla en todos los campos de la actividad nacional, así vemos el surgimiento de instituciones de asistencia y de seguridad social, cuyo objetivo es brindar protección ante las adversidades a las clases más desprotegidas o con niveles de ingreso muy bajos.

Como lo reitera la Senadora María de los Angeles Moreno "los economistas, en ocasiones, hemos confundido objetivos con medios y propósitos con restricciones. Así, podemos afirmar categóricamente que el único objetivo de cualquier modelo, trabajo o política económica es de bienestar humano. Por tanto, el propio crecimiento es un medio para lograrlo; la inflación es una restricción y su control, un instrumento para dar estabilidad y proteger el poder adquisitivo; el mantenimiento de niveles manejables de déficit en las finanzas públicas (...)"⁸⁶.

⁸⁶ Moreno Uriegas María de los Angeles. Op. Cit. 35

En este sentido, las reformas, modificaciones y derogación de diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que es la que nos ocupa, entre 1985 a 1993, son resultado de las estrategias en política de seguridad social que ha venido impulsando el Estado mexicano, para realizar los ajustes en la normatividad del sistema pensionario. La intención de incrementar el nivel económico de los pensionistas, ha sido un imperativo de justicia social que se ha de reflejar en avances graduales y consistentes para el fortalecimiento del ingreso económico y de las demás prestaciones que proporciona el I.S.S.S.T.E.

Entre las reformas que se aprobaron sobresalen las siguientes:

1. Eliminar la cotización del 8% que los pensionistas deben cubrir para acceder al seguro de enfermedades, de maternidad y medicina preventiva, eximiéndolos de esta obligación. Se establece que la forma de contribución a este seguro se realice con el 4% a cargo del Instituto, sobre la pensión que disfrute el pensionista y, 4% de la misma pensión con cargo de la dependencia o entidad.
2. Redistribuir el monto porcentual asignado a los distintos seguros, servicios y prestaciones a cargo del Instituto, sin incrementar las cuotas y aportaciones de las dependencias y entidades.
3. Mantener el incremento de las pensiones otorgadas, de acuerdo a las modificaciones que establece el artículo 57 de la Ley del ISSSTE⁸⁷, que homologaría en ese momento el tratamiento que a este respecto establece la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.
4. Inclusión de un sistema de fijación de recargos por retrasos en los pagos de aportaciones en que pudieran incurrir las dependencias y entidades.
5. Conceder a los trabajadores al servicio del Estado, la incorporación al Sistema de Ahorro para el Retiro.

Entre las medidas instrumentadas por la Junta Directiva (Órgano de Dirección en el Instituto), se establece mediante acuerdo 3.1094.86 de fecha 25 de noviembre de 1986, que "los aumentos generales otorgados a los trabajadores en activo, repercutirán en el monto de las pensiones, por lo que en ningún caso, la cuota mínima

⁸⁷ Párrafo III: "La cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, de tal modo que todos incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto. (*Ley del ISSSTE*, publicada en el D. O. F. de fecha 4 de enero de 1993)

pensionaria quedará por debajo del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (...)", en relación a las cuotas máximas se establece un tope máximo que se obtiene de multiplicar por diez veces del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, evitando con esto aumentar la distancia entre los ingresos de las pensiones más bajas y las más altas.

De igual forma, la fijación del periodo a considerar para determinar la cuota diaria que corresponde como pensión se aplica bajo el concepto de anualidad, lo que reduce considerablemente la diferencia entre el último sueldo como trabajador y su primer pago como pensionista. Cabe recordar que en la evolución del sistema pensionario, el monto de las cuantías se determinó, por medio de la suma en las distintas plazas o puestos que desempeñaba el trabajador durante un lapso de cinco años (quinquenos), posteriormente se realizó considerando los tres años y finalmente el total de aportaciones durante un año, divido esto, entre el número de días que correspondía al periodo.

En 1995, la Subdirección de Pensiones inició un programa de Revalorización de Pensiones⁸⁸; el estudio preliminar consistió en analizar los expedientes pensionarios y la evolución salarial de las plazas consideradas para determinar el monto de las cuantías. En la mayoría de los casos, la información nos indicó que existía un decremento sustancial en las pensiones, tal como lo muestra el siguiente cuadro que corresponde al Programa de Revalorización de las Pensiones.

⁸⁸ Subdirección de Pensiones. *memoria de actividades del Departamento de Normatividad*. Op. Cit.

ANALISIS COMPARATIVO DE LA EVOLUCION DE INGRESOS
DE PENSIONES Y SUELDOS DEL PERSONAL ACTIVO
INCORPORADO A LA LEY DEL ISSSTE

PROGRAMA DE REVALORIZACION DE PENSIONES

RAMO	R. F. C.	TIPO DE PENSION ORIGINAL	TIPO DE PENSION ACTUAL	TIEMPO DE COTIZACION ANOS		FECHA INICIO DE PENSION (MES-AÑO)	ULTIMO PUESTO O CATEGORIA	ULTIMO SUELDO MENSUAL (\$)		PENSION MENSUAL INICIAL (\$)	MONTO PENSION % DEL ULTIMO SUELDO 1/	SUELDO ACTUAL		PENSION MENSUAL ACTUAL (\$)	REDUCCION (%) PENSION (REAL) 2/		
				ORIGINAL	ACTUAL			PLAZA (\$)	TOTAL			PLAZA (\$)	TOTAL				
000637	AAMH420412	101	101	32	100	01/89	JEFE DE OFICINA	848.32	848.32	837.35	99%	2719.19	2719.19	1883.70	69%		
000011	AAANE360501	101	101	26	100	06/87	INSP. ENS. PRESC. C/30 HRS	175.03	175.03	228.01	74%	863.12	2942.26	1179.60	40%		
000003	AAARA200312	101	101	30	100	01/73	AGENTE MINS. PUB. FED. AUXILIAR	129.06	304.09	7.84	7.00	89%	1989.49	1810.20	91%		
000011	AAARD010310	101	101	30	100	01/83	DIRECTOR ESC. PRIM. FORANEA	29.81	29.81	33.09	60%	1003.45	1003.45	888.80	46%		
110113	AAARM260616	101	101	33	100	04/85	MTRO. GPO. PRIM. FORANEA	25.20	55.01	123.08	58%	1935.31	1935.31	936.00	67%		
000030	AAASG380918	101	101	30	100	01/88	TRABAJADORA SOCIAL	279.81	279.81	275.82	100%	1003.45	1003.45	76.50	87%		
000011	000011						DIRECTORA JARDIN DE NIÑOS	20.52	20.52	646.32	77%	3015.39	3015.39	1881.90	52%		
000011	AECB350118	101	101	30	100	03/84	MAESTRA JARDIN DE NIÑOS	259.01	835.16	34.31	17.89	52.20	38.42	575.58	1509.63	657.10	57%
000011	AECDC340927	101	101	33	100	02/88	PROF. ENS. SEC. C/12 HRS	307.47	307.47	419.07	65%	1862.14	1862.14	1220.40	66%		
000011	AECFC320916	101	101	33	100	02/87	MTRA. GPO. PRIM	307.47	814.92	69.23	144.84	214.07	151.93	1003.45	1450.48	976.20	67%
000011	000011						DIRECTORA ESC. PRIM. D.F. C/10 HRS	69.23	69.23	152.37	72%	1003.45	1003.45	731.10	73%		
000011	COTAG350107	101	101	29	100	06/87	DIRECTORA JARDIN DE NIÑOS D.F.	211.95	211.95	906.78	85%	1140.32	2071.39	1842.30	89%		
000011	CUAA5391022	101	101	32	100	08/90	MTRO. GPO. PRIM. C/20 HRS	491.84	491.84	167	7.59	1096.24	1096.24	50.87	52%		
000011	CUCKM140110	101	101	31	100	07/78	PROF. ENS. SEC. C/22 HRS	587.23	1058.07	307.47	61.92	814.92	814.92	457.01	66%		
000012	000012						PROF. ENS. SEC. C/22 HRS	587.23	1058.07	906.78	85%	1140.32	2071.39	1842.30	89%		
000012	000012						PROF. ENS. SEC. SUP. C/4 HRS	1.67	1.67	12.81	83%	1011.81	2277.33	1175.10	52%		
000011	CUJN350326	101	101	31	100	05/86	DELEGADO "J"	6.23	15.49	57.03	67%	336.27	336.27	284.60	93%		
000011	CULJ411228	101	101	23	100	04/89	SUPERVISOR	85.5	85.54	336.27	93%	931.07	931.07	864.60	93%		
000011	CULJ370809	101	101	33	100	05/89	DIRECTOR PRIMARIA	382.88	382.89	425.85	92%	1229.02	1229.02	1084.40	89%		
000011	CUMD310721	101	101	30	100	01/87	MTRA. GPO. PRIM. C/34 DE TIEMPO	464.34	464.34	120.12	100%	1003.45	1003.45	1140.32	56%		
000011	000011						DIRECTORA PRIMARIA	120.12	120.12	189.75	81%	1140.32	2143.77	1191.30	56%		
000006	KISH311119	101	101	40	100	12/86	PROF. ORIENT. ENS. SEC. C/22 HRS	112.84	239.96	171.61	171.61	140.54	140.54	834.00	62%		
000008	KIYA280720	101	101	33	100	07/87	SUBJEFE DE DEPARTAMENTO	171.61	171.61	140.54	82%	1446.41	1446.41	834.00	62%		
110113	LABA201004	101	101	35	100	01/78	AUXILIAR DE CONTABILIDAD	184.84	184.84	176.52	95%	1078.45	1078.45	657.00	61%		
110113	000011						PROF. ENS. VOC. C/3 HRS	1.57	1.57	52.82	101%	101.75	101.75	50.87	67%		
110113	000011						PROF. ENS. VOC. C/2 HRS	1.01	1.01	101.75	101%	101.75	101.75	50.87	67%		
000011	000011						PROF. ENS. VOC. C/1 HR	0.50	0.50	50.87	101%	50.87	50.87	25.43	50%		
000011	000011						PROF. ENS. ESP. C/10.5 HRS.	4.90	4.90	503.45	101%	503.45	503.45	143.84	71%		
000011	000011						PROF. ENS. ESP. C/3 HRS.	1.40	1.40	143.84	101%	143.84	143.84	95.90	66%		
000011	000011						PROF. ENS. TEC. ESP. C/3 HRS.	1.40	1.40	143.84	101%	143.84	143.84	95.90	66%		
000011	000011						PROF. ENS. ESP. C/2 HRS.	0.93	0.93	95.90	101%	95.90	95.90	47.95	50%		
000011	000011						PROF. ENS. ESP. C/2 HRS.	0.93	0.93	95.90	101%	95.90	95.90	47.95	50%		
000011	000011						PROF. ENS. ESP. D.F. C/2 HRS	0.93	0.93	95.90	101%	95.90	95.90	47.95	50%		

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA EVOLUCIÓN DE INGRESOS
DE PENSIONES Y SUELDOS DEL PERSONAL ACTIVO
INCORPORADO A LA LEY DEL ISSSTE

PROGRAMA DE REVALORIZACION DE PENSIONES

RAMO	R. F. C.	TIPO DE PENSION ORIGINAL	TIPO DE PENSION ACTUAL	TIEMPO DE COTIZACION		FECHA INICIO DE PENSION (MES-AÑO)	ULTIMO PUESTO O CATEGORIA	ULTIMO SUELDO MENSUAL (\$)		PENSION MENSUAL INICIAL (\$)	MONTO PENSION % DEL ULTIMO SUELDO 1/	SUELDO ACTUAL MENSUAL (\$)		PENSION MENSUAL ACTUAL (\$)	REDUCCION (%) PENSION (REAL) 2/
				AÑOS	%			PLAZA (\$)	TOTAL			PLAZAS	TOTAL		
00011	LAGJ281027	101	101	31	100	01/78	PROFR. ENS. SEC. C/12 HRS	5.60	19.11	14.71	77%	575.38	1959.45	1368.00	70%
00011	LAHU120622	101	101	40	100	02/81	JEFE L SERVIS FEDS CONF DIRECTOR PRIMARIA D.F	24.37	24.37	18.92	78%	1927.05	1590.00	83%	
00011	LECA280516	101	101	34	100	05/88	MTRQ. GPO. PRIM. NOCT.	10.69	27.83	19.60	70%	1003.45	1128.60	77%	
00011	LECA300423	101	101	34	100	07/88	SUBDIRECTOR SREO. SEC. DIURNA	316.19	318.18	255.91	81%	931.07	748.80	80%	
00008	LEGE181129	101	101	37	100	04/71	PROFR. INVESTIGADOR ENS. SUP	124.51	257.95	212.04	82%	1008.73	4090.08	32%	
00037	LEGM390418	101	101	30	100	03/89	SECRETARIO PARTICULAR "A"	2.72	2.72	2.58	95%	1018.50	967.50	95%	
00030	LAVF221120	101	101	36	100	11/81	AUXILIAR ANALISTA MEDICO "A"	584.65	584.65	530.04	91%	1351.10	1083.30	80%	
00011	TOHC281104	101	101	36	100	01/86	PROFR. ENS. SEC. FOR. ACAD. C/22 HRS	34.67	52.02	32.58	63%	2061.15	1587.60	37%	
00011	TOFE241115	101	101	35	100	01/83	MTRQ. ADTO PRIM	42.88	128.94	85.05	66%	570.16	939.90	52%	
00011	TIIEF200620	101	101	30	100	02/89	PROFR. ENS. SEC. FOR. ACAD. C/12 HRS	7.97	79.42	56.89	72%	417.78	784.80	33%	
00011	UJM5270729	101	101	37	100	10/82	PROFR. ENS. SEC. FOR. ACAD. C/12 HRS	2.97	2.97	2.44	82%	1003.45	2357.30	92%	
00006	VANJF230912	101	101	35	100	08/81	SUBDIREC. SREIO. ENS. SEC. JEFE ENS. SEC. NOCT	41.83	78.47	51.30	67%	3244.20	868.461	27%	
00011	VAZG290204	101	101	36	100	03/84	DIRECTOR GENERAL INSP. NORM. EDUC. FIS	57.14	57.14	45.63	80%	3305.40	3305.40	23%	
00011	VAIR260112	101	101	31	100	01/78	PROFR. NOR. EDUC. FIS. C/12 HRS	15.33	15.33	14.71	96%	575.40	575.40	0%	
00770	VYAL320404	101	101	32	100	09/87	PROFR. SEC. FOR. C/16 HRS	5.11	74.01	68.70	93%	192.00	3194.40	30%	
00011	VAGM230203	101	101	34	100	01/80	DIRECTOR SEC. PASANTE PENSIONISTA PASANTE	24.02	24.02	18.50	77%	2893.50	2893.50	26%	
00011	VANA260604	101	101	34	100	01/80	DIRECTOR DE PRIM. FOR	387.54	387.54	320.28	84%	1348.57	1157.10	85%	
00011	VAZG290204	101	101	36	100	03/84	DIRECTOR DE PRIM. FOR	17.29	17.29	15.36	89%	1975.14	1975.14	38%	
00011	VAZG290204	101	101	36	100	03/84	MTRQ. GPO. EDUC. PRIM. D.F	25.66	25.66	17.60	68%	931.07	750.60	81%	

FUENTE: Análisis documental de Expedientes pensionarios de la Subdirección de Pensiones (At. 57, Ley I.S.S.T.E.). Junio-Agosto de 1995.

1/ El porcentaje corresponde al monto real de la pensión al ser otorgada (equivalente a 100% del último sueldo del trabajador).

2/ El porcentaje corresponde al monto real de la pensión que recibe el pensionista en el momento de hacer el estudio (equivalente a 100% del sueldo que corresponde a la misma plaza en que se dio de baja el pensionista).

La precaria situación de las pensiones es el resultado directo de la caída real de los salarios que se viene verificando desde 1976, y de las altas tasas de inflación de los años 80's y 90's. Los incrementos de las pensiones se han realizado en razón del aumento a los salarios mínimos y no se ha tomado en cuenta los incrementos en razón a las variaciones porcentuales de los principales indicadores de la economía del país, tal es el caso del índice nacional de precios al consumidor, que es el principal indicador de la aceleración de la inflación y que además refleja las condiciones del poder adquisitivo de la población.

"El crecimiento burocrático de las instituciones públicas y las ofensivas a las que ha estado expuesto continuamente por parte de las organizaciones gremiales, ha llevado a este sector a un grado de inoperancia e ineficiencia, justo cuando la situación exigía un mayor grado de dinamismo. Si se agrega la falta de adecuación de las estructuras jurídicas a las nacientes condiciones económicas y sociales de hoy nos encontraremos un sector público enorme, poco eficiente, de alto gasto, lento en sus respuestas hasta el punto de la indefensión"⁸⁹. Lo cierto, es que para la seguridad social, el burocratismo en que viven estas instituciones han contribuido a que los seguros y prestaciones no se otorguen de manera tal, que permitan incrementar el nivel de vida de sus derechohabientes, si a esto le sumamos la falta de capacidad financiera y la inadecuada legislación, tendremos como resultado instituciones poco eficientes y fuera de los principios básicos de la seguridad social. De acuerdo a la dinámica que requiere el sistema de pensiones, la normatividad como se encuentra actualmente impide un adecuado aprovechamiento de los recursos.

En la actualidad la población pensionada y jubilada se incrementa de manera sostenida. En 1985 la tasa de dependencia para cubrir los pagos de las pensiones es de un pensionista por cada 22 trabajadores en activo asegurados, mientras que en 1996 esta relación fue de un pensionado por cada 7 activos, y de acuerdo a esta tendencia, en diez años, la proporción podría ser de uno por cada dos trabajadores en activo.

Asimismo, la pensión o jubilación mínima que se otorga es de \$793.50 pesos mensuales y la máxima es de \$7,935.00 mensuales (hasta el 31 de diciembre de 1997), que varía de conformidad al ingreso, los años de cotización y el sueldo al momento del retiro. Según declaraciones del Lic. José Antonio González Fernández, ex-Director General del I.S.S.S.T.E., el promedio de las pensiones y jubilaciones es de \$2,000.00 mensuales.

El lento crecimiento de la burocracia en los últimos años y el aumento de la esperanza de vida de la población, aumentó el desequilibrio de los ingresos y los gastos para cubrir las pensiones, por lo que el Instituto ha tenido que hacer uso de recursos adicionales provenientes de otras prestaciones y de partidas presupuestales de carácter social.

⁸⁹ Guido Miranda Gutiérrez, *II Congreso Jurídico de la Seguridad Social*. Op. Cit. pág. 367

Bajo este esquema, la planeación institucional debe estar orientada a dar respuesta a las demandas de los derechohabientes, bajo criterios actuariales que permitan analizar y proyectar la estructura y evolución de las pensiones. Para que el ingreso mensual percibido satisfaga las necesidades mínimas que requieren los pensionistas para su subsistencia, debe darse en función de las posibles variantes salariales sobre las que se determinan las cuotas y aportaciones. Para estimar montos y tipos de primas, es conveniente realizar frecuentemente los estudios estadísticos de información de servicios, prestaciones, de las funciones administrativas, y de recursos, esto con el propósito de fortalecer las reservas actuariales y financieras, bajo un proceso de programación y presupuestación que utilice criterios de suficiencia, oportunidad, precisión y consistencia del sistema pensionario y de las prestaciones derivadas.

Existen estimaciones que señalan que al finalizar 1997 habría 318 mil pensionados y 254 mil familiares dependientes. Asimismo, las expectativas de vida aumentarían, estas proyecciones han sido rebasadas, por lo que se tiene que una persona después de 25 o 30 años de servicio activo, disfruta de una pensión por 25 años, y cuando se muere el titular, todavía la viuda va a acceder a este derecho en promedio 10 años más. Si observamos que en 1940 las expectativas de vida de la población era de 60 años y alguien se jubilaba al cumplir 50 años de edad, sólo disfrutaba 10 años esta prestación. Esto quiere decir que la carga económica para los trabajadores en activo son insuficientes para cubrir la temporalidad de la vigencia de las pensiones.

De esta forma, es exigencia de los tiempos que se viven, el desarrollar políticas, normas y fundamentos operativos que promuevan la eficiencia en el aprovechamiento de la capacidad instalada, la vinculación de productividad y estimación de costos por seguro, servicio y prestación. Al mismo tiempo, se debe instrumentar un modelo de valuaciones actuariales que sirva para programar los recursos requeridos por cada una de las prestaciones y servicios, bajo el concepto de primas escalonadas y de reparto anual.

El nuevo enfoque de la seguridad social ha dado como resultado el surgimiento de regímenes complementarios para acceder a prestaciones con mayor grado de bienestar, se establecen mediante convenios colectivos, en el caso de México las empresas paraestatales consideradas en el Apartado "A" del artículo 123 constitucional, suelen tener planes complementarios de pensión. Otro ejemplo claro de esta nueva dinámica social la realizan las empresas multinacionales. La flexibilidad de estos sistemas permite corregir algunos problemas derivados de cambios eventuales en la economía, sin recurrir a realizar reforma alguna en la legislación.

Las innovadoras políticas neo-liberales promovidas al finalizar el siglo XX, por el economista Milton Friedman, contrarias al denominado Estado Benefactor, han hecho de las instituciones de seguridad y asistencia sociales, organismos tendientes a

desaparecer dentro de la función gubernamental, transfiriendo al sector privado la atención del esquema de prestaciones sociales ⁹⁰.

Al respecto, Néstor De Buén, señala que "los motivos de crisis intrínsecos a la seguridad social se agregan, sin duda, los ataques a fondo en contra del Estado de Bienestar" y la privatización de la seguridad social puede ser un buen negocio en manos de los particulares, al tratarse de un negocio descomunal, con clientela cautiva. A pesar de ello, hace una crítica al apuntar que la Seguridad Social "por su simple mecanismo de nombre, al ser privado dejaría de ser social" ⁹¹.

Alfredo Mallet, referido por Néstor De Buén ⁹², sostiene que uno de los más graves problemas que enfrenta la seguridad social es la insuficiencia de los pagos por pensión que llevan a cabo las instituciones responsables. "La proliferación de los regímenes complementarios es síntoma de la existencia de un problema (que) consiste en la cuantía insuficiente o inadecuada de las pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes, en relación con los salarios que obtenía el trabajador o con sus ganancias como independiente.

Asimismo, Olvín E. Rodríguez, citado por el mismo autor, en el Congreso de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, celebrado en Tegucigalpa en 1989, señala cuáles son los defectos administrativos en materia de seguridad social se presentan en los países de latinoamericanos:

a) La falta de coordinación y supervisión en la ejecución de los programas de seguridad social que atienden diversos organismos e instituciones gubernamentales y privadas, incluyendo los sectores laborales y empresariales.

b) El incumplimiento por parte del Estado de sus deberes contributivos frente a los institutos de seguridad social.

c) La indebida utilización de las reservas técnicas de la seguridad social para fines diferentes a aquellos para los cuales se establecieron.

e) La falta de estudios actuariales adecuados que impiden mantener el valor adquisitivo de las prestaciones económicas.

f) El exceso de gastos administrativos motivados por múltiples factores, entre los que se encuentran personal en mayor número del necesario; la

⁹⁰ De Buén, Néstor. Op Cit., pág. 101

⁹¹ Ibidem. pág. 102

⁹² Ibidem. pp. 98 y 99

falta de control en las compras; la falta de adecuación de los cuadros básicos de medicamentos y materiales terapéuticos y la obsolescencia de los programas vigentes.

g) Una seria deficiencia en los mecanismos de cobro de las cotizaciones (al Estado, a los empleadores y a los trabajadores) que impide contar con los recursos necesarios.”⁹³

Es oportuno plantear la necesidad de incorporar las propuestas de los organismos no gubernamentales y empresas privadas, especialmente aquellos sin fines de lucro, para que propongan nuevas alternativas de apoyo a los grupos económicos más débiles.

Los gobiernos han puesto gran interés en apoyar los seguros sociales, logrando ampliar la cobertura de estos y la universalidad para la población, considerándolos como un derecho de todo individuo, asegurando estabilidad en su ingreso económico y protección ante una contingencia.

Existen cuatro formas para constituir los fondos de pensiones:

1. Basado en las aportaciones de los trabajadores en activo, para cubrir los gastos de los pensionados y jubilados.
2. De aportaciones individuales, que se integra a una cuenta única a nombre del trabajador para que este pueda disfrutar de los recursos acumulados en ésta.
3. De aportaciones patronales, estas por disposiciones legales se hacen las retenciones en favor de los trabajadores en activo.
4. Subsidios gubernamentales, contribuyen a fortalecer los fondos de pensiones, disponiendo de los ingresos de la Federación.

“En diversos países los sistemas de seguridad social manifiestan condiciones financieras críticas que ponen en riesgo el cumplimiento de sus objetivos; en consecuencia, su estructura y esquemas de financiamiento están siendo objeto de análisis y modificaciones que propicien su viabilidad y eficiencia.”⁹⁴ Tal es el caso de Chile, que incorporó una alternativa para administrar las pensiones, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones, en las que la tendencia es pasar de una administración de las pensiones del ámbito público hacia una administración privada. El sistema supone la garantía de mejores rendimientos en la inversión de los fondos de

⁹³ Ibidem. pp. 226 y 227

⁹⁴ Presidencia de la Gran Comisión. Op. Cit. pág. 116

pensiones, además de ser un sistema de capitalización individual con el manejo de los recursos de acuerdo a los intereses y decisión de los trabajadores; en teoría, esto permitirá contar con pensiones que brinden mayores ingresos económicos.

En México, se ha promovido la tendencia a combinar en las instituciones de seguridad social estos nuevos sistemas, tal es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social que en 1995, el legislativo abroga su ley y aprueba la Nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor a partir del 1º de julio de 1997; la principal modificación se realiza en sus sistema pensionario, el cual establece la participación de las Administradoras de los Fondos de Retiro. Con este cambio se ha dado un paso hacia la privatización de las pensiones de los trabajadores que cotizan al IMSS. Se ha criticado este sistema en virtud, de que se funda en una política de capitalización y ahorro interno que no contribuye a mejorar las condiciones de vida de la población demandante.

“La estrategia económica de 1995 tuvo como objetivos corregir deficiencias en economía que se manifestaron con gran intensidad durante la crisis de 1994 y sentar las bases para un crecimiento sostenido. De esta manera era prioritario obtener liquidez que permitiera cubrir las deudas de corto plazo y simultáneamente aplicar medidas para reducir la inflación.

La reducción del déficit en cuenta corriente y el aumento del ahorro interno como pivote del crecimiento económico son prioridades con las que habría de iniciarse una nueva fase del ciclo de la economía mexicana, en la que el comercio exterior siguió mostrando un gran dinamismo aún en las circunstancias coyunturales adversas.”⁹⁵

Néstor De Buén⁹⁶, afirma que parte de la situación que viven los sistemas pensionarios, se debe a las situaciones económicas y a una política conservadora que considera que la previsión social es una inversión inútil y, que debe ser rechazada la idea de procurar por un estado de bienestar, por lo que todos los recursos económicos deben destinarse al fomento y desarrollo de las empresas, para propiciar el empleo y el ahorro individual como instrumento de atención de las necesidades sociales. Esto representa un reto importante para la permanencia de las instituciones de seguridad social, las medidas privatizadoras en el mundo, durante los últimos años, tienen por objeto el adelgazamiento del Estado, al mismo tiempo que los recursos económicos destinados a la previsión social se capitalicen hacia el fomento del sector productivo.

Robert Lucas, al referirse a los modelos económicos y a la política económica que deben regir los países, afirma “si se quiere que las discusiones sobre política económica sean productivas en la práctica, es necesario tener en cuenta valoraciones cuantitativas de la forma en que las políticas propuestas van a afectar a la asignación de los recursos

⁹⁵ Ibidem. pág. 79

⁹⁶ De Buén. Op Cit. pp. 62 y 63

y al bienestar individual. Esto significa que los análisis útiles de las políticas están en última instancia basados en modelos, no en el sentido de que las decisiones sobre política puedan automatizarse de una vez por todas sin necesidad de acudir a los juicios individuales, sino en el sentido de que los participantes en la discusión deben tener, explícita o implícitamente, alguna manera de establecer una conexión cuantitativa entre las políticas y sus consecuencias.⁹⁷ El nuevo enfoque que se le da a los sistemas de seguridad social en el mundo, mucho tienen que ver con la forma en que se plantean los modelos económicos y que son adaptados a las necesidades de cada país. Parte del éxito de los modelos económicos, es la adaptación a las necesidades de la población, esto puede conseguirse, si las políticas públicas aplicadas por el gobierno identifican los problemas objetivamente.

4.2 Administradoras de Fondos de Retiro

En el caso mexicano, "la nueva Ley del Seguro Social prevé modernizar el sistema de seguridad social sustituyendo al esquema de reparto por el de cuentas individuales para el retiro de cada trabajador, cuyos recursos serán de su propiedad capitalizándose sus rendimientos. La regulación de los sistemas de ahorro corresponde a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro"⁹⁸. Esta regulará la participación de las Administradoras de Fondo de Retiro, a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

"La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, dispone los requisitos para la constitución, operación, supervisión y previsiones para impedir conflicto de intereses sobre el manejo de los fondos relacionados con la participación de las asociaciones gremiales del sector productivo y de las entidades financieras para garantizar en todo momento los derechos de los trabajadores, los cuales pueden elegir a la administradora de fondos que manejará su cuenta individual.

Asimismo, el ordenamiento fortalece y consolida a la CONSAR como órgano técnico especializado encargado de vigilar la operación de las administradoras de fondos y las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, sujetándolos a la rectoría del Estado. El órgano de control es de carácter tripartito, de manera que los trabajadores y sus representantes tienen facultades reales y eficaces para cuidar la seguridad y rentabilidad de sus ahorros y la eficiencia del sistema."⁹⁹

De esta manera, las Administradoras de Fondos de Retiro, son empresas que utilizan el fondo de pensiones constituido por el trabajador para su inversión, las AFORES están consideradas dentro de la legislación, con las restricciones necesarias para evitar los

⁹⁷ Presidencia de la Gran Comisión. Op Cit. pp. 6 y 7

⁹⁸ *Ibidem.* pág. 129.

⁹⁹ *Ibidem.* pág. 130

riesgos normales del mercado de dinero; entre las formas de inversión se encuentran: las acciones y bonos (privados o estatales) manejados en los mercados bursátiles, instrumentos de corto plazo, depósitos a plazos, valores mobiliarios y las demás que permita la ley respectiva. "Las administradoras deberán operar en una sociedad de inversión que debe invertir los recursos y valores que garanticen el poder adquisitivo de los trabajadores contra la inflación. Así, los trabajadores no sólo tendrán la libertad de escoger la Afore de su conveniencia sino, dentro de cada Afore, entre sociedades de inversión de diverso grado de riesgo."¹⁰⁰

La sustitución de las instituciones públicas por privadas, para el manejo de los fondos de pensiones tienen la pretensión de obtener beneficios económicos, que se reflejen en mayores rendimientos para las cuentas individuales de los trabajadores; en este esquema pensionario se pierde el sentido de la función social de los sistemas de pensiones. La tendencia hacia la privatización de los servicios que otorga el Estado, —en mi opinión—, no soluciona el problema de los bajos ingresos en las pensiones y, si fomenta la intervención del sector privado en el manejo de la economía nacional.

"El modelo privatizador fue inventado, sin la menor duda, por el régimen militar chileno. Allí surgen en 1980 las Administradoras de Fondos de Pensiones"¹⁰¹. Estas instituciones chilenas se constituyen en sociedades anónimas que tienen como principal función, administrar el fondo de pensiones y otorgar las prestaciones que establece la ley respectiva, esto se realiza a través de las cuentas individuales. La característica principal, en el caso chileno, es que las comisiones cobradas por las AFP no son estables, afectando los descuentos directamente en los fondos aportados por el trabajador.

En el caso de México, "los fondos de pensiones se podrán integrar con la participación de AFORES públicas, sociales y privadas, con lo cual se establece la posibilidad de que el IMSS constituya su AFORE para los trabajadores que deseen manejar su cuenta individual de retiro en una entidad financiera de índole pública (AFORE XXI).

El régimen de inversión de estas entidades financieras queda sujeto a estricta vigilancia para asegurar que los recursos que manejan, además de promover el bienestar y la seguridad de los trabajadores contribuyan a los fines de desarrollo nacional y a la generación de empleos, sirviendo entre otros objetivos para inversiones en instrumentos financieros que puedan promover la construcción de vivienda y proyectos de infraestructura.

¹⁰⁰ Diputación Federal del Partido Revolucionario Institucional, LVI Legislatura. *Propuestas de Modificación a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores*. México 1996.

¹⁰¹ De Buén. Op Cit. pág. 189

Los cobros por sus servicios no afectarán la capitalización y rentabilidad de los recursos del ahorro de los trabajadores e igualmente se impide la concentración de recursos en pocas administradoras de fondos, y prácticas monopólicas."¹⁰²

A través de las AFORES, el financiamiento de las instituciones de seguridad social tiene por objeto sanear el déficit de los fondos de pensiones y ofrecer mejores condiciones a los trabajadores en el momento de retiro, razón suficiente para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en los próximos años necesariamente realice las reformas a su sistema de pensiones, a fin no asilarse a los cambios de la Seguridad Social y quedar en la inoperancia.

"La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro se considera como una de las iniciativas económicamente más trascendentes de los años recientes. (...) Significa un paso más hacia el fortalecimiento de la economía del país, al haber desechado el gobierno la pretensión de lograr una recuperación efímera, para abocarse a transformar las estructuras del ahorro nacional. El objetivo es terminar con la acentuada dependencia del ahorro externo para financiar el crecimiento. De ahí que la decisión haya sido la de llevar a cabo una transformación estructural con la característica de que su maduración trasciende el periodo sexenal."¹⁰³

El ex-Dip. Francisco Suárez Dávila, ex-presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, sostiene que las reformas sociales y económicas derivadas de la aprobación de la Ley del IMSS son trascendentales para el futuro del país. "Con el tiempo, más de diez millones de cuentas de trabajadores serán parte fundamental del sistema financiero. Para nuestro país, significa incrementar el ahorro interno. Pero sobre todo, se genera ahorro a largo plazo, permanente. La canalización de estos recursos se hará de manera descentralizada, por varias decenas de entidades, las Afores que pueden ser públicas, privadas o sociales, bajo reglas establecidas en la ley y por la autoridad. Los recursos de las Afores, porque así lo determina la ley, se dedicarán a fortalecer la infraestructura del país, a la vivienda, al desarrollo regional y a proyectos productivos de largo plazo, que pasen la prueba de rentabilidad. Todo ello generará empleos y salarios; pero sobre todo, salva y permite modernizar un sistema de seguridad social"¹⁰⁴.

En contra posición a la nueva forma de otorgamiento de un fondo de retiro, por medio de las AFORES, existen diversos comentarios que reconocen que la iniciativa que crea la nueva Ley del IMSS, no fue debidamente analizada por el poder legislativo; tal es el

¹⁰² Presidencia de la Gran Comisión. Op Cit. pág. 131

¹⁰³ *Ibidem.* pág. 133

¹⁰⁴ Suárez Dávila Francisco. "*La Afore del ingeniero Cárdenas: propuesta jubilable*". Revista Examen N°.93 Ed. Partido Revolucionario Institucional. México, julio de 1997. pág. 47

caso del ex-diputado priísta Alejandro Audry, ex-presidente de la Comisión de Seguridad Social de la LVI Legislatura, quien en una entrevista concedida al señor Juan Hernández Urban del periódico Novedades, reconoció que fue un error el haber aprobado la Ley General del Seguro Social.

Dijo que "el PRI cometió un grave error al haber aprobado una iniciativa alejada del bienestar del pueblo, (...) señaló la necesidad de proponer una 'contrareforma' a la Ley de las Afores, pues comentó que este sistema ha registrado un fracaso en países como Argentina, Chile y Uruguay"¹⁰⁵. En esta entrevista sostuvo el legislador que éste nuevo esquema no vendrá a resolver la difícil situación de los trabajadores.

Por otra parte, las propuestas del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, ex-jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre las Afores y la Seguridad Social y comentadas por el ex-diputado Suárez Dávila¹⁰⁶, advierten un rechazo a los argumentos con que fue aprobado este nuevo sistema de administradoras de fondos de retiro, ya que considera que los rendimientos de las cuentas individuales al concentrarse en el Banco de México, se otorga una tasa de interés inferior a la que ofrece el mercado. Asimismo, favorece un sistema que permitió la inversión de reservas en gasto corriente, lo que no permite la inversión productiva y el ahorro a largo plazo.

4.3 Inclusión del Sistema de Ahorro para el Retiro. Beneficio adicional para los servidores públicos

En atención a las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, la política de seguridad social, se guía hacia el objetivo de impulsar la protección de todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones que coadyuven al mejoramiento de las condiciones sociales de la población. "Los sistemas de ahorro para el retiro forman parte de la seguridad social de los trabajadores para procurar su bienestar; deben contribuir a fortalecer el ahorro interno de los mexicanos para impulsar el desarrollo nacional de largo plazo, apoyar el aparato productivo y promover el empleo de carácter permanente."¹⁰⁷

Por tal motivo, el régimen de bienestar social para los servidores públicos sufrió en el año de 1992 una modificación substancial, al incorporar el denominado "Sistema de Ahorro para el Retiro" (SAR). "Tres fueron las razones que esgrimieron para su instauración: 1) La disminución del ahorro interno y de la inversión a causa de los efectos provocados por la crisis económica de principios de los ochenta...;2) Los escasos recursos con los que contaban los trabajadores en su edad de retiro, y 3) la

¹⁰⁵ Hernández Urban Juan. "Fue un error haber aprobado la nueva Ley del IMSS, dice priísta". Novedades. México, D.F., 15 de julio de 1997.

¹⁰⁶ Suárez Dávila, Francisco. Op. Cit. pág. 48-49.

¹⁰⁷ Presidencia de la Gran Comisión. Op Cit. pág. 130

necesidad de introducir sistemas de ahorro mediante los cuales los trabajadores tuvieran acceso a todos los instrumentos financieros del país."¹⁰⁸

El Sistema de Ahorro para el Retiro tiene por objeto aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro, como complemento al régimen de pensiones establecido por el I.S.S.S.T.E. "La insuficiencia de reservas técnicas en el renglón de pensiones y jubilaciones fue una de las causas que motivó la institución del SAR. El fenómeno se debió, entre otras cosas, a los errores actuariales cometidos décadas atrás."¹⁰⁹

Mediante decreto de fecha 27 de marzo de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación, que entró en vigor el 1º de mayo de ese mismo año, fue creado el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en el que se establece la constitución de depósitos en dinero a favor de cada trabajador de la Administración Pública Federal, en un sistema de cuentas individuales administradas por el sistema bancario nacional, el desglose de las aportaciones son: 2% del salario base que percibe el trabajador destinado para cubrir el fondo de retiro y, 5% del mismo para el fondo de vivienda.

"El importe de los depósitos, esta determinado en cuentas de cheques individuales, con libre elección por el trabajador de la Institución de Crédito correspondiente, será entregado por los bancos privados al Banco de México, para depósito en una cuenta a nombre de la institución (que se trate), a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente a la de su recepción, sin abono de intereses por esos días a los titulares de las cuentas"¹¹⁰.

El Artículo 90 BIS-I de la Ley del I.S.S.S.T.E., determina el mecanismo de inversión de las aportaciones de las cuentas individuales. "(...) El propio Banco de México, actuando por cuenta del mencionado Instituto, deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal.

El Saldo de dichos Créditos al fin de cada mes, se ajustará en una cantidad igual a la resultante de aplicar al saldo promedio diario mensual de los propios créditos la variación porcentual del "*Indice Nacional de Precios al Consumidor*" publicado por el Banco de México, correspondiente al mes inmediato anterior al del ajuste.

Los créditos a que se refiere el presente artículo causarán intereses a una tasa no inferior al dos por ciento anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas. El cálculo de estos intereses se hará sobre el saldo promedio

¹⁰⁸ López Angel, Carlos. "*El SAR en tu futuro*". La jornada. México, D.F., jueves 28 de julio de 1994; suplemento laboral pág. 6

¹⁰⁹ *Ibidem.* pág. 7

¹¹⁰ De Buén Néstor. *Op Cit.*, pág. 112

diario mensual de los propios créditos, ajustado el mismo procedimiento previsto en el párrafo anterior.

La tasa citada será determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando menos trimestralmente, en función de los rendimientos en términos reales de los valores a largo plazo que circulen en el mercado, emitidos por el Gobierno Federal o, en su defecto, por emisores de la más alta calidad crediticia. Esta determinación será dada a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos de amplia circulación en el país."¹¹¹

El manejo de los fondos de retiro que hacen las instituciones bancarias, reporta un beneficio adicional para éstos, al cargar una comisión por el manejo de cuentas; pero no tiene ventajas para los cuentahabientes, si consideramos que estos recursos no se encuentran a disposición para los titulares, sino hasta el momento en que determina la ley. Sobre la utilidad y disposición de recursos aportados por el trabajador, el sistema le permite decidir la forma de inversión en la sociedad financiera de su elección. El artículo 90 BIS-M refiere "El trabajador tendrá derecho a solicitar a la institución de crédito el traspaso de parte o la totalidad de los fondos de la subcuenta de ahorro para el retiro de su cuenta individual, a sociedades de inversión administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros o sociedades operadoras. (...) Estas sociedades de inversión se sujetarán en cuanto a la recepción de recursos, el tipo de instrumentos en los que puedan invertirlos, la expedición de estados de cuenta y demás características de sus operaciones a las reglas de carácter general que expida la (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), oyendo la opinión del Banco de México. (...)"¹¹²

Los fondos del sistema de ahorro serán susceptibles de retiro, cuando el trabajador cumpla 65 años de edad o tenga derecho a recibir una pensión del Instituto, sin perjuicio de limitar el derecho de los beneficiarios designados para el caso de muerte.

Dentro de las restricciones que establece la ley para hacer un retiro de los fondos del SAR, éste se podrá hacer por una sola vez y bajo una fórmula que se determine de acuerdo al Art. 183-Q de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. De Buén¹¹³, argumenta que este instrumento de ahorro, busca atender las necesidades financieras del Estado y que procura beneficios gratuitos a la Banca privada, además no constituye una oferta de ahorro para los cuentahabientes y sí es un fondo de ahorro forzoso que impone el Estado, por lo que se opone a la operación de este instrumento de ahorro.

¹¹¹ Coordinación de Comunicación Social. *Ley del I.S.S.S.T.E.* octubre de 1993. México, D.F. pág. 73

¹¹² *Ibidem.* pp. 74 y 75

¹¹³ De Buén. Op. Cit. pág. 191

En el tiempo que ha operado este sistema, la banca privada incumplió en responsabilidades tanto en el manejo de los recursos, al no individualizar las cuentas; no informar al trabajador oportunamente del estado de la misma; no facilitar el traslado y unificación de cuentas y, no informar de la evasión patronal en las contribuciones que correspondan.

Para coordinar los sistemas de ahorro, fue creada la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), con la que "se espera atacar los problemas operativos que han impedido que el SAR cumpla su segunda etapa: que los trabajadores cuentahabientes pueda decidir la inversión de los recursos de sus subcuentas de retiro en productos de la industria, o bien, en alternativas financieras ofrecidas a través de sociedades de inversión."¹¹⁴ Sin embargo, existen restricciones administrativas que no permiten la participación real de los trabajadores en el manejo de los recursos, la CONSAR órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta margina legalmente la representación de los trabajadores al observarse facultades limitadas de conocer el destino de los recursos y someterse a lineamientos establecidos por la propia Comisión.

"El SAR y la búsqueda de su perfeccionamiento técnico-operativo a través de las reformas legales (...), tiene enormes implicaciones económicas y laborales para el futuro de millones de mexicanos. Es un mecanismo de ahorro forzado que le permitirá al gobierno federal un financiamiento permanente y de largo plazo que irá adquiriendo paulatinamente un paso decisivo en nuestra economía."¹¹⁵

4.4 Transformación del Sistema Pensionario

El esquema social que presenta la liberalización de la economía, rompe con el Estado previsor, iniciando la privatización en todos los ámbitos; se ha puesto de manifiesto el interés del sector privado, para intervenir e invertir en el control de cárceles, transportes, carreteras e, incluso en la seguridad social. En esta dimensión, "las razones económicas parecerían, entonces, los principales argumentos en pro o en contra de la función previsora del Estado."¹¹⁶

"La creación de ahorro a través de los sistemas de pensión capitalizable se apoya con la teoría del ciclo vital que considera que las determinantes del ahorro dependen, además de las instituciones e instrumentos financieros, de las estructuras de edades de la población.

¹¹⁴ López Angel, Carlos. Op Cit. pág. 7

¹¹⁵ Ibidem. pág. 7

¹¹⁶ De Buén L., Néstor. Op. Cit. pág. 65

La hipótesis del ciclo vital examina el comportamiento individual a lo largo de la existencia del individuo y explica la creación de ahorro en base a la premisa de que la gente consume a una tasa relativamente constante, determinada por los ingresos habituales en el transcurso de su vida. De esta manera, cuando su ingreso es más alto ahorra mucho y cuando es bajo, o sea, cuando es joven o pensionado, su ahorro es negativo.”¹¹⁷ Esta teoría del ciclo vital, se atribuye a Franco Modigliani, la cual justifica en gran medida la nueva composición de los sistemas de pensiones.

El neoliberalismo intenta eliminar por completo los postulados del Estado de Bienestar para ordenar una administración de los servicios de manera eficiente y sin cargas excesivas de burocratismo, incluso el enfoque parte del criterio fundamental de hacer más rentables las prestaciones que anteriormente controlaba el Estado. “La retracción de la participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios ha variado progresivamente hacia una función fundamentalmente de conducción y promoción de la economía a través de la sociedad en su conjunto y los sectores especializados de ella en la generación y distribución de riqueza, proceso que se explica por los diferentes papeles que ha debido desempeñar históricamente el Estado mediante los diversos estadios de la economía.”¹¹⁸

Para De Buén, el Estado no puede abandonar su condición social, reconoce que existe despilfarro estatal, pero no se justifica que se le quiten funciones, sino que es necesario hacerlo un mejor administrador. Continúa diciendo “la privatización de lo que hoy llamamos seguro social sería simplemente, la conversión en seguro privado de la cobertura de las contingencias derivadas de los riesgos de trabajo, (...) en lugar que el superávit pudiere crear reservas para otros beneficios, su aplicación sería vía dividendos de las acciones de los dueños de las instituciones privadas de aseguramiento”¹¹⁹. Para este autor, el mecanismo de privatización de las pensiones, conducirá a una transformación de la sociedad tutelar en sociedad liberal, que finalmente, ofrecerá beneficios a los empresarios y en poco contribuirá a mejorar las condiciones de vida de la población, además que es evidente que los contribuyentes —como los llama éste—, corren riesgos de perder sus contribuciones si existen complicaciones en las bolsas de valores o la quiebra de sistemas privados.

“La contratación sistemas complementarios de pensiones, es una alternativa para la cobertura de riesgos en el caso de que el régimen obligatorio no satisfaga las necesidades de los pensionistas; los sistemas complementarios se constituyen a través de convenios que para otorgar prestaciones con sus propios riesgos”¹²⁰.

¹¹⁷ Presidencia de la Gran Comisión. Op. Cit. pág. 132

¹¹⁸ Presidencia de la Gran Comisión. Op. Cit. pág. 152

¹¹⁹ De Buén Néstor., Op Cit., pág. 173

¹²⁰ *Ibidem.* pág. 114

Renán Rodríguez, aludido por De Buén propone se abandonen las formas corporativas de administración de los fondos de pensiones y se modifique el sistema contributivo, al considerarlo insuficiente para cumplir con el pago de las pensiones y se inclina por un mecanismo financiero vinculado al conjunto del sistema fiscal. Comenta que el sistema de prestaciones debe darse en un esquema de seguros voluntarios de carácter especialmente autogestionario que combine lo económico con lo social y que sirva para liberar el ahorro para la inversión, dinamizando el mercado de capitales, esta conceptualización se inclina claramente en favor de la privatización.

En este sentido, se debe impulsar acciones sistemáticas de revisión y actualización de la Ley del I.S.S.S.T.E., sus reglamentos y disposiciones normativas derivadas, a fin de que incorporen las adaptaciones pertinentes que demande el incremento de servicios, la complejidad operativa y los requerimientos reales que manifiestan los pensionistas. En todo momento, se debe evaluar las actividades desarrolladas, con el propósito de detectar errores y omisiones en la gestión administrativa y reconocer los logros alcanzados que contribuyen al bienestar del servidor público y su familia.

En el ámbito jurídico, es necesario desarrollar un moderno y eficaz sistema de apoyo jurídico en asuntos de competencia institucional, que actualice permanentemente las bases jurídicas, para que se emitan los reglamentos y normas complementarias requeridas para actualizar los procedimientos y la celebración de convenios y acuerdos de coordinación que proteja el patrimonio e interés del Instituto, así como de los derechohabientes.

Hay que considerar que muchos de los problemas a que se enfrenta la seguridad social y en particular el sistema pensionario del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son de orden jurídico y administrativo, ya que, si observamos las múltiples reformas y adiciones a la legislación, éstas frenan el problemas a medias, principalmente en los requisitos para acceder a los seguros y a la determinación de cuotas y su revalorización, pero se ha dejado de lado el asunto del financiamiento y destino de los recursos, reflejándose un decremento en las reservas financieras y actuariales.

Como resultado del estudio sobre los problemas que enfrenta la seguridad social en general y las críticas a la acción del Estado previsor, Néstor de Buén¹²¹, sugiere:

“a) Reconocimiento de que la seguridad social no puede ser la misma en extensión y en profundidad en condiciones económicas diferentes (...).”

Se requiere que la normatividad en que operan las pensiones, sean flexibles ante los cambios económicos, es decir, que se adopten medidas financieras y actuariales para

¹²¹ *Ibidem.* pág. 66

que las inversiones de los fondos pensionarios se adecuen a los índices inflacionarios y riesgos económicos.

“b) Determinación del mínimo indispensable de seguridad social que en ningún caso podría ser inferior a los términos habituales en que nació y se desarrolló, en sus primeros años, el seguro social (...).”

“c) Eliminación de la relación empleo-costos (...).”

De esta manera, el sistema pensionario del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, requiere ajustar los procedimientos para la fijación de las cuotas, debiendo ser en proporción a las percepciones del trabajador en activo; una pensión otorgada no podrá ser inferior al último sueldo percibido como trabajador.

Una de las principales dificultades que enfrenta la población pensionaria, es el cálculo de su pensión, que en relación a los sueldos percibidos como trabajador en activo disminuyen el ingreso real, sin tomar medidas que frenen la disparidad provocada por los constantes movimientos inflacionarios, que tienen como consecuencia la disminución de los salarios y decremento en las cuotas pensionarias.

“d) Una adecuada y conveniente reglamentación —para las partes involucradas—, en los seguros complementarios, de tal manera, que se propicien sistemas privados de pensiones de retiro, mediante subsidios fiscales y aseguramiento de los fondos destinados a ese fin(...).”

En esta propuesta se contempla la intervención estatal como medio permanente de subsidio a los programas de atención solidaria y beneficios complementarios, esto con el propósito de mantener la cobertura de los servicios para la atención de los grupos marginados de los sistemas de seguridad social, el destino de los recursos económicos se pretende distribuir en administradoras privadas que otorguen estos servicios.

Una propuesta fundamental para el correcto funcionamiento del sistema pensionario para los servidores públicos es actualizar el marco jurídico en el materia de pensiones, para lo cual se deberá prever la aplicación de diversos estudios técnicos, administrativos y jurídicos, con el propósito de hacer las modificaciones necesarias, que permitan expresar en el cuerpo jurídico de la Ley y sus disposiciones complementarias la adecuada utilización de los instrumentos financieros, organizativos y humanos con que cuenta el I.S.S.T.E, a fin de enfrentar los compromisos de pago de pensiones adecuadamente.

CAPITULO

QUINTO

**Propuestas de transformación
del Sistema de Pensiones
del I.S.S.S.T.E.**

Los escenarios que proyecta el futuro de la seguridad social, en particular de los sistemas de pensiones demandan de las instituciones, una gestión administrativa cuya flexibilidad y perspectiva permita anticiparse y adaptarse de inmediato a los cambios sociales y económicos de los cuales ningún país es ajeno.

El Lic. José Antonio González Fernández, ex-Director General del ISSSTE, durante su comparecencia con las comisiones unidas de Seguridad Social y de Pensionados y Jubilados de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, del día 27 de noviembre de 1997, afirmó que "La salud y la seguridad social constituyen una prioridad a la que el Gobierno de la República dedica especial atención. Es una preocupación de esta administración buscar fórmulas que permitan sanear las finanzas de las instituciones de seguridad social; sin embargo, el Estado, ni renuncia ni soslaya su responsabilidad". Asimismo, manifestó que "el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 en el apartado correspondiente a la seguridad social establece claramente que: *el sistema de seguridad social constituye un valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar, al asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones, que complementan sus ingresos salariales y que permiten un desarrollo pleno del individuo y de la familia, y en el mismo documento queda establecido que desde principios de esta administración se analizarán y modificarán los actuales sistemas de financiamiento de la seguridad social, con el propósito de asegurar su viabilidad en el mediano plazo.* "

En este sentido, es importante esbozar nuevas alternativas de cambio al Sistema Integral de Retiro del ISSSTE, en lo que se refiere a su ámbito jurídico, administrativo y económico, traduciéndose en un mejor desempeño administrativo de las autoridades en la atención de las políticas sociales que demanda la población. El reto que se han de imponer los funcionarios del Instituto, es alcanzar con eficiencia y equidad, cada una de las actividades, apegándose a las políticas que en materia de pensiones son establecidas, así como el cumplimiento estricto de los ordenamientos legislativos y normativos.

5.1 Actualización del marco jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

5.1.1 Algunas Deficiencias y Alcances de la Ley

Al hacer una síntesis de la evolución jurídica del sistema pensionario de la Ley del I.S.S.T.E., las reformas, modificaciones y derogación de diversas disposiciones son resultado del avance de las políticas en materia de seguridad social y la determinación del Estado a fortalecer las prestaciones y servicios que otorga a través del Instituto.

Pese a reflejar significativos avances en esta materia, los beneficios económicos y servicios que reciben actualmente los pensionistas no permiten mantener un estado

de vida satisfactorio. Todo esto se debe a que el marco jurídico de la Ley del I.S.S.S.T.E. presenta algunas omisiones en cuanto a la normatividad aplicada para el otorgamiento de pensiones y la asignación de los recursos económicos para los diferentes seguros y prestaciones.

Entre los problemas de orden jurídico que se observan están:

- A. En el Artículo 3º de la Ley del I.S.S.S.T.E. se señala que la Indemnización Global tiene el carácter de obligatorio, siendo ésta una prestación a que tienen derecho los servidores públicos al momento de separarse de su cargo, sin tener opción a una pensión; esta prestación es comparable al seguro de desempleo adoptado en diferentes países; es una medida de bienestar económico que permite al trabajador recibir un ingreso cuando se encuentra separado de alguna actividad remunerada; sin embargo, el pago que se realiza por este concepto representa una derrama económica que repercute severamente en contra de las finanzas del Instituto. Si consideramos que al momento de reincorporarse al servicio activo, los trabajadores puede reintegrar los fondos según lo marca la propia Ley, cobrando un porcentaje de interés para la recuperación del fondos, esto le permite al trabajador contar nuevamente con las aportaciones de los años de servicios anteriores.

En este sentido, el problema radica en que el trabajador al reincorporarse al servicio tiene la posibilidad de restituir los fondos; el procedimiento administrativo aunque considera el cobro de una tasa de interés por el uso de estos recursos, ésta no se actualiza tomando en cuenta un estudio previo que considere las variaciones de los indicadores económicos, es decir, el trabajador al reintegrar las cuotas por el tiempo en que retiro los fondos debería pagar una tasa de interés determinada por el Banco de México o el organismo responsable, tomando en cuenta las variaciones del *Indice Nacional de Precios al Consumidor*. Esto dará la posibilidad de sanear las reservas actuariales, al mismo tiempo que proporciona los recursos para solventar las obligaciones contraídas para el pago de pensiones.

En resumen, esta prestación económica al estar integrada a las cuotas y aportaciones del fondo de pensiones, involuntariamente convierte a éste en un instrumento deficitario para cubrir sus obligaciones. Este problema se puede agudizar aún mas si consideramos la posibilidad de que se presenten recortes presupuestales que obliguen a las autoridades a disminuir el número plazas de servidores públicos de las dependencias y entidades públicas, esto propiciará un incremento significativo en el número de trámites para el retiro de fondos, lo que trae como consecuencia directa una afectación en las reservas financieras y actuariales.

- B. La ley no permite la aportación voluntaria individual de cuotas al fondo de pensiones a fin de aplicarlas al cálculo de la pensión que el trabajador solicite, lo cual aumentará su ingreso económico. Si bien, en el Artículo 90 Bis R que se refiere al Sistema de Ahorro para el Retiro se contempla esta posibilidad, los recursos no son aplicados en el régimen financiero para los seguros a que se refiere el artículo 3º, fracciones V, VI, VII, VIII y IX .
- C. No existe claridad en cuanto a la constitución, forma de inversión y manejo de las reservas financieras y actuariales del Instituto. Al menos, no es del conocimiento público, cuál es la situación que guardan las reservas e inversiones, ni se precisan los montos recuperados por intereses y deudas en favor del Instituto.
- D. El Artículo 6º y 22 de la Ley del I.S.S.S.T.E. establecen la obligación de las dependencias y entidades públicas incorporadas al régimen, a remitir al Instituto la relación del personal sujeto al pago de cuotas y hacer las deducciones que corresponden, del mismo modo se señala cual será el tiempo en que debe ser entregado el informe; sin embargo, existe incumplimiento en estas responsabilidades.
- E. En cuanto al manejo administrativo de la Subcuenta de Retiro del Sistema de Ahorro para el Retiro, no existe la normatividad necesaria que especifica la forma en que se realizará la inversión en Sociedades de esta naturaleza, de acuerdo a lo que señala el Artículo 90 Bis M de la Ley del I.S.S.S.T.E.
- F. La inversión de reservas financieras que señala el Artículo 183, establece en teoría la forma en que se protegerán éstas, buscando las mejores condiciones posibles de seguridad, rendimiento y liquidez, empero no se aterriza en la práctica los mecanismos administrativos y financieros suficientes para que se garantice la mayor utilidad social.
- G. Por último, no se contempla en el actual sistema de pensiones integrar y consolidar en una cuenta única, los recursos del fondo de pensiones con los de la cuenta individualizada del Sistema de Ahorro para el Retiro, por lo que, no se ha conseguido impactar en el monto de las cuantías de las pensiones otorgadas, un aumento por este concepto. La razón fundamental es la incompatibilidad de ambas formas, el sistema de pensiones opera bajo el esquema de primas escalonadas, en donde el trabajador no es dueño de las cuotas y aportaciones efectuadas, por lo que no puede integrarse a una cuenta única; de igual forma el Sistema de Ahorro para el Retiro sólo se emplea como finiquito o liquidación en favor del trabajador al causar baja como empleado.

5.1.2 Propuesta de Reforma al Marco Jurídico

De los puntos abordados en el apartado anterior, a continuación se presentan algunos planteamientos alternativos que intentan fortalecer al sistema de pensiones.

- A. **Artículo 89.-** Si el trabajador separado del servicio reingresare y quisiere que el tiempo durante el que trabajó con anterioridad se le compute para efectos de esta Ley, reintegrará en el plazo prudente que le conceda el Instituto la indemnización global que hubiere recibido más los intereses que fije el Banco de México a través de la Junta Directiva, tomando en cuenta las variaciones porcentuales del Índice Nacional de Precios al Consumidor por el número de años en que fueron retirados éstos.
- B. En el Título Segundo, capítulo I de la Ley del I.S.S.S.T.E., que se refiere a los sueldos cuotas y aportaciones se propone:

Artículo 16 Bis.- Para el incremento de las cuotas que realiza el trabajador, se promoverá entre los trabajadores en activo, la aportación voluntaria a su cuenta individual con el objeto de incrementar su fondo de retiro. Para ello, el Instituto autorizará la celebración de convenios individuales con los trabajadores a través de las Dependencias y Entidades Públicas incorporadas al Régimen Obligatorio; éstas últimas estarán obligadas a hacer las retenciones correspondientes y notificarlo al Instituto según los tiempos establecidos para tal efecto.

Se modifican los artículos 16 y 21 de esta Ley, en cuanto a la distribución de las cuotas y aportaciones. (ver: 5.3.1 Reorganización de los Ingresos)

- C. Para mantener el equilibrio financiero de los recursos, las inversiones se sujetarán a los preceptos establecidos en el Capítulo IV que se refiere a las Reservas e Inversiones, artículo 183 y 184, así como las condiciones que establece la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- D. Es necesario imponer mecanismos más eficientes para recuperar las cuotas y aportaciones; elaborando un reglamento específico en el que se indique la normatividad para que los funcionarios de las Dependencias y Entidades públicas realicen los pagos correspondientes en tiempo y forma, en estricto apego a la Ley.
- E. Para el manejo de la Subcuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro, se propone la creación de un Comité de Control y Vigilancia para el adecuado manejo de los recursos. Este tendrá por objeto, analizar las políticas de operación para disponer de los recursos e invertirlos en los mercados financieros y productivos, procurando alcanzar los mejores rendimientos. Dicho Comité se integrará por dos

representantes que designe el Instituto; dos de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; dos miembros de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, este último tendrá voto de calidad en caso de empate en los acuerdos tomados por este Comité.

En el caso de que se integre la Subcuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro a una cuenta única para cada servidor público, los recursos y las inversiones se sujetarán a lo dispuesto por las disposiciones de las Administradoras de Fondos de Retiro y a lo señalado por la Ley del I.S.S.S.T.E.

- F. Es necesario reestructurar el esquema financiero y actuarial del Instituto, para garantizar a los pensionados no sólo una pensión decorosa, sino elevar su monto a través de la aplicación de fórmulas económicas que se ajusten a las variaciones financieras y al pago adicional voluntario, la inversión se deberá realizar en las mejores condiciones económicas, ajustándose a lo que determina la ley de instituciones financieras, con el propósito de garantizar los mayores rendimientos.

Asimismo, se requiere mejorar los mecanismos administrativos de la Subdirección General de Finanzas para autorizar tanto el destino de los recursos económicos para su aplicación en el pago de los diferentes seguros y prestaciones, así como, para la inversión, estableciendo límites o restricciones. Es prioridad la redistribución adecuada de los recursos financieros, delimitando los ramos de seguros, instituyendo fondos específicos para las prestaciones que se otorgan en forma diferida. Será obligación de ésta unidad administrativa realizar de manera sistemática y permanente los estudios actuariales y financieros sobre el manejo de reservas del Instituto, con el objeto de definir las bases cuantitativas de la suficiencia de recursos y facilitar la programación institucional.

Los sistemas de control que se requieren para prevenir, detectar y corregir oportunamente desviaciones, insuficiencias e incongruencias en el otorgamiento y pago de pensiones y prestaciones derivadas, debe ser un proceso de responsabilidad compartida, en el que se requiere la participación de autoridades del Instituto, de las Dependencias y Entidades Públicas, de los pensionistas y de la población derechohabiente en general, para el diseño de programas prioritarios que den solución en lo posible a las demandas.

- G. Para la unificación de la Subcuenta de Retiro (S. A. R.) para los servidores públicos, con las cuotas y aportaciones a que se refiere el artículo 16, fracción IV y artículo 21 fracción V del Sistema de Pensiones se concentrarán estos recursos en una sola cuenta individualizada para cada trabajador en activo.

En el caso de las pensiones concedidas con anterioridad a la vigencia de las reformas propuestas para esta Ley, serán cubiertas con los recursos que destine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el desglose de los recursos con que cuenten las reservas financieras y actuariales del Instituto, procurando siempre no afectar los derechos adquiridos por los servidores públicos en el servicio activo.

Las aportaciones acumuladas en la cuenta individual más los rendimientos que generen las inversiones servirán para determinar el monto de una renta vitalicia garantizada, o en su caso, se contratará un seguro de sobrevivencia de acuerdo a los lineamientos de la ley respectiva, éste sustituye a la pensión que pudiera otorgar el Instituto a los trabajadores sujetos a la Ley anterior.

Para realizar modificación del Sistema de Pensiones por el de cuentas individuales que fue planteado en el Capítulo 4 de este documento, la Junta Directiva, instalará una Comisión Mixta para la transferencia de recursos, ésta tendrá a su cargo la revisión de los estados de cuenta financieros y actuariales de anterior sistema de pensiones y la unificación con la Subcuenta de Retiro, para integrarlos a la cuenta a nombre de cada trabajador. Esta Comisión recopilará y clasificará la información del personal en activo, a efecto de establecer los mecanismos para constituir las cuentas individuales. Para su funcionamiento se integrará por representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y autoridades responsables del Instituto.

5.2 Administración del Sistema Integral de Retiro

Las normas, lineamientos y políticas generales que se requieren para el desempeño de las funciones administrativas, se debe actualizar e integrar a los manuales y guías técnicas que ordenen la operación del Sistema Integral de Retiro y de los programas que se instrumenten. Es por ello que a continuación se describen la problemática más común que se presenta en la Subdirección de Pensiones.

En primer termino, se observa una insuficiente delimitación de las funciones y atribuciones que se establece en el Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por otro lado, los inconvenientes en la operación del Subsistema de Asignación de Derechos, ha conducido a ésta Subdirección a errores u omisiones en la aplicación de sus procedimientos administrativos y operativos, al no adecuar su normatividad y al no coordinarse con las distintas áreas del Instituto para resolver los asuntos turnados a ésta.

5.2.1 Estatuto Orgánico

La estructura orgánica del Instituto ha crecido considerablemente desde 1959, fecha de su creación, esto se debe a que se ha ampliado el número de seguros, servicios y prestaciones que señala la Ley, al mismo tiempo se ha logrado desconcentrar funciones para el mejor otorgamiento de éstos, principalmente a través de las delegaciones regionales y estatales. En función de las condiciones cambiantes las unidades administrativas requieren adecuarse en su estructura operativa, y mejorar sus procedimientos para dar respuesta a las demandas de los derechohabientes.

Al interior de la estructura de la Subdirección General de Prestaciones Económicas y las subdirecciones de área, entre ellas la Subdirección de Pensiones, no todas las funciones han alcanzado solidez y continuidad en su desarrollo como en el caso del Sistema Integral de Retiro, ya que actualmente se realizan funciones que corresponde a otras áreas internas del Instituto.

El Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado señala en el artículo 46 "La Subdirección General de Prestaciones Económicas tendrá las siguientes funciones:

- I. Planear, organizar, normar, coordinar, controlar y evaluar las actividades en materia del sistema integral de retiro; de seguridad e higiene y medicina en el trabajo; del otorgamiento y recuperación de préstamos a corto y mediano plazos; de la afiliación y vigencia de derechos de los trabajadores; y del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores al servicio del Estado, en el ámbito de su competencia;
- II. Conceder, negar, suspender, modificar o revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de la Ley y resolver las inconformidades que se presenten en relación con las mismas;
- III. Aprobar las nóminas de pago de las jubilaciones y pensiones; aplicar los aumentos que para ellos determine la Junta; autorizar anticipos del 100% de la pensión probable en los casos previstos por la Ley, así como el pago de gastos de funerales de los pensionistas;
- IV. Dictaminar las solicitudes y, en su caso, autorizar el pago de indemnizaciones globales, de acuerdo con las normas establecidas;
- V. (...);

VI. Coordinar el Programa de Servicios Integrales de Retiro a Jubilados y Pensionistas; (...) ¹²².

La controversia que presenta el artículo descrito en sus párrafos I y II se debe a la posibilidad de resolver los asuntos presentados ante la Subdirección de Pensiones en esta materia en apego al marco jurídico que rige al Instituto. No se menciona que es la Subdirección General Jurídica, la instancia correspondiente para dar respuestas, por lo que existen áreas específicas de la propia Subdirección de Pensiones para contestar y fundamentar las inconformidades, limitándose a responder de acuerdo a criterios vagos y sin el suficiente sustento legal.

Si bien, el artículo 49 precisa que "La Subdirección General Jurídica tendrá las funciones siguientes:

- I. (...);
- II. Representar al Instituto para su defensa jurídica en las gestiones judiciales, extrajudiciales y administrativas, en los términos de los poderes otorgados; en las Delegaciones del Instituto, dicha defensa jurídica estará a cargo del titular de la Unidad Jurídica respectiva;
- III. Interponer las demandas judiciales, formular los informes previo y justificado en los juicios de amparo, y promover los recursos de revisión, queja y reclamación de los casos donde el Instituto sea parte;
- IV. (...);
- V. Establecer los mecanismos de comunicación y coordinación con las unidades administrativas del Instituto, para apoyarlas en el cumplimiento de las resoluciones judiciales o extrajudiciales;
- VI. (...);
- VII. (...);
- VIII. Sistematizar el marco jurídico e instrumentos normativos relacionados con las atribuciones, funcionamiento y actividades de las distintas áreas del Instituto y mantenerlo actualizado;

¹²² Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. *Estatuto Orgánico del I.S.S.S.T.E.* Subdirección General Jurídica. México, D.F., junio de 1997. pág. 32 y 33.

- IX. Asesorar jurídicamente a los órganos de gobierno y unidades administrativas del Instituto;
- X. Emitir opiniones y dictámenes de carácter legal sobre los criterios de interpretación y aplicación de las normas jurídicas y reglamentarias que regulan las actividades y funcionamiento del Instituto;
- XI. Realizar y revisar los estudios y proyectos de reforma a la ley y reglamentos que integran el marco jurídico del Instituto; (...)”¹²³.

En la práctica esta área administrativa ha delegado funciones a distintas oficinas que no tienen la suficiente capacidad para dictaminar y dar respuesta a los asuntos presentados. Tal es el caso del Departamento de Consulta y Regularización de la Subdirección de Pensiones, quien atiende la mayor parte del proceso de las demandas en contra del Instituto para el incremento en el monto de las cuantías. Igualmente, el Departamento de Normatividad, que es el responsable de sustentar los procedimientos administrativos, no cuenta con todos los documentos normativos y legales que sirven de soportes para el otorgamiento de las pensiones y otras prestaciones.

El mismo artículo 46 respecto al cumplimiento de las disposiciones legales y la administración del Sistema Integral de Retiro, en los párrafos XX al XXIV, señala que la Subdirección General de Prestaciones Económicas es la representante del Instituto para planear, organizar, dirigir y controlar las acciones para su debido cumplimiento; sin embargo, no existe la coordinación necesaria entre las distintas áreas internas, como son: la Subdirección de Afiliación y Vigencia y, la de Pensiones, para conocer el monto de las aportaciones de los trabajadores en activo y el número de ellos que están en posibilidad de retirar los fondos. de igual forma, no se han establecido los mecanismos de control de las aportaciones del Sistema de Ahorro para el Retiro para asegurar el correcto y oportuno trámite de las solicitudes de pensión y liquidaciones respectivas.

Ante lo expuesto, se considera necesario precisar las modalidades de cada función delimitando aquellas que tienen relación con el sistema de pensiones, sin que ello implique abandonar actividades o reducir de plantilla de personal; en este sentido, se propone la reducción en la estructura, con el propósito de fortalecer las actividades sustantivas de la Subdirección de Pensiones. (ver: 5.2.3 Propuesta de Reforma Administrativa).

Del mismo modo, la Contraloría General en coordinación con la H. Junta Directiva, establecerán las directrices necesarias para que en el ámbito de su competencia

¹²³ Ibídem. pp. 36 - 38.

observen el cumplimiento del Estatuto Orgánico y Reglamentos respectivos para que delimiten las funciones de cada área o unidad administrativa del Instituto. En cuanto a las unidades administrativas desconcentradas se sujetarán a la estructura que establece el Reglamento de las Delegaciones del Instituto ¹²⁴.

5.2.2 Inconvenientes en la operación del Subsistema de Asignación de Derechos

De conformidad con las atribuciones que le corresponde a la Subdirección General de Prestaciones Económicas expresadas en el Estatuto Orgánico en materia de pensiones y las políticas de operación del Sistema Integral de Retiro, fue diseñado para operar, en la Subdirección de Pensiones, el Subsistema de Asignación de Derechos, el cual consiste en integrar los procedimientos administrativos y operativos, en un esquema que permita la coordinación de las diferentes áreas internas que intervienen en el proceso de Asignación de Derechos, en el otorgamiento y pago de las pensiones; así como, de sus prestaciones derivadas.

Si bien este instrumento administrativo ha resuelto en mucho los problemas que anteriormente presentaba el sistema pensionario, éste tiene sus limitaciones en lo que se refiere a la capacidad de respuesta en el volumen de solicitudes de trámites y la vinculación y coordinación entre las unidades administrativas desconcentradas, como es el caso de las Subdelegaciones de Prestaciones Económicas estatales y regionales, las cuales no tienen en algunos casos, la capacidad de tomar decisiones ante los problemas normativos y administrativos que se presentan en ventanilla al iniciar el trámite pensionario.

Para proponer alternativas administrativas que permitan coadyuvar a la adecuada aplicación de los recursos y mejorar las funciones de las áreas internas de la Subdirección de Pensiones y de las unidades administrativas desconcentradas encargadas del Sistema Integral de Retiro, a continuación se describen los elementos operativos que considero rebasados u obsoletos para el adecuado funcionamiento del Subsistema de Asignación de Derechos.

La revisión y análisis a la normatividad vigente de esta área administrativa, se advierte la inadecuada depuración de los archivos del Catálogo de Ramos de Dependencias y Entidades Públicas incorporados al régimen de la Ley del I.S.S.T.E.¹²⁵, que es el instrumento que sirve de soporte para el reconocimiento de antigüedad y para la captación de cuotas y aportaciones en favor del trabajador. Al momento de realizar la captura de registros para el trámite de pensiones se observa que el número de ramo

¹²⁴ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. *Reglamento de las Delegaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. publicado en el D. O. F. de fecha 1 de octubre de 1997.

¹²⁵ Subdirección de Pensiones. *Compendio de Controles y Catálogos*. Op. Cit.

se duplica, correspondiéndole la misma clave a dos organismos distintos, como en el caso de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (00010) y la Comisión Federal de Competencia (00010); la Secretaría de Desarrollo Social (00020) y la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (00020); Gobierno del Estado de Durango (10000) y la Junta Estatal de Caminos para el Desarrollo del Estado de Durango (10000) o, dos ramos diferentes para un mismo organismo, como en el caso de la Unidad Industrial de Viveros de Yecapixtla (30321) y (30350). Este problema retrasa el otorgamiento del beneficio al tener que aclarar la procedencia de las Hojas Unicas de Servicios.

Otro aspecto de gran trascendencia es el hecho de no contar con los soportes documentales necesarios para respaldar cada uno de los procesos y actividades que realiza la Subdirección, como son: leyes, reglamentos, acuerdos, convenios, circulares, etcétera; en tal caso, se tiene que acudir a la Subdirección General Jurídica para tratar de localizar esta información de forma circunstancial.

Acorde a los requerimientos actuales en los procedimientos operativos destacan los siguientes problemas a resolver:

El equipo de informática y cómputo opera con las mínimas normas de control y uso, lo que provoca incompatibilidad en los trámites, subutilización de instalaciones y saturación de otras; técnicamente se requiere integrar sistemas homogéneos para facilitar el otorgamiento de los servicios.

No existe depuración del Archivo Maestro de Trabajadores Indemnizados, esto no permite establecer mecanismos de comprobación de datos, con lo cual fácilmente se puede alterar el trámite de pensiones al computarse un número mayor de años de servicios.

5.2.3 Propuesta de Reforma Administrativa

En materia de administración es prioridad impulsar la modernización administrativa, inicialmente haciendo una evaluación de las estructuras orgánicas y la revisión sistemática de métodos y procedimientos de trabajo; en donde la distribución adecuada del personal permita contar con una fuerza de trabajo eficaz. En este sentido, para dar solución a los problemas administrativos se debe comenzar por definir claramente las funciones que corresponde realizar a la Subdirección de Pensiones, aunque es conveniente señalar que debe existir una interrelación con las demás áreas internas para la integración de los diferentes servicios.

A fin de efectuar la reforma administrativa en el ámbito del sistema de pensiones, se propone la eliminación de todas las funciones jurídicas que sean competencia de la Subdirección General Jurídica; por ejemplo, el Departamento de Consulta y Regularización que dentro de la estructura orgánica de la Subdirección de Pensiones

recibe los escritos de inconformidad que presentan los jubilados y pensionados sobre la disminución de su pensión y solicitan la revisión de su situación en apego al párrafo III del Artículo 57, para iniciar el recurso de queja que interponen, o inclusive el juicio de amparo, o la resolución emitida por los Magistrados del Tribunal Fiscal Federal para dar cumplimiento a la sentencia resolutoria, se requiere que esto lo realice el personal del Instituto con conocimiento en derecho contencioso-administrativo. Desde el punto de vista jurídico estas funciones están claramente definidas dentro del ámbito jurídico por lo tanto, las puede absorber la Subdirección General Jurídica, en razón de que es su competencia. Además, debido a las reformas realizadas al precepto de referencia las actividades que se derivan de este ordenamiento tienden a reducirse como se señala a continuación en el siguiente concentrado.

**Control de Peticiones Fundamentadas
en el Art. 57 de la Ley del I.S.S.T.E.**

del 1° de enero de 1988 al 15 de marzo de 1995

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
Escritos recibidos	813	2147	3220	2547	7313	1586	1451	125	19202
Peticiones Contestadas	630	434	841	1169	2317	1005	791	0	7187
Peticiones no Contestadas	183	1713	2379	1378	4996	581	660	125	12015

FUENTE: INFORME DE ACTIVIDADES DE LA JEFATURA DE DEPARTAMENTO DE CONSULTA Y REGULARIZACION, CORRESPONDIENTE AL PRIMER TRIMESTRE DE 1995.

Asimismo, en el cambio de la estructura orgánica de la Subdirección de Pensiones se propone reasignar funciones a las distintas áreas operativas a fin definir adecuadamente el ámbito de competencia y utilizar correctamente los recursos con que cuenta esta subdirección.

Organograma actual



SUBDIRECCION
DE
PENSIONES

JEFATURA DE
SERVICIOS
INTEGRALES DE
RETIRO

JEFATURA DE
SERVICIOS DE
ASIGNACION
DE DERECHOS

JEFATURA DE
SERVICIOS DE
OPERACION DE
PAGOS
Y PRESUPUESTO

JEFATURA
DE
SERVICIOS
TECNICOS

DEPARTAMENTO DE
PROMOCION DE
PROGRAMAS
PENSIONARIOS

DEPARTAMENTO
DE
NORMATIVIDAD

DEPARTAMENTO DE
ACTUALIZACION Y
CONTROL DE
MOVIMIENTOS

DEPARTAMENTO DE
CONTROL DE
SISTEMAS
DE ASIGNACION DE
DERECHOS

DEPARTAMENTO DE
ORIENTACION
Y ATENCION A
DERECHOHABIENTES

DEPARTAMENTO DE
CONSULTA
Y
REGULARIZACION

DEPARTAMENTO DE
PRESUPUESTO
Y
ESTADISTICA

DEPARTAMENTO DE
CONTROL
DE SISTEMAS
DE NOMINA

DEPARTAMENTO DE
CONTROL
DE
ARCHIVOS

DEPARTAMENTO
DE
PROCESO
DE PAGO

DEPARTAMENTO DE
MICROFILMACION
Y APOYO
INFORMATIVO

Se reducen a tres las Jefaturas de Servicios, las funciones de la Jefatura de Servicios Integrales de Retiro y de Asignación de Derechos se integran en una sola, que contará con tres jefaturas de departamento. El número de Jefaturas de Departamento se reduce de once que existen actualmente, a ocho; con lo que se pretende acabar con la duplicidad de funciones y la subutilización de los recursos económicos asignados a esta Subdirección y del personal.

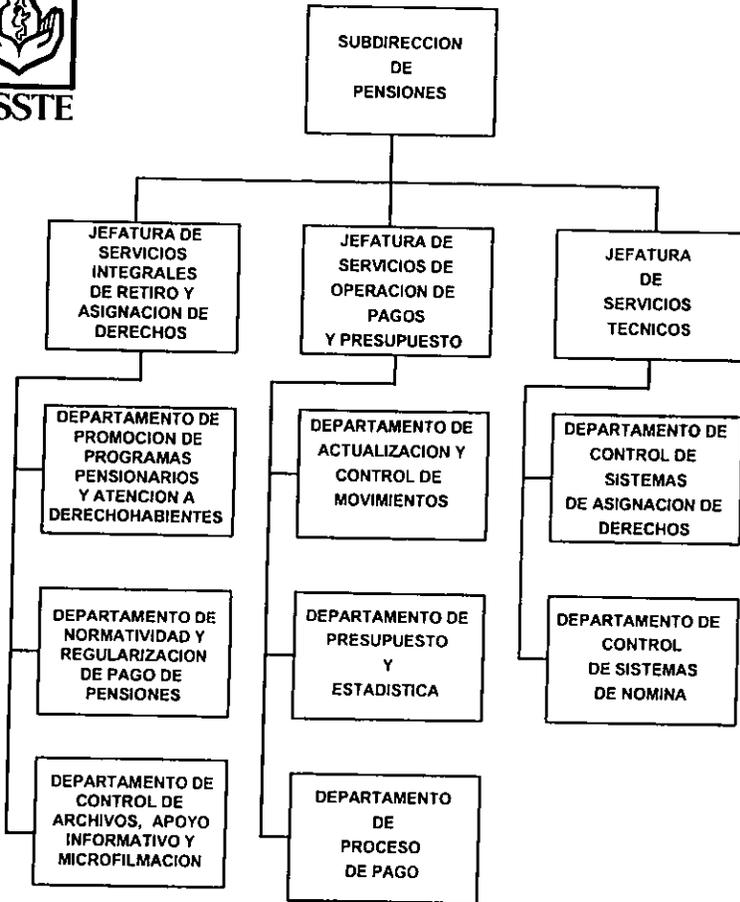
Las funciones que correspondían al Departamento de Consulta y Regularización se reasignan al Departamento de Normatividad, en lo que se refiere a los trámites de

Regularización de Pagos y aclaración de percepciones y deducciones efectuadas, Cambiando su denominación por Departamento de Normatividad y Regularización de Pago de Pensiones; los trámites de orden jurídico se turnan a las Subdirección General Jurídica en los términos a que se refiere el Estatuto Orgánico¹²⁶. Las Jefaturas de Departamento de Promoción de Programas Pensionarios y de Orientación y Atención a Derechohabientes, por contar con actividades concurrentes entre sí, se constituye en una Jefatura de Departamento. Asimismo, el control de la información documental queda bajo custodia del Departamento de Control de Archivos, asignándole nuevas funciones que correspondían al Departamento de Microfilmación y Apoyo Informativo.

En adecuación de los mandos medios y superiores adscritos a la Subdirección de Pensiones se propone una disminución de la estructura en un 25 %; las jefaturas de oficinas existentes se reubicarán de acuerdo a los cambios realizados, a fin de que se conserve el equilibrio de actividades y se respeten los derechos laborales de los trabajadores, de la misma forma, se sugiere que estos cargos sean promovidos a través del sistema escalafonario para ser ocupados por el personal de base y confianza de cada área, a fin de estimular la productividad y la eficiencia en el servicio público.

¹²⁶ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. *Estatuto Orgánico del I.S.S.S.T.E.* Op. Cit.

Estructura Orgánica (propuesta)



Otro aspecto administrativo a corregir es el problema en la codificación de los datos del trabajador, se deberá implementar un programa de corrección de ramos de las Dependencias y Entidades Públicas incorporadas al régimen de la Ley del ISSSTE, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la encargada de asignar el número de ramo; de esta manera, se requiere unificar las bases de datos de las diferentes áreas de prestaciones de Instituto, a fin de evitar la duplicidad de trámites y la evasión en el pago de prestaciones.

Asimismo, se propone recopilar la normatividad que se establece en materia de pensiones, con el objeto de integrarla a los Catálogos de Consulta correspondientes y

que dan soporte al Sistema de Pensiones y difundirla a nivel nacional para su debido cumplimiento. Para ello, es necesario implementar un programa informático para uniformar y simplificar los trámites y contar con información más oportuna. A partir de la configuración de una base de datos actualizada y del desarrollo de redes de datos y telecomunicaciones en todo el país.

El Archivo Maestro de Trabajadores Indemnizados debe entrar en un proceso de depuración y actualización para alcanzar la meta de contar con una base de datos que permita comprobar el tiempo efectivo de contribuciones.

En general, la propuesta administrativa que requiere la Subdirección de Pensiones y el Sistema Integral de Retiro se establece bajo dos vertientes: en cuanto a los procedimientos administrativos para el trámite de pensiones y jubilaciones y, las modificaciones a la estructura.

Se requiere simplificar los procedimientos e instancias de gestión administrativa, a fin de mejorar la calidad de los servicios y un control más apegado a la normatividad vigente. Para ello, es conveniente hacer una revisión a los manuales de procedimientos de los seguros y prestaciones derivadas, para determinar políticas de operación congruentes con los recursos destinados para este fin y reflejando las demandas de los derechohabientes, todo esto de conformidad con la legislación vigente.

Al establecer un sistema integrado de Informática que apoye a los servidores públicos en el procesamiento de datos, permitirá que se de una gradual vinculación con las bases de datos de las dependencias y entidades públicas incorporadas al régimen de la Ley del I.S.S.S.T.E., que dará la solidez suficiente a la información con que cuenta la Subdirección con el propósito de conocer las situación de las cuotas y aportaciones de cada trabajador vigente. Actualmente el Instituto brinda servicios a 340 dependencias y entidades.

En resumen, las acciones que se proponen son:

- El aprovechamiento del equipo de cómputo para proporcionar apoyo informático integral y auxiliar al desarrollo de sistemas.
- La modernización y compatibilidad de sistemas de bases de datos, con la respectiva homologación datos del trabajador.
- Establecer los mecanismos informáticos que impidan el acceso accidental del personal a las bases de datos, para realizar acciones de mala fe que afecten la estabilidad del propio Instituto.

- Implantar en las delegaciones el equipo de computo en red, para dar respuesta a los trámites y servicios que demande la población derechohabiente de la entidad.
- Aprovechar al máximo el uso de los recursos y destinarlo a los rubros y renglones que establece la ley y que son más importantes para la atención de la derechohabencia.

5.3 Situación Actual de la Distribución de Cuotas y Aportaciones

La situación financiera del Instituto es compleja derivada del esquema de pensiones. El costo de la nómina de pensiones para la actual administración constituye la mayor parte del presupuesto, dicho fondo requiere del apoyo financiero de la Federación y de la recuperación de los adeudos pendientes que tienen algunas instituciones; sin embargo, el problema fundamental lo constituye la distribución de cuotas y aportaciones que prevé la canalización de los recursos hacia aquellos seguros y prestaciones y servicios, que por su importancia para el bienestar de los servidores públicos y sus familiares derechohabientes deben considerarse prioritarios, tal es el caso de las pensiones, que no son acordes a las necesidades económicas y sociales de los trabajadores.

Las cuotas y aportaciones son la columna vertebral para integrar las reservas actuariales para las prestaciones que se conceden en forma diferida a través de la prima escalonada, por tal motivo, es indispensable una inmediata redistribución de recursos económicos que permitan garantizar los ramos de seguros, principalmente en materia de pensiones.

En este sentido, la Ley del I.S.S.S.T.E. mantiene una distribución determinada en los artículos 16 y 21. Por lo que se refiere a las cuotas que corresponde al trabajador, el **Artículo 16** señala:

“Todo trabajador incorporado al régimen de este ordenamiento, deberá cubrir al Instituto una cuota fija del ocho por ciento del sueldo básico de cotización que disfrute, definido en el artículo anterior (artículo 15).

Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma:

I. 2.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;

II. 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;

III. 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;

IV. 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;

V. El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.

Los porcentajes señalados en las fracciones I a III incluyen gastos específicos de administración"¹²⁷ .

En tanto que las aportaciones que efectúan las dependencias y entidades públicas incorporadas al régimen de la Ley, se aplican a las siguientes prestaciones y servicios:

“Artículo 21.- Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta Ley cubrirán al Instituto, como aportaciones el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

Dicho porcentaje se aplicará en la siguiente forma:

I. 6.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;

II. 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;

III. 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;

IV. 0.25% para cubrir íntegramente el seguro de riesgos del trabajo;

V. 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así

¹²⁷ Coordinación de Comunicación Social. Op. Cit. pág. 38 y 39

como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;

VI. 5.00% para constituir el Fondo de la Vivienda;

VII. El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.

Los porcentajes señalados en las fracciones I a III incluyen gastos específicos de administración.

Además, para los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, las dependencias y entidades cubrirán el 50% del costo unitario por cada uno de los hijos de sus trabajadores que haga uso del servicio en las estancias de bienestar infantil del Instituto. Dicho costo será determinado anualmente por la Junta Directiva¹²⁸.

SEGUROS, PRESTACIONES Y SERVICIOS ARTS. 18 Y 21	CUOTAS DEL TRABAJADOR	APORTACIONES DE LAS DEP. Y ENT. PUBLICAS	TOTAL
I. Para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;	2.75%	6.75%	9.50%
II. Para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;	0.50%	0.50%	1.00%
III. Para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;	0.50%	0.50%	1.00%
IV. Para cubrir íntegramente el seguro de riesgos del trabajo;		0.25%	0.25%
V. Para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;	3.50%	3.50%	7.00%
VI. Para constituir el Fondo de la Vivienda;		5.00%	5.00%
VII. El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda y en el caso de las cuotas del trabajador, no se tomara en cuenta este concepto para las fracciones I, II y III, ya esta incluido.	0.75%	1.25%	2.00%
	8.00%	17.75%	25.75%

En resumen, el total de cuotas y aportaciones que recibe el Instituto para los seguros, prestaciones y servicios es del 25.75% del sueldo básico de cotización de cada trabajador en activo, del cual sólo el 7.00% es destinado para cubrir la prima que se establece anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes.

¹²⁸ Ibídem, pág. 40 y 41

El porcentaje antes señalado, si bien hasta el momento ha permitido cubrir el pago de pensiones y liquidaciones para la indemnización global, en pocos años se prevé que las reservas podrían verse disminuidas debido a que la población derechohabiente en edad de retiro, o que cubre los requisitos que señala la Ley para acceder a una jubilación o pensión aumenta año con año; en el caso de la Indemnización Global, las propuestas de reducir la burocracia en México, tiene como consecuencia un incremento en el número de trámites que se reciben para retirar los fondos acumulados durante el tiempo en que presto sus servicios el trabajador, ocasionando una descapitalización de los recursos.

Un ejemplo muy reciente de este fenómeno, se presentó con los ex-trabajadores de la desaparecida empresa Autotransportes Urbanos de Pasajeros, Ruta 100 que llegó a contar con una plantilla de mas de 13,000 trabajadores; este organismo del Departamento del Distrito Federal al momento de ser declarado en quiebra. A través del Sindicato (SUTAU-100), inició la gestión correspondiente ante la Subdirección de Pensiones para que los ex-trabajadores que no tenían derecho a disfrutar de una pensión, recibieran la devolución de sus fondos aportados al sistema de pensiones; económicamente, esto tiene un impacto importante sobre los recursos del Instituto debido a que el régimen financiero de estas prestaciones se realiza mediante las primas escalonadas.

De los seguros, prestaciones y servicios a que refieren los artículos 16 y 21 de la ley, en el caso de los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios turísticos; culturales y de recreación; son servicios que no benefician directamente al trabajador (quien hace sus aportaciones), sino que éstos son otorgados a través de una solicitud y de acuerdo a la capacidad del servicio; tal es el caso de las estancias infantiles, que únicamente se concede a las madres trabajadoras con niños en edad de recibir este servicio; del mismo modo, los servicios turísticos, culturales y de recreación son limitados, por lo tanto, es conveniente reducir la aportación a éstos y hacer que las dependencias y entidades públicas y los sindicatos de éstas absorban el costo total o proporcional de estos servicios.

En el caso de los preceptos que se refieren a las prestaciones para constituir el Fondo de la Vivienda, éste al ser un derecho fundamental de todo servidor público debe quedar integrado dentro de las prestaciones que otorga el Instituto; pero en términos porcentuales debe reducirse, ya que en la actualidad el Sistema de Ahorro para el Retiro maneja una subcuenta de Vivienda que retiene el 5.00% del sueldo básico del trabajador y en la Ley del I.S.S.T.E., las dependencias y entidades públicas aportan el 5.00%, dando un total del 10.00%, pero debido a la situación económica del país y a la creciente demanda de vivienda, no es tan fácil tener acceso a esta prestación, por lo que resulta mas conveniente dirigir un tanto por ciento hacia el Sistema de Pensiones.

5.3.1 Reorganización de los Ingresos

Se hace indispensable una reorganización financiera de las cuotas y aportaciones para los diferentes seguros, prestaciones y servicios; en donde, se tendrá que reducir porcentualmente algunos beneficios y aumentar otros, para distribuirlos de manera racional hacia aquellos que demanden mayor atención y hacer frente a los compromisos contraídos por el Instituto.

Por consiguiente, se propone que las prestaciones denominadas diferidas cuenten con reservas actuariales y financieras suficientes para dar cumplimiento a las solicitudes de pensiones. De esta manera, se deberá aumentar la inversión de los fondos y las aportaciones voluntarias, con lo que seguramente, se incrementarán los beneficios de los trabajadores.

Se sugiere reasignar, en términos porcentuales, las cuotas y aportaciones a las que se refieren los artículos 16 y 21 de la Ley del I.S.S.S.T.E., esto con la finalidad de adecuar la distribución de los ingresos hacia aquellos seguros, prestaciones y servicios que son prioritarios para recuperar la capacidad económica de la población derechohabiente, y en especial para los pensionistas.

Como propuesta de cambio legal, se deberá cambiar el artículo 16 con el siguiente texto:

Artículo 16.- Todo trabajador incorporado al régimen de este ordenamiento, deberá cubrir al Instituto una cuota fija del ocho por ciento del sueldo básico de cotización que disfrute, definido en el artículo anterior (Art. 15).

Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma:

I. 2.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;

II. 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;

III. 0.25% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;

IV. 3.75% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;

V. El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.

Los porcentajes señalados en las fracciones I a III incluyen gastos específicos de administración.

Las prestaciones que se señalan en la fracción III, sobre servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación, se concederán a los trabajadores que con previa comprobación de ingresos sea menor a dos salarios mínimos vigentes para el Distrito Federal y de acuerdo a la disponibilidad de recursos para éstas.

Propuesta:

“Artículo 21.- Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta Ley cubrirán al Instituto, como aportaciones el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

Dicho porcentaje se aplicará en la siguiente forma:

I. 6.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;

II. 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;

III. 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;

IV. 0.25% para cubrir íntegramente el seguro de riesgos del trabajo;

V. 6.00% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;

VI. 2.50% para constituir el Fondo de la Vivienda;

VII. El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.

Los porcentajes señalados en las fracciones I a III incluyen gastos específicos de administración.

Para constituir el Fondo de la Vivienda, éste se integrará del porcentaje señalado en la fracción VI y de las aportaciones de la Subcuenta de Vivienda del Sistema de Ahorro para el Retiro, Capítulo V Bis, de la presente Ley.

Además, para los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, las dependencias y entidades cubrirán hasta el 100% del costo unitario por cada uno de los hijos de sus trabajadores que haga uso del servicio en las estancias de bienestar infantil del Instituto. Dicho costo será determinado anualmente por la Junta Directiva.

De los recursos captados por otros mecanismos de inversión o recuperación de adeudos, se regirán de acuerdo a los lineamientos que establezca la H. Junta Directiva del Instituto.

5.4 Intereses de las Organizaciones Sindicales y Gremiales

Parte fundamental para lograr los cambios que requiere la Seguridad Social para los servidores públicos es conciliar los intereses de las distintas organizaciones sindicales y gremiales de las Dependencias y Entidades Públicas incorporadas al régimen de la Ley del I.S.S.S.T.E., así como, las asociaciones civiles de pensionados y jubilados; estas organizaciones, son el canal de expresión de las demandas de los trabajadores al servicio del Estado, en ellas recae la posibilidad de negociar las prestaciones derivadas de la relación laboral de sus agremiados y por tanto, son quienes establecen los mecanismos de concertación con los funcionarios para acceder a los beneficios que las leyes y reglamentos determinan.

El deterioro de los sueldos y el aumento progresivo de los precios, ha dado lugar a que las organizaciones sindicales propongan estrategias radicales para lograr el bienestar de los trabajadores, por un lado se impulsa el aumento a las percepciones con base a los porcentajes otorgados a los salarios mínimos y se hace una revisión permanente del movimiento escalafonario y los tabuladores de puestos, igualmente se reitera incorporación de los servidores públicos al servicio civil de carrera de las dependencias y entidades públicas, como una alternativa de mejorar los ingresos de aquellos servidores públicos que por su capacidad y antigüedad deban tomarse en cuenta para acceder a puestos mejor remunerados; por otra parte, derivado de la iniciativa de reforma a la Ley del Seguro Social y ante las diferentes posiciones de especialistas, legisladores, organizaciones obreras y grupos de interés que se vertieron en la Consulta Pública en la que se enfatizó el cambio del sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, por un sistema de cuentas individuales administradas por las AFORES (Administradoras de Fondos de Retiro) y

derivado de las notas periodísticas en que comentaban la inminente posibilidad de que se realizara una reforma a la Ley del I.S.S.S.T.E.

Vale hacer una acotación sobre los inconvenientes para integrar a este nuevo esquema de retiro a los servidores públicos, si se realizaran las modificaciones legislativas a la Ley del I.S.S.S.T.E., se vería incrementado el número de años que deben cotizar los trabajadores, la posición de los sindicatos afiliados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, coinciden que esto implicaría un retroceso en los logros alcanzados a lo largo de la evolución del sistema pensionario. Asimismo, ante los riesgos que implica invertir los recursos de los fondos de pensiones en los mercados financieros y a la libre competencia de las Administradoras de Fondos de Retiro, existe desconfianza sobre el aprovechamiento y capitalización, en cambio en el actual sistema de pensiones, hay la seguridad que después de cubrir el tiempo de servicios, se podrá disfrutar de una pensión vitalicia, que representa un ingreso constante. Este tipo de argumentaciones se manifiestan principalmente en sindicatos como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la fracción disidente del Sindicato organizada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que por el número de trabajadores agremiados, durante 1995 y 1996 ejerció una fuerte protesta para evitar la discusión y posterior aprobación del proyecto de reformas a esta Ley.

Las organizaciones sindicales como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación manifestaron su rechazo a estos planteamientos considerando que con esta propuesta se afectaría los beneficios de los servidores públicos; los cambios al sistema de pensiones daría como resultado un aumento en los años de servicios cotizados y los requisitos necesarios para acceder a una pensión.

En una nota periodística, los integrantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), denunciaron la estrategia del gobierno, de declarar la quiebra de los fondos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los estados de Nuevo León, Coahuila y concretamente en San Luis Potosí en donde señalaron que "mediante otras opciones se maneja el fondo de pensiones y jubilaciones, que consiste en entregar a la banca la administración de los fondos, en primera instancia es de forma voluntaria y después obligatoria."¹²⁹ Con la competencia libre de administrar los recursos para el retiro de los trabajadores del sector privado, las autoridades del Instituto se han propuesto realizar pruebas piloto sobre el funcionamiento de un nuevo esquema del sistema de pensiones; sin embargo, existe mucha oposición de las dirigencias sindicales de las distintas dependencias y entidades públicas para que se dé este cambio a la legislación vigente, dado que existen intereses de diversa naturaleza y algunos beneficios que resultan atractivos para los servidores

¹²⁹ Palacios, José Luis. "Evitará el SNTE privatizar los recursos del ISSSTE". La Jornada. México, D.F., sábado 2 de noviembre de 1996.

públicos, con el actual sistema, ya que un trabajador al cumplir 30 años de servicios en el caso de los hombres y 28 años para las mujeres, no tendrán que esperarse a adquirir este derecho a los 65 años de edad, como en el caso del Seguro Social.

El protagonismo de los dirigentes del S.N.T.E., se ha encaminado a presentar una propuesta alternativa para mejorar la situación económica de sus agremiados, sino que quiso demostrar la fuerza de convocatoria del Sindicato, como lo señala Graciela Bensusan A. en su artículo "Las Instituciones Laborales en la Crisis", los sindicatos son "instituciones donde operan los límites de la acción obrera sólo pueden comprenderse atendiendo al papel reservado a la burocracia sindical como instancia negociadora de las condiciones de vida de sus agremiados en los marcos de la política estatal y como responsable del control social y político de éstos"¹³⁰.

Existen diversos grupos o asociaciones de jubilados y pensionados que ejercen presión sobre las autoridades para que se realice una revisión a la política de incrementos a las pensiones, de las distintas instituciones de seguridad social, entre estos grupos se encuentra el Movimiento Unificador Nacional de Jubilados¹³¹, quien exige a los legisladores apoyen las propuesta que busca modificaciones tributarias en apoyo a este sector de la sociedad, cuyas pensiones son mermadas por la inflación y el escaso poder adquisitivo.

5.4.1 Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado

Por otra parte, la F.S.T.S.E. es una institución que representa y aglutina a los trabajadores al servicio del Estado, desde su inicio ha funcionado como un instrumento de política estatal. Los intereses políticos han condicionado sus perspectivas de negociación para defender los intereses de los trabajadores circunscribiendo las posibilidades de cambio a los convenios que son determinadas con autorización del Poder Ejecutivo. Es decir, los acuerdos que se suscriben son de negociación controlada, en donde se otorgan beneficios, siempre y cuando, no afecten la estabilidad política y económica del Estado.

Como entidad de representación de la clase trabajadora, la F.S.T.S.E. forma parte de la Junta Directiva, esta última es el órgano de gobierno del I.S.S.S.T.E. y se compone de once miembros (artículo 152) cinco de la representación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; cinco son representantes de autoridades que corresponden a las siguientes dependencias: dos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de Salud, uno de Desarrollo Social y uno de Trabajo y Previsión Social; el sexto integrante será el Director General del Instituto.

¹³⁰ Pérez German y León Samuel (coordinadores) *17 ángulos de un sexenio*. Ed. Plaza y Valdés- U.N.A.M. México, 1987. pág. 281.

¹³¹ Hernández Urban Juan. "*Fue un error...*" Op. Cit.

Las decisiones y acuerdos de este órgano tienen una observancia obligatoria, por lo que la voz y voto de cada uno de los miembros es de gran importancia al establecer los planes y programas a seguir dentro del Instituto, el artículo 157 señala cuales son sus funciones fundamentales.

Por ello, al proponer un proyecto de reforma a la Ley del I.S.S.S.T.E. por parte del Ejecutivo, en primera instancia se someterá a discusión y aprobación de la Junta Directiva quien determinará la viabilidad de éste, en tal caso, corresponde a la F.S.T.S.E. velar por los intereses y necesidades de los servidores públicos, expresando planteamientos razonables de cambio en beneficio de sus representados. Como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de Ley publicada en el D. O. F de fecha 27 de diciembre de 1983, "se crean comités técnicos con la participación de la F.S.T.S.E. como órganos que constituyen mecanismos de análisis y revisión de los asuntos que deba resolver dicho Cuerpo Colegiado, integrando sistemas de procedimientos más eficientes y eficaces. Se estipula que los actos deliberativos de la Junta Directiva se traduzcan en acuerdos y no en votaciones"¹³².

De lo anteriormente expuesto, se requiere dar mayor representación a las demandas de los trabajadores ante la Junta Directiva del Instituto, es que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, no debe funcionar tan sólo como receptor de los proyectos de acuerdos e iniciativas de reforma a la Ley que envía el Ejecutivo o los funcionarios del propio instituto a este órgano colegiado, conveniente que presente sus propias propuestas, para ello deberá establecer los mecanismos de Consulta Pública entre sus agremiados para dar validez a la representación de éstos. Tal y como lo hizo la F.S.T.S.E. en la reforma vigente a partir del 25 de diciembre de 1986, cuando propuso que las mujeres trabajadoras recibieran como beneficio la jubilación a los 28 años de servicios e igual tiempo de cotización, así como reducir el tiempo en que se promedia el calculo del monto de las pensiones, pasando del trienio al calculo del sueldo básico en el último año inmediato a la fecha de baja .

Por su parte, el Dip. Héctor Valdés Romo del Partido Revolucionario Institucional y ex-Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, afirmó: "para los trabajadores al servicio del Estado, un aspecto fundamental de la política social es sin lugar a duda un sistema de seguridad social que de manera destacada considere la situación económica de los jubilados y pensionados"¹³³.

En este sentido, la posición de la F.S.T.S.E. frente a la problemática de los pensionados y jubilados del I.S.S.S.T.E., exige una revisión y ajuste a las pensiones. Esta central sindical hace un llamado para que los trabajadores en activo mantengan

¹³² Coordinación de Comunicación Social. Op. Cit. pág. 10.

¹³³ H. Cámara de Diputados. *Versión Estenográfica*. Op. Cit.

una firme convicción de solidaridad, sostiene como tesis fundamental que la lucha sindical de los servidores públicos hacia el mejoramiento de los derechos económicos y sociales de los jubilados y pensionados, permitirá obtener mejores condiciones de vida.

El ex-dirigente de los trabajadores al servicio del Estado, reconoce que el sistema de pensiones que actualmente opera en el Instituto ha provocado inquietud e inconformidad en las diversas organizaciones de jubilados y pensionados, debido a que los incrementos de sus pensiones se derivan del incremento al salario mínimo general, el cual de ninguna manera contribuye a mejorar las pensiones y cuya fijación se encuentra sujeta a infinidad de circunstancias y de intereses, a veces ajenos al problema de la población pensionada.

La propuesta de la F.S.T.S.E. para mejorar los ingresos de los pensionistas se sustenta en el concepto de "salario integrado", que considera el sueldo básico más prestaciones. En mi opinión, este planteamiento responde a las aspiraciones de esta organización sindical por ofrecer mejores ingresos para sus agremiados, pero ésta carece de un estudio financiero que permita valorar presupuestalmente el costo para el Instituto y en general para las finanzas públicas. Sin embargo, es de reconocer el interés y esfuerzo que se realiza para mejorar la situación económica de los servidores públicos.

5.4.2 Propuesta de Negociación para la reforma del sistema de pensiones

Para lograr el consenso de los diferentes actores será necesario dar a conocer los proyectos específicos de reforma al actual sistema de pensiones y sobre todo enterarse de cuales son las condiciones económicas de los estados financieros de las cuotas y aportaciones. Con ello se buscará disponer de los elementos necesarios para negociar los cambios y advertir cual es el costo social de las medidas adoptadas.

La reforma a la Ley del I.S.S.S.T.E. deberá coadyuvar a mitigar y compensar los efectos de la crisis económica del país, por lo tanto, la negociación para reformar el actual sistema de pensiones debe conducir a un cambio que permita contribuir al bienestar social de la población en el que se atiendan las necesidades básicas y permita ofrecer un sistema de pensiones con ingresos económicos estables para los pensionistas, todo esto deberá constituir la más alta prioridad para las autoridades responsables, las organizaciones sindicales y gremiales, así como para los legisladores quienes aprueben esta reforma.

El proceso de negociación deberá tomar en cuenta los siguientes puntos a tratar:

1. Evitar disparidades en las prestaciones económicas, principalmente en las pensiones, otorgando los montos de éstas con topes máximos y mínimos de

acuerdo a las variaciones porcentuales de los principales indicadores económicos nacionales, esto con el propósito de proteger a quienes obtienen menores ingresos.

2. Analizar las distintas alternativas para mejorar la situación económica de los pensionados y jubilados, auxiliándose de las propuestas que presentan tanto el Poder Legislativo a través de los Diputados y Senadores, así como de las autoridades del Instituto y del Poder Ejecutivo Federal, en su conjunto.
3. Estudiar la posibilidad de un seguro de desempleo para los servidores públicos que dejan de prestar sus servicios, el cual debe ser financiable a través de los intereses que devenguen estos recursos durante el tiempo que el trabajador se encuentre separado del servicio, al reincorporarse éste al servicio activo, enterará en el tiempo prudente los fondos retirados más los intereses que establezca la Ley.
4. Mejorar la organización administrativa y financiera del Instituto, con los nuevos mecanismos de operación y captación de cuotas y aportaciones.

Positiva ha sido la determinación de la Junta Directiva del Instituto de emitir un nuevo Reglamento de Delegaciones¹³⁴ en el que se define una recomposición en la estructura orgánica de estos órganos desconcentrados. En este se fortalece las facultades de las 35 delegaciones, permitiendo un mayor margen para la toma de decisiones. Asimismo se reduce el tamaño de éstas, que de contar con 8 Subdelegaciones en promedio por entidad, tendrán a partir del 1 de enero de 1998, fecha en que entró en vigor el nuevo reglamento, tan sólo 3 Subdelegaciones.

5. Garantizar una pensión o seguro de retiro que otorgue mejores condiciones económicas y servicios para el trabajador retirado y sus familiares derechohabientes.
6. Delimitar con mayor precisión los seguros, prestaciones y servicios que sean prioritarios para su atención, con el propósito de destinar recursos suficientes para cubrirlos.
7. Entre otros.

¹³⁴ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. *Reglamento de Delegaciones*. Op. Cit.

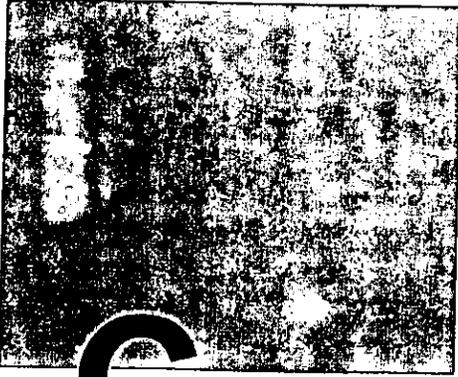
Como objetivo central de este apartado se encuentra el impulsar la participación de los asegurados y sus sindicatos a fin de acceder a un sistema de pensiones mas justo para el desarrollo individual de los derechohabientes; así como, propiciar la aplicación de políticas, programas y acciones que garanticen el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios, con lo que seguramente se logrará aumentar los niveles de bienestar de los servidores públicos.

La concertación para lograr las transformaciones deseadas debe involucrar a los sectores social y privado, con quienes se debe concertar y combinar esfuerzos; asimismo, es de gran importancia que las agrupaciones de los trabajadores al servicio del Estado, participen en la aprobación de estas reformas con el propósito de sumar acciones y recibir propuestas de cambio en beneficio de los propios servidores públicos.

La participación de las organizaciones sindicales y gremiales en las políticas institucionales dará como resultado un sistema de pensiones que aplique nuevas formas de financiamiento, a fin de garantizar mayores y mejores ingresos para los pensionistas.

El compromiso de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, enfatiza la disposición por establecer un nuevo procedimiento para fijar el incremento de las pensiones, mediante un sistema de pensiones íntimamente relacionado con sus intereses y derechos adquiridos en su carácter de trabajadores al servicio del Estado, por lo que se tendrá que conciliar distintos intereses y proponer nuevas bases. El diputado Héctor Valdés Romo expone a los legisladores de la LVII Legislatura y a la opinión pública que "ante estas legítimas aspiraciones, en un acto de justicia, debemos proteger el poder adquisitivo de los pensionados y jubilados del I.S.S.T.E., enfocando nuestra atención hacia el total de las percepciones de los trabajadores en servicio activo, de tal manera que cuando éstas se incrementen simultáneamente se aumente en la misma proporción la cuantía de las pensiones.

Por lo que corresponde a la posición del Congreso de la Unión para modificar la ley en esta materia, los legisladores, quienes toman decisiones directas y que son quienes recogen las demandas de la población, tendrán que garantizar y considerar las necesidades esenciales de la mayoría de la población derechohabiente, de tal forma que se obtengan satisfactores más adecuados y con mayor contenido social y bienestar económico.



CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Los argumentos expuestos en el trabajo de investigación realizado, conduce a reiterar que existe una inequidad en las cuantías, como se demostró en el cuadro "Análisis Comparativo de la Evolución de Ingresos de Pensiones y Sueldos del Personal Activo Incorporado a la Ley del I.S.S.S.T.E. De igual manera, se señala que existe una marginación económica derivada de las variaciones inflacionarias, toda vez que el monto de las pensiones no se ajustan a estas circunstancias de la economía.

Por lo anterior, se puede reiterar que es necesario reestructurar el régimen normativo del sistema pensionario, con el propósito fortalecer y adecuar el esquema de contribuciones, en el que se promueva la inversión de recursos y la modificación del esquema de aportaciones. Asimismo, que los trabajadores tengan la posibilidad de hacer depósitos adicionales al fondo de retiro en cuentas individuales, para que éstos incrementen su ahorro y genere mayores rendimientos.

Cabe señalar que en la actualidad, la crisis de la seguridad social y de los sistemas de pensiones en todo el mundo, es consecuencia de la dependencia a las cuotas y aportaciones que se ajustan al valor de los salarios presentando en los momentos de crisis una contracción significativa. Las corrientes neoliberales y la globalización de las economías ha agudizado la quiebra de los fondos de pensiones, al presentarse: a) la disminución en el poder adquisitivo de las pensiones; b) inequidad en la distribución porcentual de los recursos para el pago de prestaciones y seguros; c) una disminución en las reservas y, d) la reducción en el monto de las cuantías.

Muchos de los problemas que enfrenta el sistema de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son de orden jurídico y administrativo. Como quedó de manifiesto al referirse a la evolución jurídica, reformas y adiciones a la Ley; asimismo, en el apartado 3.2.5.1 se expusieron dos casos prácticos que demuestran con claridad que con las modificaciones a la ley, sobre el cálculo de los montos de las pensiones, se modificó el periodo para determinar las cuantías, pasando de los quinquenios, a los trienios y actualmente, por anualidades.

La aplicación del sistema pensionario cuida la transparencia en el origen y destino de los recursos, más no la distribución y administración de las prestaciones, la retención de cuotas y aportaciones por parte de las dependencias y entidades afiliadas; así como, por las fallas en los sistemas contables que no prevén las variaciones económicas.

Para convertir el Sistema Integral de Retiro en un instrumento idóneo para atender las demandas sociales y económicas de los derechohabientes es una tarea que requiere del consenso entre autoridades del Instituto; de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal incorporadas al régimen de esta Ley y, de las

organizaciones sindicales y gremiales que representan los intereses de los trabajadores.

En lo particular, el sistema pensionario del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a través de la evolución jurídica y administrativa no ha previsto la actualización de los procedimientos técnicos y administrativos, que permita ofrecer mayores beneficios económicos y prestaciones para la población derechohabiente. Tal y como se indicó se han dado avances importantes en materia de seguridad social, tales como: la diversificación de las prestaciones a que tienen derecho los servidores públicos; la incorporación al régimen obligatorio de los trabajadores a lista de raya o de entidades descentralizadas y de los gobiernos locales; revalorización de pensiones. Sin embargo, el Sistema Integral de Retiro en sus fundamentos operativos se ha visto rebasado por el aumento en el número de peticiones para otorgar pensiones, lo que representa una carga económica mayor que debe ser absorbida por los trabajadores en activo.

De esta forma, las políticas, normas y fundamentos operativos deben promover la eficiencia en el aprovechamiento de la capacidad instalada, la vinculación de productividad y estimación de costos por seguro, servicio y prestación.

Por lo que se refiere al esquema de contribuciones a través de las cuotas y aportaciones, que constituye la columna vertebral para integrar las reservas actuariales para las prestaciones, no ha previsto modificación alguna, lo que no permite dirigir los recursos económicos para fortalecer aquellas prestaciones de orden general, como son las pensiones.

Se debe instrumentar un modelo de valuaciones actuariales que sirva para programar los recursos requeridos por cada una de las prestaciones y servicios, bajo el concepto de primas escalonadas y de reparto anual. Por consiguiente, se propone que las prestaciones denominadas diferidas cuenten con reservas actuariales y financieras suficientes para dar cumplimiento a las solicitudes de pensiones.

Por último, el planteamiento que se refiere a la constante disminución del ingreso económico de las pensiones, se deriva o es consecuencia de la evolución jurídica y administrativa que ha tenido el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Se advierte que entre 1985 y 1993, las estrategias en política social que ha impulsó el gobierno federal, planteó la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población; la recuperación económica y el poder adquisitivo. En el caso del sistema pensionario se implementó la revalorización de las pensiones, la revisión de los expedientes pensionarios indica que de acuerdo a la evolución salarial de las plazas

consideradas para determinar el monto de las cuantías, presentó un decremento sustancial de las pensiones.

El redimensionamiento de la Administración Pública Federal en los últimos años, propició la reducción de plazas y un menor número de aportaciones al sistema de pensiones; asimismo, el aumento en la esperanza de vida de la población, generó un desequilibrio en los ingresos, por lo que se ha tenido que apuntalar con recursos adicionales provenientes de otras prestaciones; como son los intereses aplicados a préstamos a corto y mediano plazo, préstamos complementarios y créditos de vivienda, entre otros.

COMENTARIOS FINALES

La seguridad social y los servicios sociales son medios para garantizar el bienestar de la población. Estos han evolucionado en su contenido y alcances forzados por las circunstancias sociales, políticas y económicas de cada país en donde se cuenta con un régimen de seguridad social.

Su institucionalización se debe a la formalización para el otorgamiento de beneficios a partir de la intervención de los gobiernos en la planeación de programas y la creación de seguros sociales principalmente para el sector laboral. Es a principios del siglo XIX cuando los movimientos revolucionarios de Europa propiciaron que surgiera la seguridad social como una política social en favor de los trabajadores.

En la actualidad, la seguridad social es un instrumento político, ideológico y económico que va ligado con la teoría del Estado, en donde el Estado otorga a los individuos bienestar social por medio de las instituciones creadas para este fin. Sin embargo, esto depende de la estabilidad económica y política para impulsar acciones que permitan mayores oportunidades de crecimiento y desarrollo para la sociedad.

Los diversos países presentan condiciones financieras críticas en sus sistemas de seguridad social, lo que no permite ofrecer prestaciones y seguros sociales acordes a las necesidades de la población.

Aún y cuando en México los sistemas de seguridad social continúan con su función de otorgar las prestaciones, seguros y servicios a los trabajadores, las condiciones de bienestar tienen una importante disminución. Esto se debe a las fallas que se presentan en los mecanismos financieros para la captación de recursos económicos y la reducción de los montos de las pensiones principalmente.

Dada la situación del fondo de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no sólo debe poner atención a la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de los pensionados y jubilados actuales, sino también de hacer frente a los compromisos con quienes se vayan incorporando a este sector de la población, esto conduce a favorecer el surgimiento de regímenes complementarios, a la posibilidad de que en un momento dado, el sector privado administre los sistemas pensionarios, que intenten mantener rendimientos estables en las cuentas individuales.

De acuerdo con lo expresado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 123, Apartado B fracción XI, es *garantía social para los servidores públicos acceder a un sistema de seguridad social*, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su carácter de

organismo encargado, tiene la responsabilidad de otorgar prestaciones y seguros de protección integral. Por lo tanto, las autoridades del Instituto están comprometidas a fortalecer los servicios, mejorar la calidad en la atención, modernizar la administración y dar continuidad a los trabajos iniciados para la recuperación de las pensiones.

Es condición fundamental el mejoramiento de las pensiones, haciendo más eficiente su legislación y reducir las situaciones de inequidad y marginación económica. Para ello es necesario la modificación de su esquema de aportaciones para ejecutar los ajustes de cuotas.

El Estado tiene una tarea fundamental para intervenir, tanto en los servicios de salud, como en los sistemas de seguridad social de su población. La modernización y la transformación de las instituciones, no excluyen en ningún momento y bajo ninguna circunstancia, la participación del Estado como garante y vigilante de estos dos valores. La diversidad y complejidad de los servicios que presta el I.S.S.S.T.E. deben ser encausadas en dirección de un mejor desempeño administrativo, profesional y humano que exige atender a los servidores públicos y sus familias. Impone un ejercicio cotidiano de toma de decisiones y requiere de un análisis y evaluación de los métodos y procedimientos administrativos que permitan definir políticas y establecer criterios.

Para que la seguridad social sea efectiva se deben analizar los rezagos económicos y las disparidades sociales, de modo que los seguros, prestaciones y servicios que otorga el I.S.S.S.T.E. ofrezcan mejores condiciones de vida para los trabajadores al servicio del Estado y sus familias. Los cambios que ocurran corresponderán al análisis aquí vertido y a la identificación de los objetivos y políticas sociales que ha generado la evolución y desarrollo del sistema pensionario.

De lo anterior se desprenden los siguientes puntos que sintetizan los problemas por los que ha pasado el Sistema Integral de Retiro:

- Los procedimientos técnicos y administrativos que operan en el sistema de pensiones son inadecuados, presentándose deficiencias administrativas que han dado como resultado una constante disminución del ingreso económico de los pensionistas y un sensible deterioro de sus condiciones sociales de vida.
- Las transformaciones administrativas y financieras durante la evolución del sistema pensionario han estado limitadas a la situación económica del país y a las políticas estatales que en materia de seguridad social ha emprendido el gobierno Federal.
- La precaria situación de las pensiones es el resultado directo de la caída real de los salarios que se viene presentando desde 1976.

- Los incrementos de las pensiones se han realizado en razón del aumento a los salarios mínimos y no a las variaciones porcentuales de los principales indicadores económicos nacionales.

Sin embargo, no se puede concluir que ha fracasado por completo este sistema, existen importantes logros en materia de seguridad social:

- A través de su evolución el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ha ampliado la cobertura de las prestaciones, seguros y servicios en beneficio de sus derechohabientes.
- Se han realizado las modificaciones estructurales y jurídicas que han permitido frenar el problema de descapitalización y reducción de las pensiones.
- Se ha fortalecido el programa de Atención al Derechohabiente, en donde se promueven las actividades de apoyo para los pensionistas, ofreciendo atención preferencial en los servicios y prestaciones, así como en la promoción de actividades deportivas, culturales, de recreación y esparcimiento.
- Se incluyó como un beneficio adicional para los servidores públicos el Sistema de Ahorro para el Retiro, con lo cual se aumenta su liquidación al momento de retirarse del servicio activo.
- El I.S.S.S.T.E. ha mejorado la atención de los servicios que ofrece reduciendo los tiempos de espera para la resolución de algún trámite o demanda.

Las estrategias que se plantean permitirán la recuperación del bienestar social y económico de los servidores públicos:

- Establecer un régimen financiero que garantice la cobertura oportuna y equitativa de las pensiones, con la respectiva redistribución de cuotas y aportaciones hacia las prestaciones y seguros prioritarios para su atención.
- Fortalecer el ingreso económico de los pensionistas a partir de la revisión minuciosa de los montos de las pensiones.
- La planeación institucional debe estar orientada a dar respuesta a las demandas de los derechohabientes, bajo criterios actuariales que permitan analizar y proyectar la estructura y evolución de las pensiones.
- Impulsar acciones sistemáticas de revisión y actualización de la Ley del I.S.S.S.T.E., sus reglamentos y disposiciones normativas derivadas, a fin de que se incorpore la

demanda de los servicios, la complejidad operativa y los requerimientos reales de los pensionistas.

- Las normas, lineamientos y políticas generales que se requiere para desempeñar las funciones administrativas es conveniente actualizarlas e integrarlas a los manuales y guías técnicas de operación del Sistema Integral de Retiro y de los programas que se instrumenten.
- Garantizar una pensión o seguro de retiro que ofrezca mejores condiciones económicas y servicios para el pensionista.

Adicionalmente, se plantea la posibilidad de que los trabajadores al servicio del Estado estén en posibilidades de hacer depósitos adicionales al fondo de retiro en las cuentas individuales que actualmente operan, para incrementar su ahorro y genere mayores rendimientos, pero con la aclaración que estos fondos que se constituyen se integren a la pensión que otorga el Instituto.

BIBLIOGRAFIA

- Brom, Juan. *Para comprender la Historia*. Editorial era. México, 1984
- Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. INAP. México, 1975.
- Castelazo y de los Angeles, José R. *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública*. UNAM-FCPyS. México, 1977.
- Comité Interamericano de Seguridad Social (C.I.S.S.). *Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad Social*. IMSS. México, 1960.
- Comité Interamericano de Seguridad Social. *Conferencia General de la Organización Mundial del Trabajo*. Filadelfia, abril 20 de 1944.
- Córdova, Arnaldo. *La Ideología de la Revolución Mexicana: la formación de un nuevo régimen*. Editorial Era. México, 1973.
- Cubillas, Emilio. *Desarrollos Recientes en el Campo de la Seguridad Social*. Editado por A.I.S.S. y C.I.S.S. Vol. II. México, 1956.
- De Buén, Néstor. *Seguridad Social*. Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1995.
- Dwight, Waldo. *Administración Pública*. Trillas. México, 1974.
- García Cruz, Miguel. *Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM: México, 1962.
- García Flores, Margarita. *La Seguridad Social y la Población Marginada en México*. U.N.A.M. México, 1989.
- Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. Plaza y Valdés. México, 1992.
- Guerrero, Omar. *Teoría administrativa de la Ciencia Política*. UNAM. México, 1993.

- 919 Lapalombara, Joseph. **Burocracia y Desarrollo Político**. Cap. IV Einsenstandt. Editorial PAIDOS. Buenos Aires, 1963.
- 920 Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe**. Editorial Porrúa. México, 1993.
- 921 Osornio Corres, Francisco. **La administración pública en el mundo**. Colección "Grandes Tendencias Contemporáneas. UNAM.
- 922 Pérez German y León Samuel, (coordinadores). **17 ángulos de un sexenio**. Editorial Plaza y Valdés, UNAM. México, 1987.
- 923 Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública de México**. INAP-CONACYT. México, 1984.
- 924 Presidencia de la Gran Comisión. **Economía y Legislación**. H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. México, 1996.
- 925 Reyes Heroles, Jesús. **Jesús Reyes Heroles y la Seguridad Social**. Fondo de Cultura Económica - Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México, 1992.
- 926 Robledo Santiago, Edgar. **Epistolario de la Seguridad Social**. Sin nombre de la Editorial. México, 1976.
- 927 Sánchez Vargas, Gustavo. **Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México**.
- 928 Sánchez Vargas, Gustavo. **Premisas del Seguro Social en el Ideario de la Revolución Mexicana**. UNAM: México, 1957.
- 929 Uvalle Berrones, Ricardo. **La Formación de la Administración Pública Capitalista**. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- 930 Ward, Peter. **Políticas de Bienestar Social en México. 1970-1989**. Editorial Nueva Imagen. México, 1989.
- 931 Weber, Max. **Economía y Sociedad**. Fondo de Cultura Económica. México, 1981.

HEMEROGRAFIA

- ☰ **Apuntes de la materia Introducción al Estudio del Derecho.** E.N.E.P. Acatlán, UNAM. México, 1993.
- ☰ Cámara de Diputados. **Versión Estenográfica del Dictamen y Discusión del proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.** Diario de los Debates. XLIV Legislatura. México. D.F. 24 de diciembre de 1959.
- ☰ Cámara de Diputados. **Versión Estenográfica.** Dirección de Registro Parlamentario. México, D.F., 5 de noviembre de 1997.
- ☰ Garcilita Castillo, Fernando. "Política de Bienestar Social del Estado Mexicano". Revista: **Línea**, núms. 28/29. JUL-OCT/1979. Partido Revolucionario Institucional.
- ☰ Hernández Urban Juan. "**Fue un error haber aprobado la nueva Ley del IMSS, dice priísta**". Novedades. México, D.F., 15 de julio de 1997.
- ☰ Hernández Ortiz, Carmen Evelia. **Apuntes de la materia Teoría de la Administración Pública I y II.** Cd. Universitaria, UNAM. México, 1994.
- ☰ López Angel, Carlos. "**El SAR en tu futuro**". La Jornada. México, D.F., jueves 28 de julio de 1994; suplemento laboral, pág. 6.
- ☰ Moreno Uriegas, María de los Angeles. "**Economía para la Justicia Social**". Revista Examen N° 93. Partido Revolucionario Institucional. México, julio de 1997.
- ☰ Palacios, José Luis. "**Evitará el SNTE privatizar los recursos del ISSSTE**". La Jornada. México, D.F., sábado 2 de noviembre de 1996.
- ☰ Suárez Dávila Francisco. "**La Afore del ingeniero Cárdenas: propuesta jubilable**". Revista Examen N° 93. Partido Revolucionario Institucional. México, julio de 1997.

DOCUMENTOS OFICIALES

-  Coordinación de Comunicación Social. **Ley del I.S.S.S.T.E.** octubre de 1993. México, D.F.
-  **Declaratoria hecha en la V Conferencia de los Estados Miembros de la OIT en América Latina.** Petrópolis, Brasil 1952.
-  Diputación Federal del Partido Revolucionario Institucional, LVI Legislatura. **Propuestas de Modificación a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores.** México, 1996.
-  Govea Gómez, Carlos. **II Congreso Jurídico de la Seguridad Social (memoria).** Montevideo, Uruguay. Octubre de 1990. Editorial Instituto Mexicano del Seguro Social
-  I.M.S.S. **Lecturas en materia de Seguridad Social.** Seguridad e Higiene. México, 1980.
-  I.M.S.S. **Progresión y Avances de la Seguridad Social en América Latina.** XII Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Santo Domingo, Rep. Dominicana. 17 al 21 de marzo de 1980.
-  Jefatura de Oficina de Redacción. **Memoria de Actividades.** Coordinación General de Comunicación Social. I.S.S.S.T.E. México, 1994.
-  Subdirección de Pensiones. **Compendio de Controles y Catálogos.** I.S.S.S.T.E. México, 1996.
-  Subdirección de Pensiones. **Manual de Operación del Sistema Integral de Retiro.** I.S.S.S.T.E. México, 1987.
-  Subdirección de Pensiones. **Manual de Organización.** ISSSTE. México, 1991.
-  Subdirección de Pensiones. **Marco Jurídico.** ISSSTE. México, 1993.

-  Subdirección de Pensiones. **Memoria de Actividades**. Departamento de Normatividad. "Diagnóstico y Análisis del sistema de pensiones 1982-1994". I.S.S.S.T.E. México, 1994.

LEGISLACION

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. **Ley del ISSSTE**. México, 1990.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. **Ley del ISSSTE**. México, 1993.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. **Estatuto Orgánico del I.S.S.S.T.E.** Subdirección General Jurídica. México, D.F., junio de 1997.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. **Reglamento de las Delegaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**. Subdirección General Jurídica. México, D.F., junio de 1997.
- Ley del I.S.S.S.T.E.** Decreto publicado en el D. O. F. de fecha 23 de julio de 1992. México, D.F.
- Ley del I.S.S.S.T.E.** Decreto publicado en el D. O. F. de fecha 24 de diciembre de 1986. México, D.F.
- Ley del I.S.S.S.T.E.** Decreto publicado en el D. O. F. de fecha 27 de diciembre de 1983. México, D.F.
- Ley del I.S.S.S.T.E.** Decreto publicado en el D. O. F. de fecha 28 de diciembre de 1959. México, D.F.
- Ley del I.S.S.S.T.E.** Decreto publicado en el D. O. F. de fecha 4 de enero de 1993. México, D.F.