



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL
ISSSTE, PERIODO 2001-2006: LOS RETOS DE LA
CRISIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA – A. PÚBLICA**

P R E S E N T A

GILBERTO RAMÍREZ CUADRA

ASESOR: LIC. ERNESTO MENDOZA HUICHÁN

JULIO DE 2007



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.

DEDICATORIA:

A mi Alma Mater la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que día a día asumen el alto compromiso de formar a jóvenes que desde la más temprana edad adquieren una vocación de servicio y un compromiso social.

RECONOCIMIENTOS

A mi esposa

Por su probada comprensión y amor, quien día a día le da valor a la palabra PAREJA.

A mis hijas

Jimena y Pamela por ser ellas los elementos más valiosos de mi vida y quienes con su cariño y apoyo dan sentido a mi existencia.

A mi padre (q.e.p.d.), madre y hermanas

Quienes con sus enseñanzas me dieron los elementos formativos que hasta hoy han regido mis pasos.

A mis queridas amigas y amigos

Quienes con sus intervenciones, discusiones y aportaciones han dado forma, contenido y riqueza a mi vida profesional durante los diferentes años.

A mis maestros

Con mi reconocimiento y eterna gratitud

CONTENIDO	Página
INTRODUCCIÓN	3
Capítulo 1. Marco teórico – histórico	12
1.1 Marco Teórico-Conceptual	12
1.1.1 El Estado y la Seguridad Social	12
1.1.2 El Estado de Bienestar	19
1.1.3 Estado y Neoliberalismo	24
1.1.4 La Política Pública	31
1.1.5 Seguridad Social	41
1.1.6 Sistema de Pensiones	46
1.1.7 Reforma	50
1.2 Contexto Histórico	52
1.2.1 Reseña histórica del sistema Pensionario	52
1.2.2 Análisis Comparativo de las Reformas en Europa y América Latina	60
CAPÍTULO 2. EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO.	
EL CASO DEL ISSSTE	74
2.1 Antecedentes Históricos de la Seguridad Social en México	74
2.2 Principios de la Seguridad Social	83
2.2.1 Solidaridad o solidaridad intergeneracional	83
2.2.2 Subsidiariedad	84
2.2.3 Universalidad	84
2.2.4 Integridad	84
2.2.5 Igualdad	85
2.2.6 Inmediatez	85
2.2.7 Unidad de Gestión	86
2.3 Marco Legal de la Seguridad Social	86
2.4 El Sistema de Pensiones en México	90
2.4.1 El IMSS	90
2.4.2 El ISSSTE	93
2.4.2.1 Prestaciones del Sistema de pensiones	99
2.4.2.2 Cobertura	100
2.4.2.3 Situación financiera de los fondos	103
2.5 La Reforma del Sistema de Pensiones en el IMSS	111
2.6 El SAR en el ISSSTE	113
2.7 Condicionantes de la situación actual	115
2.7.1 Demográficas	115
2.7.2 Epidemiológicos	118
2.7.3 Económicos	120
2.7.4 Políticos	123
2.7.5 Grupos de presión (sindicatos)	124
CAPÍTULO 3. PROPUESTA DE REFORMA PARA EL SISTEMA DE PENSIONES DEL ISSSTE	128
3.1 Propuesta de reforma del sistema de pensiones del ISSSTE.	128
3.1.1 Contexto.	128
3.1.2 La forma de la Reforma.	131
3.1.3 Bases para la propuesta de Reforma	135
3.1.4 El Contenido de la Reforma	138

3.2 Beneficios, condiciones e implicaciones de la reforma del sistema de pensiones	141
3.2.1 Beneficios	141
3.2.2 Condiciones	142
3.2.3 Implicaciones	144
CONCLUSIONES	148
ADENDUM: ANALÍTICO DE PROPUESTAS Y CONTENIDO DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE.	154
BIBLIOGRAFÍA	167

INTRODUCCIÓN

La seguridad social es una de las atribuciones que caracterizan al Estado moderno, sin embargo la modificación de diversos factores estructurales dificultan cada vez más su capacidad para cumplir eficazmente con las demandas de la sociedad.

Los cambios demográficos y epidemiológicos han provocado importantes transformaciones en la estructura de la población, como consecuencia de la disminución acelerada de la fecundidad, descenso de la mortalidad general y aumento de la esperanza de vida.

La transición demográfica ha impactado la composición de la población y de los servicios prestados al derechohabiente del ISSSTE. La derechohabiencia del Instituto tiende a registrar un mayor promedio de edad, una participación superior de las mujeres, menor presencia del grupo de infantes y una decreciente proporción entre cotizantes y número de pensionistas.

La población de México presenta una orientación ascendente al envejecimiento y a la aparición de patologías propias de ese grupo de edad; circunstancia que implica para las instituciones de seguridad social un reto a enfrentar por la inversión financiera que representa tanto en el creciente gasto de las pensiones (ampliación de periodos de disfrute), como en la salud (mayor frecuencia en la atención y uso de medicamentos más sofisticados y caros), esta situación se ha agravado por las crisis económicas nacionales de las últimas décadas.

El adelgazamiento del Estado y la reducción del gasto público, ha implicado que exista un menor número de trabajadores y por consiguiente una reducción considerable en los sueldos, así menos trabajadores tienen que sostener el pago

de un mayor número de pensionados, situación que obliga a que el Estado participe por la vía del subsidio para cubrir el gasto de las pensiones.

En este sentido, el principio de solidaridad intergeneracional que es la base de la mayor parte de los sistemas modernos, -al ser la “garantía de protección a los menos favorecidos con base en la participación de todos los contribuyentes al sistema”-, ya no es aplicable en virtud de que el aumento de la esperanza de vida y del tiempo de disfrute de la pensión generan gastos no previstos crecientes, convirtiéndose en un problema estructural que pone en entredicho la subsistencia del sistema.

Por ello, el que cada vez haya más adultos mayores en relación con quienes están en edad de trabajar pone en riesgo la sustentabilidad financiera de las instituciones encargadas de proporcionar estos seguros.

El ISSSTE no es ajeno a esta problemática, la Ley que le da origen se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959, ese mismo año se transformó y adicionó el Apartado B al Artículo 123 de la Constitución, con la incorporación de las garantías contenidas en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, esto colocó a los derechos de los servidores del Estado por encima de toda ley reglamentaria.

Las personas protegidas por el Instituto comprenden a trabajadores al servicio de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de Organismos Públicos que por Ley o por Acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporan al régimen, así como a los pensionistas de dichos Organismos.

No obstante ser una Institución joven, ha tenido un incremento sustantivo de las prestaciones al pasar de 13 a 21; de esta forma, el Estado ha venido ampliando la

gama de servicios sin que se hayan creado las condiciones financieras para su sostenimiento.

El desequilibrio financiero en el sistema de pensiones del ISSSTE, es un problema histórico asentado de manera más grave actualmente, existe una nómina creciente de pensiones con un déficit cubierto con la participación estatal que representa un cada vez mayor valor respecto del Producto Interno Bruto (PIB), siendo superior que el FOBAPROA y la deuda pública del Estado.

La nómina de pensiones del Instituto genera déficit creciente debido al agotamiento del régimen financiero en el que basa su operación. Dicho régimen utiliza las cuotas de los trabajadores en activo para pagar a los trabajadores jubilados y pensionados; actualmente hay 3.8 trabajadores por un pensionado, si se sigue por esta misma tendencia el sistema pensionario nacional agotará su operación en la década siguiente.

Lo más grave es que esto lleva a una distracción de recursos que pueden ser utilizados para programas sustantivos sociales del país, como el combate de la pobreza, de ahí la importancia de resolver el problema por las repercusiones que puede tener a nivel nacional.

El tamaño de la deuda es tan grande que la solución implica el diseño de una política pública del Estado que garantice que el nuevo sistema permanezca a lo largo del tiempo y que todos los beneficiados reciban las prestaciones y garantías.

Es por ello que se requiere, no sólo de una política de tipo coyuntural, sino de una planeación rigurosa principalmente de los derechos y obligaciones, es también importante la modernización y reforma del sistema de aportación del fondo pensionario en los movimientos de los recursos aportados por los trabajadores.

El panorama no es alentador, el esbozo anterior refleja la realidad nacional, por esto mismo, se debe dar pie a la urgente necesidad de una solución pronta pero permanente, que posibilite la creación de un modelo de reparto donde pensionados y trabajadores en activo, que posteriormente serán pensionados, tengan a futuro la seguridad de recibir un ingreso seguro y digno.

Las políticas públicas deben considerar innumerables factores presentes hoy en día, el primer elemento y el que cambia el cauce del rumbo del ISSSTE, es la distorsión en la pirámide poblacional, que da vuelco y rebasa el sistema actual por la contraposición en la reducción del número de trabajadores cotizantes con respecto a la gran cantidad de pensionados, como ejemplo ilustrativo tenemos que del período 1985 a 2000 el número de pensionados se incrementó en un 218% (8% promedio anual), mientras que el número de trabajadores en activo presentó un crecimiento de apenas 2% anual en el mismo período. El periodo 2000-2005 ha sido el de mayor crecimiento pensionario 36.9% en promedio anual.

La transición demográfica y las crisis económicas nacionales de las últimas décadas han impactado la composición de la población y de los servicios prestados al derechohabiente del ISSSTE. La derechohabiencia del Instituto tiende a registrar un mayor promedio de edad, una participación superior de las mujeres, menor presencia del grupo de infantes y una decreciente proporción entre cotizantes y número de pensionistas.

El envejecimiento de la población es el principal reto de la seguridad social en todos los países, por tal motivo la reforma de los sistemas de seguridad social se ha convertido en un tema prioritario de discusión en el ámbito de las políticas públicas a nivel mundial.

Ante las dificultades que enfrenta la seguridad social en México y en el mundo existe la necesidad de reformar los sistemas, haciéndolos sostenibles en términos financieros y más eficientes.

Este tema parece tener mayor relevancia en la forma en que se involucran los diferentes actores: derechohabientes, sindicatos, funcionarios públicos, partidos políticos y gobernantes. La posibilidad de lograr una reforma se ve limitada por la existencia de grupos de presión que se oponen al cambio, por los actores que no ejercen su capacidad de decisión para aprobarlas, y por la ausencia de negociación del gobierno con los involucrados, además de otros factores como la falta de información y difusión clara de los beneficios de la reforma, y la falta de credibilidad sobre la forma en que se compensa a los grupos afectados. Dicha situación enrarece y complica el área política.

El presente trabajo pretende contribuir al proyecto de la reforma de pensiones del ISSSTE, con un análisis y evaluación de las diferentes reformas que han realizado los principales países de América Latina, Estados Unidos y Europa. Asimismo, se presenta una propuesta que muestra la situación actual y perspectivas del sistema de pensiones del Instituto.

En este trabajo se hace un análisis de las acciones realizadas hasta el momento, en materia de Pensiones y los tipos de reformas aplicadas, siendo las principales: Las reformas paramétricas y las estructurales. Las primeras se refieren a cambios de parámetros del esquema tradicional de reparto como son la edad de retiro, el número de años de contribuciones que se tienen que cumplir para adquirir diversos derechos de pensiones, la tasa de aportaciones sobre la nómina y otros (Brasil, Canadá y Estados Unidos). Las reformas estructurales implican que se modifique el régimen de beneficios definido, financiado mediante el reparto y se adopte total o parcialmente un sistema privado o de contribuciones definidas.

Se analizará qué tipo de política social puede ser la más adecuada para conciliar los cambios estructurales necesarios y la estabilidad social.

En este sentido, este estudio tiene como objetivo principal “Analizar la problemática que enfrenta el sistema de pensiones del ISSSTE, sus condiciones

demográficas, financieras e institucionales para proponer alternativas viables para su reforma”, tomando como estudio el periodo 2001-2006.

Asimismo se establecen como objetivos específicos:

- Conocer y analizar las reformas realizadas al sistema de pensiones por otros países, así como otras estrategias de fortalecimiento de los sistemas pensionarios
- Evaluar las distintas estrategias de reforma disponibles, sus riesgos, ventajas y desventajas.

Como hipótesis a comprobar se plantea que: “La situación del sistema de pensiones del ISSSTE es crítica, su no reestructuración provocará una crisis del sistema financiero nacional por el incremento, cada vez mayor, de los recursos que el Estado destina para el gasto de pensiones”.

Cabe señalar que aún y cuando el periodo del estudio comprende los años 2001-2006, se hace referencia a los antecedentes históricos de la seguridad social, a efecto de contextualizar el problema en el marco del Estado de Bienestar.

El presente trabajo, se realizará bajo el enfoque de políticas públicas ya que permite hacer uso de las diferentes disciplinas lo que facilita el estudio del problema al permitir la identificación de los actores involucrados, afectados, beneficiados, la arena pública, y el impacto que el problema tiene en la sociedad.

Se realizará una recopilación de las reformas de los esquemas de pensiones que se han implementado en países de América Latina, Estados Unidos y Europa, y se analizará y evaluará el impacto que han tenido en esos países, lo que permitirá el planteamiento de la propuesta para la reforma del sistema de pensiones del ISSSTE.

La política pública se utilizará como un método para sugerir las acciones que sean necesarias para la constitución de un nuevo sistema de pensiones.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: un apartado de Introducción en el que se hace la descripción del problema, la justificación del tema y el planteamiento de la hipótesis. Asimismo se da una breve reseña del contenido de cada uno de los capítulos que integran el estudio.

El Capítulo 1 Marco teórico – histórico, tiene por objeto ubicar el análisis del problema y se integra por dos apartados:

1.1 Teórico-conceptual en el que se revisan y analizan en primer término los conceptos de Estado, Estado de Bienestar, Seguridad Social y Política Pública y el papel del Estado como responsable de sus trabajadores. Por otra parte, se tratan los conceptos relacionados con el tema de estudio referentes a la reforma de pensiones que considera los tipos de reforma: estructural y paramétrica;

1.2 Contexto histórico, se da un panorama de la seguridad social y las bases del sistema de pensiones a nivel mundial desde sus orígenes a la fecha. Asimismo se presenta un análisis comparativo de las experiencias de los países que han incorporado reformas a sus sistemas de pensiones, en Europa y América Latina.

Capítulo 2 El sistema de Pensiones en México. El caso del ISSSTE, tiene por objeto ubicar el tema de estudio en México a través de cuatro apartados: 2.1 Antecedentes, los movimientos que dieron origen a la creación de las principales instituciones de seguridad social en México. Se realizará una breve reseña de la evolución del ISSSTE, desde su creación hasta la fecha, lo que permitirá entrar al análisis de su esquema de pensiones, objeto de este estudio; 2.2 Marco legal, plantea el artículo 123 constitucional que garantiza el derecho de los mexicanos a la seguridad social, así como otros instrumentos de Ley y su aplicación en el

sistema de pensiones de los derechohabientes del ISSSTE; 2.3 Beneficios cubiertos por el sistema de pensiones, en este apartado se describen cada uno de los tipos de pensión y situaciones en las que se otorgan a los trabajadores del ISSSTE y sus beneficiarios; 2.4 La reforma del sistema de pensiones en México tratará la situación actual de la reforma realizada por el IMSS, así como el planteamiento de la reforma del ISSSTE; 2.5 Condicionantes de la situación actual, se tratarán los aspectos demográficos, epidemiológicos, económicos, políticos, incluyendo a los grupos de presión que impactan en la reforma del sistema de pensiones del ISSSTE.

El Capítulo 3 corresponde a la Propuesta de Reforma para el Sistema de Pensiones del ISSSTE, este capítulo se divide en 2 apartados: 3.1 Propuesta de reforma del sistema de pensiones del ISSSTE, en el que se desarrolla el planteamiento de la propuesta como resultado del análisis de la situación actual del instituto y de las prácticas exitosas de otros países; 3.2 Beneficios, condiciones e implicaciones de la reforma del sistema de pensiones en el ISSSTE, se realiza una descripción del impacto que tendría la reforma tanto en la economía del país, como en los trabajadores y el propio Instituto.

En el apartado de Conclusiones se realizará la confirmación o negación de la hipótesis central del estudio como resultado de la investigación y se darán sugerencias o recomendaciones sobre la implementación de las propuestas de reforma planteadas para el sistema de pensiones del ISSSTE.

A partir del día último del mes de marzo del año 2007 se dispone de una nueva Ley del ISSSTE, que abre consecuentemente la reforma del instituto y transforma sustantivamente los planteamientos presentados en éste trabajo, razón por la que se estimó necesario incluir al final de las conclusiones un análisis comparativo de los planteamientos y propuestas formuladas, respecto de los contenidos de la nueva Ley, así como una relación de aspectos pendientes para futuras consideraciones y, en su caso, reorientación.

Finalmente, se incluye la Bibliografía con las referencias relacionadas con el problema planteado y, se consideran también fuentes hemerográficas y de páginas Web.

De manera adicional cabe destacar que como parte de los materiales utilizados se abordaron diversos textos y materiales correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo 2000 -2006, al Programa Nacional de Salud para el mismo periodo y al Programa Institucional del ISSSTE 2001 -2006, mismos que no son citados o referenciados en su totalidad, en virtud de que fueron formulados por el autor del presente trabajo, en su participación dentro de la Coordinación de Asesores de la Dirección General y posteriormente en la Subdirección de Innovación y Calidad del Instituto.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO – HISTÓRICO

A efecto de identificar los elementos de análisis relacionados con el problema, en el primer apartado de este capítulo se revisarán y analizarán los conceptos de Estado, Estado de Bienestar, Estado Neoliberal, Seguridad Social, y de manera más específica los conceptos relacionados con el tema de estudio, como el Sistema de Pensiones, Reforma, Reforma Estructural, Reforma Paramétrica, y Política Pública; en el segundo apartado se presenta un panorama de la seguridad social a nivel mundial desde sus orígenes a la fecha y se realiza un análisis comparativo de las experiencias de los países que han incorporado reformas a sus sistemas de pensiones.

1.1 MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

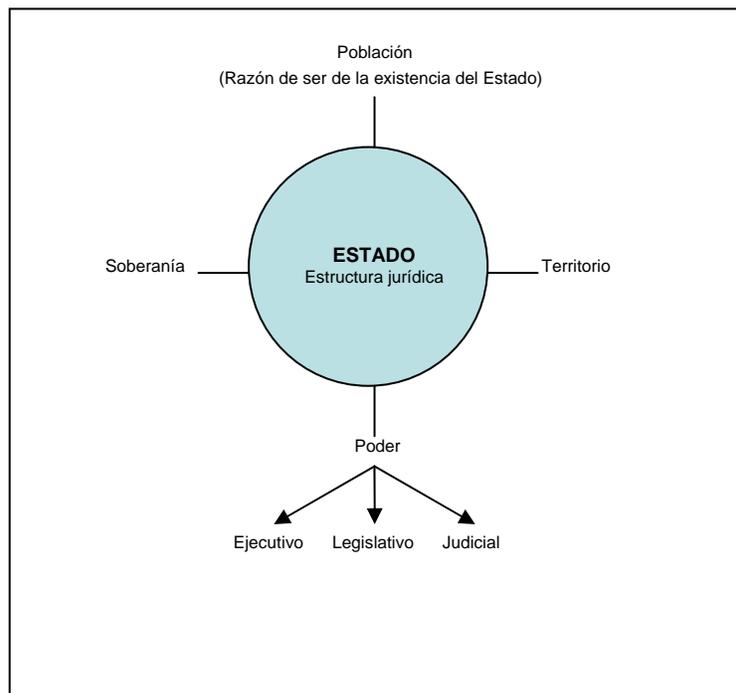
Para tratar el problema del sistema de pensiones en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se hace necesario comentar los conceptos esenciales de los principales elementos que dan origen a este organismo público.

1.1.1 El Estado y la Seguridad Social

La evolución de la vida social se da a través de procesos históricos cuyo artífice principal es el Estado, garante de propiciar las condiciones óptimas para la plenitud de la población, para ello se necesita unificar los intereses particulares en un objetivo común, por tanto; en este sentido, el marco jurídico establece que es papel primordial del Estado el promover la justicia social, resguardar los derechos de las personas y asegurar la participación y el bienestar de todos los ciudadanos.

Vemos así, que el Estado es una agrupación humana asentada de manera estable y permanente en un espacio geográfico delimitado *“ligados entre sí mediante múltiples vínculos de solidaridad: morales, culturales, religiosos, económicos, raciales. Esos vínculos se expresan en leyes, reglamentos, ordenaciones que dan a la vida social un cauce ordenado y pacífico y permiten resolver sin violencia los conflictos que surgen. Hay una autoridad o poder público que unifica, armoniza, coordina, dirige e impulsa los trabajos e iniciativas de los miembros de esta agrupación hacia una meta común. Esa autoridad da normas, presta servicios, protege y ayuda, castiga a los transgresores de las leyes. Y hay, como coronamiento, una voluntad constante de buscar en común un fin superior al de cada uno en particular. Un fin que mejore a los hombres y les permita alcanzar con mayor facilidad su propio destino”*¹.

ESQUEMA NO. 1



Fuente: Elaboración personal

¹ GONZÁLEZ Uribe, Héctor. Teoría Política., Ed. Porrúa. México, DF, 1977., pp. 15

El Estado tiene dos vertientes fundamentales, una jurídica y otra social; la primera refiere a una corporación (sujeto de derecho), compuesta por un territorio, una población y un poder soberano o de mando. La segunda plasma la idea de una unidad de asociación social conformada por un poder de mando que abraza a los hombres asentados en un territorio de manera permanente. Es así que, este ente es *“algo humano, algo que corresponde al hombre que vive en sociedad..., es una actividad humana permanente. Un quehacer humano incesantemente renovado. Una tarea de dominación suprema y de servicio constante. Una unidad de propósitos, de decisiones, de acciones, que tiene fuerza definitiva y que no puede ser superada por la de ningún otro grupo o sociedad...”*² .

Podemos precisar, que el Estado tiene la función de estimular, suplir y, en especial, en países que emprenden nuevas etapas en su proceso de desarrollo, debe ser catalizador, lo que supone dirección, gestión y coordinación. Vemos, pues, con ello que es la organización de existencia necesaria, que, dentro de un territorio determinado, vela por el bien común, garantiza los derechos de todos los ciudadanos y defiende la soberanía, poseyendo los medios necesarios para el cumplimiento de este fin. La organización política de la **Nación**, que el Estado expresa, se traduce en una Constitución que establece, regula y delimita el ejercicio de la autoridad.

Ahora bien, existen grupos de teorizantes en la materia, con versiones contrapuestas, entre la concepción antigua y moderna del Estado. Este litigio, data de tiempos remotos en Europa a comienzos de la edad moderna, como discrepancia a modelos antiguos (La República y las leyes, de Platón, La Política de Aristóteles, o los Discursos de Demóstenes) la imagen de la República romana, que fue oscureciendo a Atenas, la polis griega.

El término Estado, es relativamente nuevo, -pues, los rasgos esenciales del fenómeno político han existido desde los tiempos más remotos de la evolución

² GONZÁLEZ Uribe, Hector, ídem

humana- *“apareció entre las primeras frases de un opúsculo intitulado El Príncipe (1513), escrito por el político florentino Nicolás Maquiavelo... La frase inicial...es el origen moderno de la palabra Estado: Todos los Estados, todos los señores que han tenido y tienen dominación sobre los hombres son estados y son o república o principados”³ .*

El término empleado por Maquiavelo fue acogido por su peculiar significado político durante los siguientes siglos, es así que desde la época renacentista, los destacados humanistas y políticos europeos iniciaron una discusión sobre el significado de esta entidad, en medio de circunstancias fluctuantes de los poderes económico y político, que tuvieron lugar en ese continente, tras la decadencia del sistema feudal, coincidentes a un escenario de sucesión de guerras civiles a fines de los siglos XVI y XVII.

Los pensadores políticos de aquel tiempo, fundamentaron sus teorías del Estado en la **naturaleza del hombre**, su comportamiento individual y sus relaciones con los demás. A partir de esta concepción, lo estigmatizaron como portador de pasiones destructivas, que ya no podían ser contenidas por la moral o la religión, en la evolución de una sociedad que dejaba atrás la coerción y la represión, en aras de un Estado que operaría como instrumento civilizador. Posteriormente, se desarrolló la teoría del **Estado liberal**, basado en los derechos individuales y cuya actuación debía consumir el bien común, subyugando las pasiones de los hombres y permitiendo que sus intereses trascendieran esas mismas pasiones y que el papel del Estado que mejor serviría a la humanidad, era aquel que se basara en y garantizara el funcionamiento de un libre mercado en la sociedad civil.

*Esta concepción liberal, estaba enmarcada en el **Capitalismo incipiente**, que tomaba cuerpo entre procesos de industrialización y urbanización crecientes. De esta manera, Rousseau vio este Estado, como una creación de quienes gozan de riqueza, a objeto de reasegurar su posición dominante: Tras la aparición de*

³ GONZÁLES Uribe Héctor, Op.Cit, pág. 148

procurar el bien común, el fin real, era sostener las desigualdades existentes en aquel sentido; cuestión que quedaba plasmada a través de un "contrato social" por el cual, el poder del Estado radica en que el pueblo le transfiere su libertad, subsumiendo a su vez, en sí mismo, la voluntad general. CARNOY (1993).⁴

*Adam Smith, contemporáneo de Rousseau, abanderó una poderosa justificación de orden económico, para procurar sin reparos, la libertad del interés individual, que trasmutaría en bienes colectivos y de mejoramiento social general, bajo los prodigios de la "**mano invisible**" del mercado; entorno, donde el Estado tendría un papel periférico: El gobierno entronizado en tal Estado, debía ser apoyado, mientras mantuviera en una "situación segura, respetable y feliz (de) a nuestros ciudadanos". Es decir, que la función del Estado se limitaba a brindar un marco legal que permitiera maximizar los "beneficios de la humanidad" a través del mercado, que se proyectaría a su vez, en un continente cohesivo de la sociedad.*

*Estos ideales aparentemente apacibles, se ajetreaban en contextos violentos enmarcados en conceptos ideológicos con los que se interrelacionaban: **Capitalismo y Democracia**. Existía una numerosa clase obrera, que se enfrentaba a múltiples desigualdades, tanto en beneficios sociales, económicos como políticos. En consecuencia, el Estado liberal, debió configurarse como Estado burgués, basado en una democracia de corte representativo (sistema de partidos-sufragio universal), para contener la hostilidad de la clase obrera hacia el capitalismo. La creación de un mercado de trabajo asalariado, implicaba que la persona no inserta en el mismo, viviría en condiciones deplorables a merced de instituciones de "protección social", instrumentadas por ejemplo en Inglaterra, a través de las "Leyes de Pobres" (ISUANI. 1991).⁵*

En el ambiente capitalista, Marx asimilaba al Estado como un producto de las relaciones de producción; pues la base de la estructura social se da a través de

⁴ CARNOY, Martín "El estado y la Teoría Política". Editorial Alianza México, 1993

⁵ ISUANI, Ernesto A. A "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación" en ISUANI e. Y OTROS: "El estado benefactor: Crisis de un Paradigma" Editorial Clepp/ Miño Dávila. Buenos Aires 1991

*las condiciones materiales de una sociedad. El modo de producción moldea a la sociedad, la que a su vez, moldea al Estado. De esta manera, este último, no representa el bien común, sino la estructura de clases, que es inherente a la producción.*⁶

*La burguesía capitalista, somete al Estado, sus instituciones y al trabajador, a través de los procesos de producción. El Estado de la clase económicamente dominante, necesita mantener contenidos los antagonismos de clases, pero dado que, también surgió en plena lucha entre las clases, igualmente se convirtió en la clase políticamente dominante y así adquirió nuevos medios para sujetar y explotar a la clase sojuzgada. "El Estado antiguo era, ante todo, el Estado de los esclavistas, para mantener contenidos a los tributarios; así como el Estado feudal fue el órgano de la nobleza para contener a los siervos y esclavos y el moderno Estado representativo es el instrumento para explotar al trabajador asalariado, por medio del capital" y finalmente, este Estado, es el arma represiva de la burguesía para controlar los antagonismos de clase.*⁷

Tiempo después, Max Weber nos hereda una de las concepciones más importantes de **Estado Moderno**, que enfatiza dos elementos que le son distintivos en su historia: La territorialidad y la violencia. Ambos confluyeron en un primer momento en la lucha constante entre facciones en formas primigenias, a lo que después le imprimiría la capacidad legítima, es decir, el uso de la violencia en un territorio dado; mientras arroga la necesidad del mantenimiento del orden y de la defensa nacional.

Para los años 30's del siglo pasado, se insinúa una etapa de **intervención del Estado** en la economía (que se consolida después del segundo conflicto mundial), el llamado **Welfare State o Estado de bienestar**. El estado de

⁶ En este orden, para Lenin, yendo mucho más lejos que Marx, menciona que la lucha de clases continúa en la transición del capitalismo al comunismo y la función exigible al Estado es que elimine la burguesía, instalando la dictadura del proletariado y entonces en esta supuesta democracia completa, el Estado no será, ya que sus funciones, son fundamentalmente coercitivas. www.monografias.com/trabajos16/estado-funciones

⁷ Ver GONZÁLES Uribe Héctor, Teoría Política, pág. 148

bienestar, que se enmarca como las disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de la seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados en el campo de la salud. La función primaria del Estado de Bienestar es cubrir los riesgos e incertidumbres a que están expuestos los trabajadores asalariados y sus familias en la sociedad capitalista.

En las décadas de los 80's y de los 90's, entró en crisis el modelo benefactor, este cambio en el rol productivo y regulador del Estado va acompañado, como consecuencia de la presión de los sectores neoliberales que pugnan por el resurgimiento de los estilos capitalistas tradicionales, es así que se da el abandono paulatino, pero particularmente intenso de funciones claves del Estado en el campo social. Se replantea y deteriora así el hospital público, la educación, la administración de justicia, la gestión municipal.

Carmelo Mesa-Lago⁸ señala que *el planeamiento económico a partir de finalidades sociales que caracterizó al Estado Benefactor, es reemplazado por una deserción por parte del Estado de todas sus responsabilidades lo que se traduce en un aumento de los índices sociales negativos: desocupación, necesidades básicas insatisfechas, desnutrición, enfermedades sociales, accidentes.*

Se da la paradoja que crece notoriamente el producto bruto interno en muchos países, al mismo tiempo que aumenta la brecha entre pobres y ricos. El Estado se reduce y pierde su capacidad reguladora, se debilita la estructura financiera destinada a la protección social, minimizando una de las funciones primarias del Estado: La Seguridad Social.

⁸ MESA-Lago Carmelo. Introducción: Crisis y Reforma del Estado Benefactor. Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI. . Ed. CEPAL. Santiago de Chile, 2000

1.1.2 El Estado de Bienestar

En contra de todo y con la influencia de la corriente liberal, el Estado nunca permaneció indiferente a los problemas sociales durante el siglo XIX; pues aparte de las tareas gendarmes -el mantenimiento del Ejército y de las fuerzas encargadas de velar por la integridad de las fronteras y la seguridad interior, y las instituciones de la justicia-, los poderes públicos habían continuado ejerciendo algunas de las funciones características de la época preindustrial: la regulación del comercio internacional y alguna forma de beneficencia. Además de eso, y de acuerdo también con antiguas tradiciones, establecieron normas sobre las condiciones en que el trabajo debía realizarse y fijaron límites al mismo en función de la edad y el sexo.

Las condiciones de vida en la ciudad, la enseñanza y las comunicaciones tampoco fueron ajenas a la intervención estatal. Sin embargo, en las tres últimas décadas del siglo XIX se produjo un importante cambio en la acción del Estado, tanto cuantitativa como cualitativamente, lo que ha llevado a hablar del inicio del "Estado Providencia" o del "Estado de Bienestar", frente al Estado Policía arquetípico del Liberalismo; que no interviene ni en lo económico ni en lo social, que cuida el orden en las calles, en esta perspectiva preserva la existencia de los bienes particulares, tal cual se encuentran. Y esto, en la práctica, se traduce en el disfrute de esos derechos individuales, exclusivamente por el sector que de hecho puede ejercerlos.

Así, desde entonces, el Estado del Bienestar se ha implantado de acuerdo a su posibilidad de gestión social. Históricamente los poderes públicos estatales fueron asumiendo funciones tradicionalmente desempeñadas por los consejos municipales o las iglesias. Tal era la situación previa a la promulgación a partir de 1834 de la New Poor Law en el Reino Unido. Para algunos historiadores dicha fecha marcó los inicios de la construcción de los sistemas contemporáneos del

*bienestar. La legislación británica estructuró un sistema de ayuda a los pobres que hasta entonces habían estado a merced de la caridad de iglesias e instituciones benéficas. Entre otras finalidades se pretendía establecer un marco jurídico estable y funcional que afectase a los trabajadores más necesitados.*⁹

A partir de 1870, se da un incremento significativo de la actividad estatal, y con acciones de naturaleza diferente a las emprendidas hasta entonces, que anunciaban el papel cada vez más central que el Estado habría de tener en el nuevo siglo. Este es un modelo, que procura equilibrar las desigualdades sociales, a partir de transferencias y de servicios, desde las instituciones estatales, a los sectores más empobrecidos; en reemplazo a lo que otrora hubiera sido campo predominante de actuación de las sociedades de beneficencia y/o religiosas.

Lo mismo que en el caso de la movilización política, las estructuras relativamente democráticas recién puestas en práctica, se encuentran en la raíz de este nuevo carácter de la acción estatal: si se quería que el sistema funcionara correctamente y no se produjera una revolución, era necesario integrar mental y afectivamente a los ciudadanos, así como satisfacer sus demandas de bienestar más elementales.

Pero en el cambio de la actividad pública también influyeron otras causas. Por una parte, la burocracia existente que tendía a la expansión; por otra, el crecimiento de la población, la extensión de la industria y el desarrollo urbano plantearon nuevas demandas que parecía que sólo el poder público, con su capacidad económica y coercitiva, podía resolver.

El Estado extendió así su actividad en las áreas de sanidad, planificación urbana, vivienda y enseñanza, principalmente. Con ello venía a reconocer la insuficiencia de la acción individual y la necesidad de un protagonismo comunitario que

⁹ MORENO, Luís. Estado de Bienestar y "Mallas de Seguridad". Documento de Trabajo 02-03. Unidad de Políticas Comparadas. Madrid. Pág. 1.

anteriormente, en la escasa medida que se había producido, era considerado en el mejor de los casos como un remedio transitorio.

En el otro aspecto fundamental de la acción estatal, relativo a lo que se conocía específicamente como "problema social", lo más novedoso fue la puesta en práctica de determinadas medidas de previsión o seguridad social. Mediante leyes se hizo obligatorio a patronos y obreros participar en sistemas que trataban de asegurar a toda la población los medios necesarios para poder hacer frente a la vejez, los accidentes o la falta de trabajo, participando el Estado en la financiación y administración del mismo.

Por primera vez en la historia, la comunidad reconocía la obligación de proteger al ciudadano de la indigencia, no como una cuestión de caridad, sino de derecho. Ello implicaba una nueva conciencia de que la pobreza, incluso la de hombres perfectamente capaces, no se debía a pereza, alcoholismo, inmoralidad o falta de previsión de la que sólo el mismo individuo era culpable.

El sistema comenzó en Alemania a partir de 1880, extendiéndose rápidamente por la mayoría de los países europeos, y llegó a su culminación en el Reino Unido, en la primera década del nuevo siglo. Entre las causas profundas del carácter pionero de la reforma social en Alemania se ha señalado la pervivencia de una antigua tradición, autoritaria y paternalista, según la cual era misión del Estado velar por el bienestar de sus súbditos; el carácter del liberalismo alemán, fuertemente influido por las ideas de burócratas e intelectuales más que por los impulsos hacia la economía libre de comerciantes e industriales; el desarrollo de una poderosa burocracia estatal, acostumbrada a enfrentarse a los problemas sociales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se comienza a consolidar el Estado de Bienestar, implantado principalmente por los partidos social-demócratas y demócratas cristianos en Europa occidental, basado en la doctrina Keynesiana y cuyos principios son puestos en práctica en todos los países para mejorar las

condiciones de vida de la población; el Estado asume la responsabilidad de ofrecer cobertura a todas las contingencias que integran las necesidades sociales, éstas se consolidan como principios rectores de la política social, la obligatoriedad y la universalidad de las contribuciones y las prestaciones, la solidaridad como fundadora de la redistribución de la riqueza nacional.

En el modelo propuesto por Keynes, se le confiere al Estado una participación primordial en la economía, así como en la distribución del gasto social, a diferencia del liberalismo clásico que estableció Adam Smith y que presupone que los beneficios se deben dejar a las libres fuerzas del mercado, de la “mano invisible” en el que se da un equilibrio del mercado, esto es, que los precios de las mercancías se regulan a través de la oferta y la demanda que existe entre compradores y vendedores.

La doctrina Keynesiana se afirmó como la mejor opción para hacer frente a la crisis económica de 1929, cuyo origen lo podemos encontrar en la sobreproducción en los países industrializados, su estancamiento en la economía, los grandes índices de inflación y desempleo, en este sentido, funcionó como agente regulador en la actividad económica asumiendo el papel de benefactor social. El Estado de Bienestar se orientó a institucionalizar aquellas políticas ligadas a aspectos como la salud, seguridad social, educación, vivienda y al logro del pleno empleo.

En México el Estado de Bienestar prevaleció en lo esencial durante el período que va de los años 40's hasta 1982, se caracterizó por una estabilidad política, económica y social auspiciada por el crecimiento económico, el Producto Interno Bruto en promedio 6.5 % anual de los años 40's hasta finales de los sesenta, y el

índice de inflación menor a un dígito, esto último hasta 1970; los primeros años de este período son referidos como el “milagro mexicano”¹⁰.

El modelo que prevaleció en estos años tuvo sus bases en un proyecto económico de industrialización orientado al mercado interno y de sustitución de importaciones, comprende de los años 40's a principios de los 80's, su objetivo fue el de proteger a una naciente planta industrial nacional y de esta forma buscar un desarrollo sostenido. Para alcanzar la estabilidad y crecimiento en estos años, fue importante el fomento del ahorro interno, derivado de la industrialización, así como la mejora de la calidad de los productos mexicanos para su mejor aceptación en el extranjero, principalmente en el mercado de los Estados Unidos, y la autosuficiencia alimentaria; a pesar de todos estos esfuerzos, el proyecto industrializador entra en crisis al inicio de la década de los 70's y se buscan distintas opciones para superarla, aunque todavía se prolongó por 12 años más.¹¹

Durante el período de Luís Echeverría como presidente, se da una mayor intervención estatal en la economía, también se da una expansión importante en la seguridad social, esto en relación a la pérdida de consenso y al desprestigio gubernamental que sufrió el sexenio anterior, se constituyó el INFONAVIT para construir viviendas para los trabajadores y la atención de los servicios de salud se hacen extensivos a los campesinos y a las personas no derechohabientes por medio de la creación del IMSS-COPLAMAR.¹²

¹⁰ GONZÁLEZ Gómez, Francisco; Historia de México 2: Del Porfiriato al Neoliberalismo, Ediciones 5°. Sol 10ª. Impresión, México, 2000. Pág. 104

¹¹ Ibid. pág. 102

¹² Ibid. pág.173

1.1.3 Estado y Neoliberalismo

En contraparte, el modelo neoliberal, como corriente de pensamiento político y económico nace después de la 2ª Guerra Mundial en Suiza con la reunión de Mont Pelerín de 1947, convocada por Friedrich Von Hayek; desde esta primera reunión se fija la postura de la reducción estatal como el único ente planificador de la economía, de las relaciones políticas y de la implantación de la cultura.¹³

El precursor e ideólogo moderno del neoliberalismo, el economista Nozick¹⁴, propone que *el Estado se oriente solamente a los derechos que se tienen como individuo, considera que la expansión del Estado es negativa para el desarrollo económico y que la expansión de los espacios individuales es positiva, esta corriente de pensamiento pregona que el Estado debe regresar a los procesos de “mano invisible” de la autorregulación económica, que su expansión e intervención debe reducirse a su mínima expresión.*

Esta doctrina sostiene que no debe existir la distribución social y que cada quién debe disfrutar y poseer lo que es capaz de conseguir por sí mismo y el derecho de transferir a otra persona esos bienes, sostiene la tesis de que solamente debe existir justicia privada, se remite de esta manera a los postulados clásicos del neoliberalismo y niega los fundamentos del Estado benefactor al quitarle justificación a la justicia social.

“La argumentación de Nozick sugiere en términos reales, el paso del Estado Benefactor al Estado neoliberal, es decir, el abandono de los principios de justicia social a favor de los principios de libertad individual”¹⁵, la reducción de las

¹³ DURAN, Víctor Manuel. Estado Social, Derecho, Democracia y Participación. Ponencia realizada en la VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos. Valle de Bravo, México, 22-25 de abril de 2001. Cap. V.

¹⁴ Ibid. mayo/1998

¹⁵ Ibid. mayo/1998

funciones y de los poderes del Estado, la venta de empresas paraestatales y la contracción del gasto social.

La crisis de 1973 se debió de acuerdo a la ideología neoliberal, al incremento en los precios de petróleo, se crea una recesión en el sistema capitalista: estancamiento con inflación.

Causas que originaron la crisis en el sistema capitalista:

- 1.- Gastos sociales excesivos por parte del Estado.
- 2.- Poder excesivo y nefasto de los sindicatos
- 3.- Intervencionismo del Estado en la economía.

La recesión capitalista de 1973 causada por el estancamiento económico y el aumento constante de los precios, (Estan-Flación); da armas a los neoliberales, pues según ellos las causas son la exagerada intervención económica del Estado, el poder sindical y principalmente los excesivos gastos sociales. La solución era concreta: mínima participación del Estado en la economía y en la asistencia social, y la exigencia de aplicar la coerción al creciente poder sindical.

Así, en Inglaterra Margaret Thatcher en 1979 se enfrentó de manera firme con el sindicalismo y también se antepuso a los sectores manejados por el Estado, en los que se encontraban: los ferrocarriles, líneas aéreas y demás industrias. Por su parte, un año más tarde Reagan, en Estados Unidos, consolidó su política económica denominada, en inglés, "Reaganomics".

*A estas políticas económicas y sociales de Inglaterra y USA se le denominó "**La Revolución Conservadora**". Es decir, Inglaterra bajo el Gobierno de Margaret Thatcher, fue la pionera y quizás la más pura y ortodoxa en materia de aplicación de las concepciones y políticas neoliberales en los países capitalistas avanzados. El pilar básico de su doctrina es el concepto de la competitividad - competitividad*

entre los países, las regiones, las empresas, y, por supuesto, entre los individuos. Su única finalidad es la de gestionar todo tipo de recursos, sean físicos, naturales, humanos o financieros con la mayor eficacia posible. Sumergiendo a Inglaterra bajo esta doctrina, se propuso dos objetivos muy precisos y concretos para Inglaterra: derrotar al poder sindical y revitalizar la política de libre-mercado.

A partir de esto y con el impulso de estos dos países el proyecto neoliberal se fue implantando progresivamente, con mayores o menores resistencias y en forma menos radical debido a la tradición en materia de políticas sociales de varios países, en el resto de los países de Europa Occidental, incluyendo países con gobiernos socialistas como la España de Felipe González y la Francia de Mitterand.¹⁶

Con la caída del Muro de Berlín, el proyecto neoliberal se expandió hacia Europa del Este, dándose un cambio radical, pues se pasó del socialismo real al capitalismo neoliberal. El neoliberalismo, por increíble que parezca, también se implantó en China, a través de una economía socialista de mercado, lo cual no es otra cosa que poner a las empresas a competir entre sí; como herramienta de perfeccionamiento se da un cambio al modelo, es decir se da una regionalización de economía, llamadas bolsones de economía capitalista de mercado.

Curiosamente es en los países de mayor crecimiento económico, (Japón y los llamados "tigres asiáticos": Taiwan, Hong-Kong, Singapur, Korea del Sur) donde menos se han aplicado las tesis del proyecto neoliberal en relación con el papel del Estado como agente económico y regulador de la economía. Es decir, la región que más éxitos económicos presenta en los últimos años, es curiosa y contradictoriamente, la menos ortodoxa en la aplicación de las tesis neoliberales. Esto quedó claramente demostrado con la famosa crisis asiática de 1997-1998, en la que se señaló como una de sus causas la de no haber aplicado ortodoxamente

¹⁶ HUERTA de Soto, Jesús. Principios Básicos del Liberalismo. Disponible en www.hispanocubana.org

las tesis neoliberales, ya que en estos países el Estado ha sido proteccionista y fuertemente intervencionista.

Después de la crisis asiática y a partir de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), parece que han entrado en la ortodoxia neoliberal, que posteriormente a través de dichos organismos multilaterales (el FMI y el BM), se impusieron en América Latina.

La crítica que hacen los neoliberales a América Latina y el Caribe está dirigida a la aplicación del modelo de desarrollo diseñado por la CEPAL e implantado por los gobiernos latinoamericanos a partir de 1950, basado en la "industrialización substitutiva de importaciones" y en la cual se le asignó al Estado de los países de América Latina un papel de primer orden tanto como promotor económico, montando con sus propios recursos las industrias básicas, (siderurgia, petroquímica, energía eléctrica, etc.), como protector de las industrias nacientes, estableciendo altos aranceles y restricciones además de prohibiciones a las importaciones competitivas.

Este proceso de producir lo que se importaba protegiendo a los empresarios privados latinoamericanos, hizo que algunos economistas llamaran a los industriales latinoamericanos "empresarios de incubadora" y al sistema económico y político que los generó, "**capitalismo de estado**" o de "**economía mixta**". De esta manera, la implantación del modelo Neoliberal se propicia en un esquema periódico en América Latina.

A grandes rasgos, algunas características del modelo que promueve la corriente neoliberal son:

- Desregulación amplia de la economía.
- Desmantelamiento del Sector público
- Autonomía del Sector financiero con respecto a la economía.

Es en este contexto en que el Estado abandona sus funciones de promoción e integración social e interviene en la fijación del tipo de cambio, tasa de interés y política tributaria, también establece políticas que conllevan a transferir ingresos en beneficio del sector financiero.

La reactivación y saneamiento de la economía de mercado al generar equilibrios básicos dejará solamente una pequeña porción de la sociedad que necesite de atención pública, por lo que la política social solamente estará orientada a restaurar algunos segmentos de la población, es enfocada como algo transitorio.

A diferencia de lo que sucedió en otras partes del mundo donde los partidos que promovieron el Estado Benefactor (laboristas, demócratas, social-demócratas y socialistas) fueron sustituidos por partidos comprometidos con la ideología neoliberal (conservadores, republicanos, demócratacristianos y liberales), en México durante el régimen del mismo partido que implantó la versión local del Estado Benefactor, se comenzó el desmantelamiento de esta corriente para ser sustituida por la línea neoliberal a finales de 1982 y con el inicio del período de Miguel de la Madrid, mediante esta medida, el país comenzó su inserción en un ámbito globalizador y se promovió la internacionalización del capital mediante políticas corporativistas, los partidos y los sindicatos se habían vuelto organizaciones integradoras de masas y perdieron el carácter de representantes de la sociedad.

De acuerdo al investigador Carlos Marín Zamora, la aplicación del proyecto neoliberal en América Latina se ha realizado gradualmente con las manifestaciones siguientes:

CUADRO No. 1

Año	País	Manifestación
1973	Chile	País pionero del proyecto Neoliberal. Fueron justamente los economistas de la Universidad de Chicago, los "Chicago Boys", bajo la dirección del premio Nóbel Milton Friedman, los encargados de la implementación.
1985	Bolivia	Durante el gobierno de Víctor Paz Stenssoro, que aplicó por primera vez el Proyecto Neoliberal la política del "shock", es decir aplicar simultáneamente todas las políticas y con la mayor rapidez posible.
1988	México	Bajo el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que por su fidelidad en la aplicación del Proyecto Neoliberal fue condecorado públicamente por Margaret Thatcher.
1989	Argentina	Bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem y el ministro de economía, Cavallo.
1989	Venezuela	Origen del "carachazo" bajo el Gobierno de Carlos Andrés Pérez.
1989	Perú	Fujimori, que ganó con un programa no neoliberal y compitiendo contra un neoliberal declarado, -Vargas Llosa-, pero que una vez llegado al gobierno abandonó.
1989	Brasil	Primero bajo el gobierno de Fernando Collor, pero sobre todo bajo el Gobierno de Sarney, cuyo Ministro de Hacienda fue Fernando Enrique Cardoso y que implantó el famoso "Plan Real".

Fuente: Elaboración personal con información tomada de "Principios Básicos del Liberalismo". Huerta de Soto, Jesús. Disponible en www.hispanocubana.org

Los países latinoamericanos mencionados anteriormente implantaron los llamados paquetes económicos (Programas de Ajuste Estructural –PAEs-), han sido y son el mecanismo a través del cual se ha realizado el desmantelamiento del Estado Social que ha habido en América Latina y el Caribe. Estas políticas reestructurales tienen el afán reformista estatal de la privatización de empresas y servicios

públicos; reducción de los gastos en seguridad social; modernización de las políticas fiscales, monetarias y tributarias e integración de convenios comerciales; estas medidas son necesarias -según los neoliberales-, pues el Estado es el principal causante de la crisis de los países latinoamericanos, por su intervencionismo exagerado, lo grande y costoso del aparato administrativo; la exagerada corrupción y la poca capacitación técnico-administrativa; el Estado protector ha creado individuos sin responsabilidad, anónimos y sin iniciativa.

Las políticas contenidas en los Planes y Programas de Ajuste Estructural son las siguientes:

- 1.- Reforma del Estado: achicamiento, redimensionamiento o estado mínimo.
- 2.- Privatización de empresas y servicios públicos.
- 3.- Desregulación: liberación de las economías.
- 4.- Eliminación o disminución de políticas sociales y privatización de la seguridad social.
- 5.- Flexibilización de las Leyes laborales y sociales de las condiciones de trabajo.
- 6.- Nuevas políticas fiscales y tributarias.
- 7.- Nuevas políticas monetarias y financieras.
- 8.- Apertura económica: inserción en el proceso de globalización.
- 9.- Integración económica en base a la firma de convenios o tratados de libre comercio.
- 10.- Nuevo sistema educativo.

Las siete primeras políticas son implementadas en relación a la reforma del Estado.

1.1.4 La Política Pública

Una vez definido el elemento Estado y algunas de sus principales modalidades, entraremos a definir el concepto de Política Pública, término que actualmente es de particular importancia para todo gobierno en la solución o resolución de los problemas públicos para atender las demandas de la sociedad.

Para ello es necesario hacer primero la diferenciación de los términos Policy y Politics, debido a las diversas interpretaciones en su traducción al español, para lo cual Omar Guerrero señala:

“En el inglés común Policy significa principalmente curso de acción y menos frecuentemente se entiende como proceso de decisión o como un programa de acción”¹⁷. En tanto que Politics es equivalente a política, este término se refiere en estricto sentido a la interacción de grupos y a la búsqueda de lucha por el poder. Por su parte, la Policy se refiere a una responsabilidad del gobierno por la atención de problemas públicos, reflejados en una decisión y una acción.

Policy es, en el sentido más general, el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación. Esta definición se puede agrupar en dos:

- Las que se refieren al curso de acción gubernamental (interpretan la causa, refiriéndose a la temporalidad de cuándo se origina, porqué se origina.

¹⁷ “En los Estados Unidos y otros países anglófonos- se utilizan las palabras Politics, Policy y Police con significados diversos y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: política y policía, no así la segunda que tiene equivalente en nuestro idioma y, obviamente “política” no es la adecuada. La etimología de la voz Policy- derivada del griego Politeia y después en latín como Politia, que deriva en el alemán como Policey y en inglés como Policy –da cuenta de la necesidad de buscar una traducción semántica y conceptual fiel, por lo cual Omar Guerrero propone el uso de Policy en atención a sus raíces grecolatinas, propias también del español, y así referimos a Policy Pública. GUERRERO Omar. En Colección Política y Administración. Tomo II La Reforma del Estado. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Marzo de 1992. pág. 49-51.

- Las que representan la acción misma (interpretan el flujo, incorporación a la agenda, análisis del problema y elaboración de la política pública).

En la policy es muy importante el estudio del pasado, saber qué y cómo sucedió, para tener el porqué del presente y así tomar una decisión para actuar y prever las situaciones futuras.

En este sentido, las políticas públicas se refieren a una de las modalidades de la acción de gobierno. Su característica consiste en que centran su atención en los problemas públicos relacionados con la sociedad. Contribuyen con el gobierno para mejorar su capacidad de dirección y coordinación en beneficio de la vida pública.

Por tanto, las políticas públicas son un medio para fortalecer la democracia a partir de reconocer el valor de la participación y la representación. De este modo, las políticas públicas se orientan a racionalizar la participación, no de ciudadanos individuales sino de ciudadanos organizados. Hoy por hoy, las políticas ubicadas en el proceso de gobierno están comprometidas con el aumento de participación ciudadana para fortalecer la vida pública.

Omar Guerrero señala que *“Policy es una acción, no reflexión sobre demandas alternativas”*¹⁸.

El tratamiento de las políticas públicas, dentro del marco de las ciencias políticas exige la comprensión temática desde su aparición y desarrollo. En principio, la expansión de las políticas públicas está asociada en el siglo XX al crecimiento del estilo de Estado denominado Welfare State, traducido al español como Estado de Bienestar, pero más bien su aparición coincide con el Estado Bismarkiano.

¹⁸ GUERRERO, Omar. Ibidem, Pág. 53

Las políticas públicas tienen su aplicación a partir de la noción de problemas públicos ya que inciden directamente en su solución. La cobertura de éstos no sólo es nacional, estatal, municipal, comunitaria o regional, sino mundial. Por ser problemas comunes en un ámbito geográfico determinado, ocupan la atención de los gobiernos de manera importante.

En este sentido, Gobierno y Administración Pública resultan ser conceptos totalmente relacionados, en tanto que la decisión corresponde al primero y la acción a la segunda.

La administración pública es un conjunto de operaciones que son ejecutadas por las instituciones que la conforman, para cumplir, o hacer cumplir la política pública.

Una vez definida la política pública, es importante señalar sus orígenes y el porqué de su utilidad.

El estudio de las políticas públicas es iniciado en los años 50's por Harold D. Lasswell, en los Estados Unidos de Norteamérica, después de la Segunda Guerra Mundial, como una necesidad del Estado para dar respuesta a las constantes demandas de la sociedad. Las políticas públicas son una herramienta esencial que contribuye a la toma de decisiones en una sociedad cada vez más compleja, demandante y participativa.

Harold D. Lasswell, quien a través de su programa de investigación *“el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política, busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno”*.¹⁹

¹⁹ AGUILAR Villanueva Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1996. Pág. 39

Esta importante caracterización de las políticas públicas forma parte de la definición de un campo de conocimiento, que a partir de 1951 se constituye en una aportación significativa relacionada con la noción gobierno y asuntos públicos. Lasswell *“demanda y propone: una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia”*²⁰.

Las políticas públicas tienen su aplicación a partir del reconocimiento de un problema público, sin embargo se requiere necesariamente del conocimiento profundo de las causas que dieron origen a dicho problema. Como lo señala Martín Díaz Vázquez al mencionar que *“La política (policy sciences) entendida como todo aquel conocimiento disponible, el cual puede ser utilizado para tomar la mejor decisión, donde se percibe de manera importante el conocimiento del proceso, como el conocimiento en el proceso”*²¹.

El proceso de la política pública se circunscribe en cuatro etapas o fases:

- La gestación (cómo se origina la política),
- La formulación (definición y determinación del modelo de política y acciones a seguir),
- La implementación (ejecución de la política mediante los instrumentos necesarios), y
- La evaluación y control (análisis del desarrollo y de los resultados de la política, así como de la determinación de las acciones correctivas que se requieran).

²⁰ AGUILAR Villanueva Luis F. op. Cit.. Pág. 44

²¹ DÍAZ Vázquez Martín de Jesús. Material del Módulo II Diseño y Formulación de Políticas Públicas del Seminario Taller Extracurricular Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno 2002.

En torno a la política pública se encuentran diversos elementos que es necesario considerar en el planteamiento de ésta. Juan Montes de Oca, considera que los elementos que integran la definición de una política son:²²

- Agenda de gobierno: como se mencionó antes, consiste en el reconocimiento de un problema por parte del gobierno, y es mediante este reconocimiento que pasa a formar parte de lo que resulta necesario atender bajo un contexto determinado.
- Actores: los podemos definir como todos aquellos que participan en la formulación y ejecución de la política pública de acuerdo a sus propios intereses.
- Escenarios: son construcciones prospectivas basadas en la actuación pasada y presente de los actores.
- Ecología: se establece como la relación armónica y de equilibrio en la interacción del hombre y el medio ambiente.
- Gobernabilidad.- considerada como la capacidad del gobierno para mediar un conflicto con el objetivo de obtener soluciones que resulten satisfactorias para los involucrados.
- Conflicto.- se puede considerar como una situación en la que intervienen intereses diversos, contradictorios y contrapuestos.

Adicionalmente es necesario incorporar a éstos, el concepto de Problema público, entendido como una situación de conflicto entre los diversos actores que ha alcanzado proporciones que no pueden ser ignoradas.

Luís Aguilar Villanueva señala que por definición del problema público se entienden *“los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad,*

²² MONTES de Oca, Juan, Elementos Teóricos para la Definición de los Problemas Públicos en México, notas del Seminario Taller Políticas Públicas para asuntos de Gobierno, Universidad Nacional Autónoma de México, FES Acatlán, 2002 pág. 29

tendencia) ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias”²³.

Otro concepto importante relacionado con la política pública es la “Arena Política”, que es definido por Ernesto Mendoza Huichán como *“el ámbito o espacio en el que tiene lugar la pugna o lucha política que llevan a cabo los actores que intervienen o participan directa o indirectamente en el proceso, como resultado de una sociedad plural, en función del forcejeo que se lleva a cabo con base en la fortaleza de los grupos que intervienen y de las estrategias que aplican. Es importante resaltar que como resultado de esta dinámica se imprime el matiz u orienta la política pública o inclusive se impide su establecimiento”²⁴.*

Aunado a lo anterior es importante también hablar de la “Negociación de la Política Pública” la cual como señala Ernesto Mendoza Huichán puede ser entendida como *“un mecanismo a través del cual se definen y establecen los términos o condiciones de un posible canje para lograr un acuerdo. Dentro de la actividad social y política, es un proceso de intercambio, constituido por diversas actividades que incluyen elementos de cooperación y de competencia por parte de los actores participantes”²⁵.*

²³ AGUILLAR Villanueva, Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Colección Antología de Políticas Públicas, Tercera Antología. Grupo editorial Porrúa. México 2ª edición 1996. Pág. 52

²⁴ MENDOZA Huichán, Ernesto. Cuaderno de Trabajo. Notas sobre arena política y conflicto, 1999. Documento aún no publicado.

²⁵ MENDOZA Huichán, Ernesto. Revista del Colegio, Año II, Núm. 4, Octubre de 1990, Págs. 333 – 336. Los acuerdos o compromisos que se establecen a través de la negociación, son producto de ajustes mutuos en las posiciones de los participantes, por lo que se puede considerar a este proceso como un instrumento para reconciliar posiciones, valores e intereses. Los actores políticos y sociales que intervienen en la negociación, buscan su ventaja, beneficio, o la consecución de un objetivo, mediante presiones, ofrecimientos y concesiones mutuas. La negociación es un esfuerzo por alcanzar, establecer y, en su caso, mantener intercambios que mejoren la condición de los participantes en el proceso.

Este proceso es un mecanismo pacificador para evitar o concluir conflictos en la arena política; de cualquier modo, para que funcione como tal, deberá ofrecer alternativas o posibilidades reales de beneficio para los actores, de lo contrario no tendrán interés por participar en la negociación.

En el ámbito de negociación de la política, la política pública es vista como producto de dicho proceso, en tanto que la política de negociación es una decisión que se puede entender como una estrategia que adoptan los actores políticos, para guiar el proceso de la política pública en el que se encuentran inmersos o en el que van a participar. La política de negociación se convierte, entonces, en

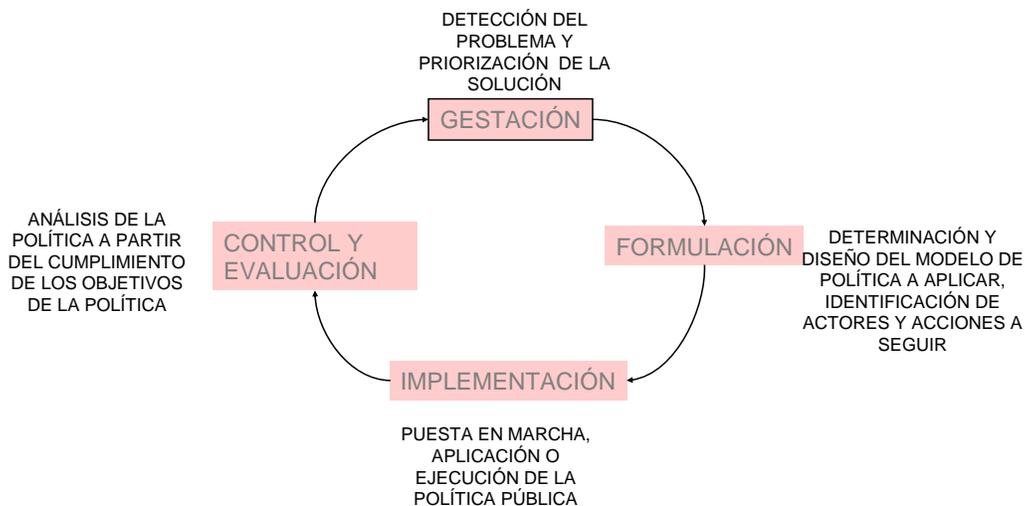
En resumen, la política pública es una tecnología de gobierno en la medida en que permite realizar acciones concretas para la resolución de problemas públicos que demanda la sociedad, ya que un problema genera una toma de decisiones.

Para lograr una comprensión más precisa en este campo se han creado y desarrollado varios enfoques de análisis de los cuales el que se utiliza con mayor frecuencia es el que se realiza por etapas.

El modelo racional y el incrementalismo son utilizados comúnmente para analizar y, en su caso, prescribir en el proceso decisorio; el modelo de percepción política corresponde a una propuesta de análisis importante para poder comprender modalidades de política y explicación de decisiones públicas. El enfoque por etapas ha sido manejado con un diferente número de ellas de las que podemos reconocer las que son comúnmente las más utilizadas:

ESQUEMA No. 2

Ciclo de la Política Pública



guía para orientar las acciones de los participantes en el proceso político, o por lo menos de una de las partes. Dicha política refleja fundamentalmente una actitud y, en su caso, una conducta.

- **Gestación:** Es la etapa en la que el gobierno detecta y acepta la existencia de un problema y lo integra a su agenda debido a que resulta necesario atender, las condiciones para su atención se encuentran en relación a un contexto determinado.
- **Formulación:** De acuerdo a las características que presenta el problema, se elaboran cuestionamientos sobre la resolución más factible de cómo será resuelto, esto no siempre significa la realización de algo concreto.
- **Decisión :** Etapa inherente a la formulación y previa a la implementación, en este sentido el gobierno debe tomar en cuenta alternativas de solución, reconocer propuestas, así como el desarrollo y tendencia de los acontecimientos, estos elementos le permitirán mayor confiabilidad para la toma de decisiones, debe también considerar otros factores que intervienen: los actores , sus similitudes y las discrepancias que existen entre ellos, la lucha por el liderazgo político o el apoyo que se les pueda brindar a individuos con ambiciones políticas, así como la visión prospectiva de los escenarios que se establecen en forma hipotética para la ocurrencia de eventos.
- **Implementación:** Esta etapa es considerada el talón de Aquiles de las políticas públicas debido a que se deben ubicar y señalar las decisiones dentro del aparato público en el que generalmente se carece de los recursos necesarios, de profesionalización de los servidores públicos y de diversos niveles de corrupción, en ella se busca la manera más viable de dar cumplimiento a los objetivos fijados en la política pública y se pone en marcha la mejor opción considerada para solucionar el problema diagnosticado.

Sin embargo, Ernesto Mendoza Huichán señala que *“el proceso de la política gubernamental es un ciclo integral y por esta razón la implantación no debe ser concebida como una etapa que tiene lugar después y de*

*manera independiente del diseño o formulación de la política... En suma se puede observar....., que las políticas no pueden estar aisladas de los medios de ejecución y que al tiempo de decidir lo que ha de hacerse, debe preverse la factibilidad de su ejecución y puesta en práctica”.*²⁶

Evaluación: La etapa de la evaluación analiza el grado de cumplimiento de los objetivos y los efectos esperados de acuerdo a las políticas y programas llevados a cabo, con frecuencia los resultados se presentan de manera fragmentada, tendenciosa o sesgada.

*“Un enfoque pluralista- racionalista percibe a las políticas como respuesta a las demandas sociales. Considera a las instituciones y a las organizaciones como instrumentos que reaccionan a estas demandas, suministrando productos que intervienen en la elaboración de estos productos, los valores de los formuladores de políticas públicas, el medio ambiente del sistema donde se formará la política pública”.*²⁷

*Una Política Pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un espacio geográfico, se compone de todo aquello que los actores, investidos de autoridad y poder público, deciden hacer (curso de acción para lograr uno o varios objetivos) o no hacer (la inacción como estrategia frente a un problema).*²⁸

Ernesto Mendoza Huichán señala que “la idea de conflicto y negociación entre actores que intervienen en las políticas, conduce a redefinir el término de implantación. La política en este sentido no puede ser vista como fija o definitiva,

²⁶ MENDOZA Huichán, Ernesto. Política y Administración Pública, La política gubernamental y su gestión, en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Págs. 53 – 66. Lo anterior tiene su origen en la interpretación que se da al término implantación, el cual tiene una tendencia a ser usado en diferentes formas, una primera clasificación lo identifica: como una categoría analítica o como una descripción de relaciones inter e intraorganizacionales....., que corresponde a una de las etapas del modelo de análisis racional. Se considera que es un proceso integral, dentro de esta perspectiva, las políticas cubren un número determinado de pasos: se parte de la decisión, la cual requirió de la obtención de información y su correspondiente análisis, se procede a su implantación para materializarla, y se evalúa el resultado y el efecto de la acción.

²⁷ BOBBIO, Norberto y MATTEUCI, Nicola. Diccionario de Política, redactores en español, José Arico Editorial Siglo XXI, citado en Tesis: Programa IMSS-Solidaridad, ENEP, ACATLAN, UNAM, 1997 pág. 7.

²⁸ Cfr. Notas, BAILLERES Helguera, Enrique; Op.cit. pág.2.

sino más bien como una serie de intentos alrededor de los cuales la negociación se lleva a cabo y en los que la política puede ser modificada, en la medida en que cada conjunto de actores participa y negocia para maximizar sus propios intereses y prioridades.

La política se puede considerar como una decisión fundamental y ésta como la expresión cualitativa de los grandes fines o propósitos del gobierno, constituye el marco de referencia de todas las decisiones complementarias que se tomen durante su desarrollo y de todas las acciones que se lleven a cabo durante su gestión.

*Dentro del proceso de la política gubernamental, la gestión juega un papel esencial, es por medio de ella como se logran los objetivos y es en esta fase cuando las decisiones políticas se convierten en acciones y productos concretos. En este sentido, la gestión de la política gubernamental puede entenderse en términos de transformación de la decisión política en resultados.*²⁹

*Como curso de acción por parte del gobierno, es un patrón de actividades que responde a demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación, es un esfuerzo que se desenvuelve por medio de pautas prefijadas para resolver o administrar pautas políticas.*³⁰

El presente trabajo, se realizará bajo el enfoque de políticas públicas ya que permite hacer uso de sus diferentes elementos constitutivos y facilita el estudio del problema al permitir la identificación de los actores involucrados, afectados y beneficiados, ello considerando el modelo incremental, ya que se realizará un análisis de las acciones que se han puesto en práctica para atender el problema de las pensiones.

²⁹ MENDOZA Huichán, Ernesto. Política y Administración Pública, La política gubernamental y su gestión, en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Págs. 53 – 54.

³⁰ GUERRERO, Omar. Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno, citado en la Tesis Programa IMSS- Solidaridad..., ENEP, ACATLAN, UNAM, 1997 pág. 7

1.1.5 Seguridad Social

La Seguridad Social tiene que ver necesariamente con una visión política y de política social, con una estrategia integral que compromete la cultura de la solidaridad, la puesta en marcha de una economía productiva con capacidad de crecimiento sostenido y el sentido preciso de la justicia social. Es por ello que se inscribe en una estrategia de desarrollo humano. La previsión y el ahorro son sus componentes esenciales. Es por lo tanto una responsabilidad colectiva y no meramente individual.

La seguridad social es un pacto de generaciones y parte fundamental del pacto social. En un tiempo en que el empleo es precario, aumenta el desempleo y crece en forma alarmante la pobreza crítica, es decisivo articular formas novedosas de política de seguridad social para garantizar la salud de la población y promover una convivencia humana que permita superar la actual desigualdad y exclusión social, de que son víctimas más del 70% de la población latinoamericana – caribeña según un estudio realizado por la Confederación Mundial del Trabajo.

William Beveridge, para los fines de su informe sobre los seguros sociales, definió a la seguridad social como “el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia”. De lo anterior se refiere, que Beveridge limitaba su trabajo a resolver la crisis inglesa de la posguerra, aconsejando medidas para los males exclusivamente británicos, mediante reformas sociales encaminadas a resolver los males calificados como cinco gigantes: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y el ocio.

En este sentido, el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es terminante al prescribir:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.³¹

El Código Iberoamericano de Seguridad Social a su vez expresa en el art. 1:

1. El Código reconoce a la Seguridad Social como un derecho inalienable del ser humano.
2. Este derecho se concibe como garantía para la consecución del bienestar de la población, y como factor de integración permanente, estabilidad y desarrollo armónico de la sociedad.

*“El hombre, por el sólo hecho de su condición, tiene el derecho de Seguridad Social, concebido como la cobertura integral de sus contingencias y la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad y su integración permanente en la comunidad”.*³²

El convenio 102 de la OIT como las diferentes escuelas doctrinarias permite configurar el concepto de la Seguridad Social y sus objetivos: *“La Seguridad Social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales y...tiene como objetivo proteger a todos los miembros de la sociedad frente a todas las contingencias a que se exponen a lo largo de la vida. Por ejemplo, la salud, vejez, cargas familiares, accidentes de trabajo, invalidez, muerte o desempleo, tienen que ser garantizadas obligatoriamente por el Estado, siendo éste responsable de su cumplimiento, asegurando el carácter redistributivo de la riqueza con justicia social”. Sus Principios: **Solidaridad - Universalidad - Integralidad -***

³¹ www.onu.org/Docubas/Declaración

³² www.oiss.org/IMG/pdf/Codigo_Iberoamericano2 pág. 19

Subsidiaridad – Participativa - Obligatoriedad - Responsabilidad del Estado".³³

José Pérez Leñero, en sus fundamentos de seguridad social que equivocadamente definió al indicar *“la seguridad social es la parte de la ciencia política, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, precisión o asistencia tendientes a defender y propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad, a través del bienestar de todos sus miembros”*. Errónea sin lugar a duda ya que ubica a la materia individual en la ciencia política, no obstante que contiene normas de carácter imperativo que deben obedecerse inexorablemente con la debida intervención del Estado.

En tanto que Gustavo Arce Cano, en su extraordinario tratado de seguridad social, nos da una definición un poco más desarrollada y madura, concibiendo a la seguridad social como el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso para vivir y para conservar la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social, en un esfuerzo al que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado, o alguno de ellos como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos de las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para el sostenimiento del trabajador y de su familia.

En México, la Seguridad Social queda amparada en el artículo 4º párrafo tres de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se inscribe lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a la Protección de la Salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los Servicios de Salud...”

³³ ROMERO Rodolfo, “Seguridad Social” disponible en www.atal.org/segsocial

Siguiendo el precepto legal anterior, el artículo 2 de la Ley del Seguro Social, a la letra dice: *“La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso, y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”*.³⁴

Vemos así que en todas las épocas, los hombres, los pueblos y las naciones han aspirado a la Seguridad Social, romper con la inseguridad en todos los órdenes es la prueba más fehaciente de la evolución misma del individuo y la consagración de los Estados políticamente estructurados. El anhelo fundamental de la actual sociedad, es no sólo asegurar el sustento y la comida del día siguiente, sino también la subsistencia decorosa y digna para el resto de los días del trabajador y de las personas que dependan de él económicamente, así como de los infortunios o imprevistos que puedan presentarse.

Por ello, la Seguridad Social tiene por objeto contrarrestar la ciega injusticia de la naturaleza y de las actividades económicas por medio de un sistema bien estructurado de bienestar colectivo integral, basado en la justicia social, niveladora de las desigualdades que persiguen remediar los grandes males y diferencias de las clases económicamente débiles.

Las condiciones de vida de la clase trabajadora son cada día más desventajosas e injustas, creando anarquía y desesperación, por la forma en que se encuentra distribuida la riqueza en nuestro medio. Desde la Revolución Industrial y, con el auge del sistema Capitalista se agravaron las diferencias de clase existentes; con el devenir de la industria y el maquinismo, la salud y la integridad del trabajador se vio expuesta a múltiples imprevistos y riesgos derivados del ejercicio del trabajo mismo. El accidente, la enfermedad, la muerte, la vejez, la cesantía y en general el infortunio, son circunstancias que acechan y pueden afectar el hogar y la empresa

³⁴ Ley del IMSS, disponible en www.imss.gob.mx

donde presta sus servicios el trabajador, y cuando este llega a faltar, la familia se ve abandonada en las más precarias condiciones, ya que el trabajador normalmente no reserva parte de sus salarios al vivir deficientemente con dicha remuneración y no se encuentran en condiciones de afrontar un imprevisto contingente que pudiera ocurrir; también es conocido por todos, la falta de ahorro de ciertos elementos de la sociedad mexicana.

Ciertamente, la Seguridad Social pugna por erigirse como un sostén o muralla protectora de la humanidad, procurando el bienestar colectivo en forma integral, para garantizar el anhelado bienestar al que todos tenemos derecho. Luego entonces, la Seguridad Social, tiene objetivos muy amplios y variados, que en ocasiones resultan difíciles de sistematizar objetivamente, desde un punto de vista académico. De ahí la inquietud primordial de analizar y concretizar la materia en este trabajo, para presentar metodológicamente una idea clara de la Seguridad Social en el ámbito del derecho.

Todas las definiciones citadas, nos dan una idea del objeto y finalidad de la disciplina; sin embargo, la realidad es otra, y no todas las personas económicamente débiles cuentan con una protección de la seguridad social, lo que nos obliga aún más a contemplarla, como un instrumento jurídico que se encuentra en expansión y en vías de desarrollo para integrar un sistema verdadero de bienestar colectivo.

Los esquemas de seguridad social buscan asegurar que todos los habitantes de un país enfrenten las mismas oportunidades sociales y económicas, sin importar que tengan que sufrir la materialización de diversos riesgos que puedan reducir permanentemente o temporalmente sus fuentes de sustento.

Algunos de estos riesgos pueden ser la muerte prematura, la invalidez, los accidentes laborales o las enfermedades que afectan adversamente el estado de salud. Otras situaciones en las cuales se deteriora la capacidad de un trabajador

para generar ingreso se constituyen con mayor certeza, como es el caso de la vejez, que obliga al retiro de la fuerza laboral, pero existen igualmente mecanismos sociales que permiten “asegurar” al individuo contra ese hecho, a través de una pensión.

Por la incidencia de esos eventos que aseguran y la cantidad de recursos que requieren para operar, las dos ramas más importantes de la seguridad social son las de las pensiones por vejez y de atención de la salud. Pero para este estudio se analizará sólo el correspondiente a las pensiones.

1.1.6 Sistema de Pensiones

Las pensiones son transferencias en dinero que reemplazan el salario ante situaciones de vejez, de invalidez, y de muerte. Este mecanismo de protección se justifica porque en cierto momento del ciclo de vida, la población pierde capacidades físicas o intelectuales para continuar trabajando remuneradamente (pensiones por vejez), enfrenta imprevistos que reducen o eliminan esta capacidad prematuramente (pensiones por invalidez), ó tiene que hacerle frente al fallecimiento de quienes eran responsables del ingreso de la familia (pensiones por muerte). Las pensiones son parte de un conjunto más amplio de mecanismos de protección de riesgos que incluye los seguros de salud, los riesgos del trabajo y los seguros de desempleo.

En América Latina las pensiones se crearon como parte de los seguros sociales en el marco de la tradición europea de protección colectiva de riesgos. La carencia de ingresos y la insatisfacción de necesidades básicas se abordaron como una probabilidad calculable de los grupos sociales, antes que como producto de una incapacidad o falta individual. La tradición de mecanismos colectivos de protección de los riesgos se cristalizó en el pensamiento político alemán de fines del siglo XIX y a mediados del siguiente, en Inglaterra, fue más allá de la población asalariada y dio un paso más hacia la universalidad de la noción de riesgos. Desde comienzo

del siglo veinte varios países latinoamericanos como Uruguay, adelantaron a los países centrales en la creación de seguros para la protección de riesgos sociales como la vejez y la enfermedad. A éstos le siguieron dos “olas” de creación de instituciones y programas, en los años 40's – como parte de la cual se creó el seguro social en Costa Rica -- y 60's, respectivamente.³⁵ Cada ola de reforma trabajó, además de seguridad social, una abundante legislación laboral, la cual se dio en seis grandes periodos:

El primero de ellos, en el siglo XIX y comienzos del presente, es el de la regulación laboral de conformidad con las normas civiles del arrendamiento de servicios. Hacia principios de siglo se abre un segundo período, con la adopción de las primeras leyes obreras. Sucede a éste un tercer período, de la formulación de la doctrina sobre el deber que tiene el Estado de legislar para proteger al trabajador, que se expresa en la Constitución Mexicana de 1917; este período se prolonga hasta comienzos de los años treinta. El cuarto período, de consolidación y codificación, se inicia en 1931 con la Ley Federal del Trabajo de México y el Código de Trabajo de Chile, y concluye treinta años después, en 1961 con el Código de Trabajo de Paraguay. El quinto corresponde a la fase de profundización de las garantías laborales, que concluye hacia 1974 con la Ley de Contrato de Trabajo de la Argentina. Por último, en la segunda mitad de los setenta se inicia una fase de retrocesos y vaivenes, que comienza con la Ley 95 de Panamá. En ella se alternan reformas tendentes a recortar las garantías de los períodos anteriores, que son las más numerosas, con otras, las menos que van en el sentido contrario. Sin embargo, hay que notar que muchas veces estas últimas han formado parte de revisiones recientes de las propias constituciones políticas y convendría preguntarse por qué motivos hasta hace pocos años se consideraba que debían ser parte de los fundamentos mismos del Estado, mientras que hoy se

³⁵ MEZA-Lago, Carmelo. Desarrollo Social, reforma del Estado y de la Seguridad Social al umbral del Siglo XXI. Ed. CEPAL. Santiago de Chile, 2000, págs. 19-21.

*piensa que constituyen un freno que afecta la búsqueda de la competitividad internacional a ultranza, por lo que deberían desaparecer.*³⁶

Todas tuvieron en común que se construyeron a partir de la inserción ocupacional, en función del trabajador asalariado y familiares económicamente dependientes, y a partir de contribuciones definidas como porcentajes del salario.

Hacia fines del siglo veinte, en el marco del ajuste de las economías latinoamericanas, el enfoque de riesgos colectivos perdió terreno frente al de la pérdida de ingresos como riesgo individual. La reforma chilena de comienzos de los 80's dio inicio a una nueva familia de sistemas de protección social basada en fondos individuales de pensiones. Durante la siguiente década ésta se expandió al resto de América Latina, de manera similar a como antes había ocurrido con los fondos colectivos de pensiones. Como resultado, a comienzos del siglo veintiuno había en América Latina tres tipos de sistemas de pensiones: los reformados por completo que reemplazaron los fondos colectivos por fondos individuales (por ejemplo Chile); los reformados parcialmente a partir de una combinación de fondos colectivos e individuales que dio origen a sistemas multipilares (por ejemplo Uruguay y Costa Rica); y los no reformados o reformados en requisitos o beneficios (por ejemplo Brasil) La mayoría de los fondos colectivos que hubo en la región eran de reparto, es decir, que la población activa financiaba a la jubilada.

Estos seguros han sido clasificados como públicos o privados. Sus características se muestran en el siguiente cuadro:

³⁶ El proceso de formación de la legislación laboral se inició apenas en el siglo pasado, en respuesta a reclamos obreros que se expresaban a menudo bajo formas violentas. En el segundo decenio ya adquirió contornos más precisos -y una orientación definida- como resultado de la influencia de la Constitución Mexicana de 1917, y de la fundación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919. Ver anexo.

CUADRO No. 2

Característica	Sistema público	Sistema privado
Contribución	No definida	Definida
Beneficios	Definidos	No definidos
Régimen financiero	Reparto o fondeo colectivo parcial	Completamente fondeado, individual
Administración	Pública	Privada o múltiple

Fuente: Mesa-Lago, Carmelo (2003)

En el sistema público, se dice que las tasas de contribución no están definidas, pues éstas dependen de las condiciones demográficas del país. De hecho, conforme envejece el mismo, las aportaciones sobre la nómina deben irse incrementando, ya que disminuye el número de trabajadores activos con relación a los que ya alcanzaron la edad de retiro.

Los beneficios o prestaciones están establecidos en una fórmula dictada por la Ley. El régimen se financia mediante el esquema de reparto, es decir, con las aportaciones de los jóvenes que pagan las pensiones de los mayores y es administrado por el gobierno a través las instituciones de seguridad social.

En los sistemas privados las contribuciones se determinan en principio sin atender a las condiciones demográficas del país, aunque esto no necesariamente es posible si resulta demasiado baja la pensión a recibir al momento de la jubilación.

Los beneficios o prestaciones no están definidos con certeza, éstos dependen de lo que se acumule en la cuenta individual del trabajador, pero se debe decir que finalmente, los beneficios establecidos por Ley en el sistema público pueden ser insostenibles financieramente y, por tanto, tampoco serán recibidos con seguridad.

El sistema privado está fondeado en el sentido de que la pensión depende de lo que la persona haya acumulado en su cuenta individual, y la administración de los fondos por lo general es privada.

La clasificación es sólo una referencia a dos extremos, entre los que se encuentran los sistemas de retiro actuales.

1.1.7 Reforma

Podemos definir de manera simple a las reformas, como un proceso de transformación en la estructura y funcionamiento de una economía, institución o entidad, pero cuando hablamos de reformas en los sistemas de seguridad social la situación se vuelve más compleja.

Por reforma puede entenderse el intento de mejorar políticas y/o instituciones sociales sin alterar lo que es esencial en ellas. Un cambio, por otra parte, intenta modificar lo que es fundamental.

Un cambio en la seguridad social implicaría que se alterara su objetivo solidario y de preservación o de mejoramiento del bienestar comunitario, mientras que una reforma conduciría a la modificación de políticas con el fin de asegurar la viabilidad y el mejoramiento del sistema de seguridad social.

Las reformas llevadas a cabo en América Latina se dividen en paramétricas y estructurales. *Las primeras, se refieren a cambios en los parámetros del esquema*

tradicional de reparto, como la edad de retiro, el número de años de contribuciones que se tienen que cumplir para adquirir diversos derechos de pensiones, la tasa de aportaciones sobre la nómina y otros. Este ha sido el modelo de reforma seguido en los años recientes en Brasil, Canadá y Estados Unidos.

Las reformas estructurales implican que se modifique el régimen de beneficios definidos, financiado mediante el reparto, y se adopte parcial o totalmente un sistema privado o de contribuciones definidas.

De acuerdo con el resultado de una reforma estructural, se puede a su vez hacer otra clasificación del esquema de pensiones que se obtenga. El modelo puede ser sustitutivo, cuando se abandona el sistema anterior de reparto y se adopta por completo uno basado en cuentas individuales de capitalización. Ejemplos de estos tipos de reforma son los de Bolivia, Chile, El Salvador, México (IMSS), Nicaragua y República Dominicana. En todos estos casos se mantienen ciertos elementos de reparto.

El modelo de reforma es llamado paralelo cuando se reforma el sistema público anterior, se crea uno privado y ambos son puestos a competir, como es el caso de Perú y Colombia.

Se habla de un modelo mixto, cuando el esquema público se mantiene y es el encargado de otorgar una pensión básica, mientras que se permite a los trabajadores buscar una pensión complementaria a partir de un sistema de contribuciones definidas, como lo hizo Argentina, Costa Rica y Uruguay³⁷.

En el siguiente capítulo precisaremos a detalle las diferencias de los tipos de reformas y los países que adoptaron estos dos modelos.

³⁷ MESA-Lago Carmelo. Op. Cit. Pág. 20

1.2 CONTEXTO HISTÓRICO

En este apartado se abordará el panorama de la seguridad social a nivel mundial desde sus orígenes a la fecha. Asimismo, se presenta un análisis comparativo de las experiencias de los países que han incorporado reformas a sus sistemas de pensiones, en Europa y América Latina

1.2.1 Reseña histórica del sistema Pensionario

*La Seguridad Social se remonta en un inicio a la caridad humana, de persona a persona, es decir, de forma particular. La asistencia a desprotegidos es gratuita de acuerdo a las posibilidades del donador, por esto mismo, la necesidad del desvalido se veía restringida. Posteriormente la asistencia a los pobres, enfermos y viejos se da por medios de ayuda colectiva mediante la fundación de hospitales, refugios o dispensarios; llegando a la forma privada auspiciada principalmente por colegios, corporaciones y entidades religiosas.*³⁸

Cabe agregar que Roma y la antigua Grecia contaban con instituciones de socorro público y privado con el objetivo de remediar los males de la población desposeída. Durante la Edad Media, el feudalismo con su característica explotadora se ve limitado para adoptar medidas de protección social, pues los abusos de los señores feudales mantenían a la población en condiciones precarias; como solución a esto la iglesia católica crea conventos y monasterios que sirvieron como establecimientos de socorro, de enseñanza y servicio hospitalario.

Debido a los constantes injusticias comienzan a surgir nuevas organizaciones para la defensa y asistencia social, ejemplo claro son las cofradías, casas señoriales y diversas ordenes religiosas que tenían como fundamento la protección económica y humanitaria, tanto de los agremiados como de sus familias, pero con un

³⁸ CARRILLO Prieto, Ignacio. Panorama del Derecho Mexicano. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Mc Graw-Hill. México 1997. pág. 17

marcado privilegio para los integrantes. En este sentido, San Francisco de Asís crea la hermandad de socorro y surgen así ordenes mendicantes con fundamentos evangélicos, con esto se cambia el sentido de la caridad; se ayuda al hermano en penuria para albergarlo y socorrerlo. En la Época Colonial surgen organizaciones con una estructura más compleja con características propias en su forma operacional, pues su afán era más bien lucrativo de carácter privado, ejemplos claros son los montepíos y las cajas de ahorro. En el periodo **Moderno**, Inglaterra crea las cofradías donde los gremios que la constituían cobraban de manera periódica cuotas para formar un fondo en caso de enfermedad o muerte, esto para compensar los excesivos impuestos de la corona y la injusta repartición de la riqueza, así las cosas el país inglés expide en 1561 la “Ley de pobres”.

Con este modesto comienzo se fue formulando, en algunos países, una legislación de asistencia social, esta legislación tuvo el gran mérito de crear responsabilidad al Estado y sentar las bases para que se financie la seguridad social con recursos públicos. La revolución de 1789 trae consigo una nueva y compleja concepción de la relación individuo-sociedad, esta serie de reestructuraciones sociales, el aumento poblacional, las presiones de diferentes núcleos de la sociedad pusieron al individuo cara a cara con el Estado para exigir el “derecho a la asistencia”.³⁹

De una manera más sólida y con el proceso de industrialización que trajo consigo movilizaciones de carácter laboral apoyados por grupos políticos y de sectores académicos, el canciller Otto Von Bismarck creó en Alemania un sistema de seguridad social con el objetivo de neutralizar la inestabilidad del sector trabajador y así evitar una revolución, puesto que al Estado le resultaría mas costoso un conflicto que la implementación de sistemas de asistencia social.⁴⁰

Se redacta entonces la Ley del 15 de junio de 1883, sobre seguros de enfermedad; la Ley del 16 de julio de 1884 que refiere a accidentes laborales y la

³⁹ Ver CARRILLO Prieto, Ignacio, *Ibíd.*

⁴⁰ Introducción a la Seguridad Social. Oficina Internacional del Trabajo. Ed. Alfaomega. México, DF. 1992. pág. 4

Ley de 22 junio de 1889, sobre seguros de invalidez y vejez. Estas leyes ofrecían seguros que corrían a cargo del Estado que los cubría con impuestos recaudados, pero sólo se ofrecía primeramente a trabajadores que percibieran un salario inferior a una determinada cantidad. El rasgo característico de dichas leyes es el otorgamiento de compensaciones por la inutilización de la fuerza de trabajo y por consiguiente el detrimento económico. Con esto se da un notable avance para la obligatoriedad de la seguridad e higiene en los centros de trabajo, a fin de prevenir accidentes y enfermedades.⁴¹

Los notables avances en la ciencia demostraron que las enfermedades no tenían respuesta divina sino que estas surgían de la interacción con el ambiente laboral, pues la salud o la enfermedad se debían a condiciones propiciadas por el exterior. Con esta convicción, Alemania expide en 1911 el **Código Federal de Seguros Sociales**, expandiéndose progresivamente al resto de Europa. Cabe agregar que Inglaterra había creado, en 1907 la **Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo** y un sistema asistencial para gente adulta, así también en 1911 estableció una ley que conceptúa a ramos diversos de seguros, enfermedad, invalidez, paro voluntario y previsión de desempleo; esto último financiado por el Estado.

En el Congreso de Roma se propuso además la creación de conferencias destinadas a conseguir la concertación de convenios internacionales, las primeras de las cuales tuvieron lugar en La Haya en 1910; en Dresden en 1911 y en Zurich en 1912. En 1919, mediante el Tratado de Versalles, los líderes políticos ponen fin a la Primera Guerra Mundial. Como producto de este histórico tratado nace la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Preámbulo de la Constitución de la OIT es muy rico en contenidos de protección social y sirve como pilar doctrinal y de política de la Seguridad Social.

⁴¹ CARRILLO Prieto, Ignacio. Op. cit pág. 23

*Del otro lado del mundo en América, Estados Unidos, promulga el 14 de agosto de 1935 la **Social Security Act**, en la cual sólo se contemplaba a los trabajadores industriales; excluyendo a los trabajadores agrícolas, autónomos, domésticos y funcionarios, además con una cobertura de riesgos insuficiente otorgando prestaciones de pequeña cuantía; Seguro de paro, y Seguro de Vejez y Supervivencia desatendiendo la enfermedad y la invalidez, salvo que deriven de accidente de trabajo. En la Constitución estadounidense no se incluye ni la asistencia, ni la Seguridad Social como elementos de competencia federal, lo que impide una legislación federal uniforme y aumenta la complejidad del sistema.*

Para 1938 Nueva Zelanda expide La Ley del 14 de septiembre, poniendo en marcha un Sistema de Seguridad Social que amplía el ámbito de aplicación pues crea beneficios a toda la población salvo los inmigrantes que no lleven residiendo en el país un determinado tiempo; no hace ninguna distinción entre profesiones, además los Seguros Sociales no se financian por medio de una doble cotización, patronal y obrera, sino por medio de impuestos.

El sistema de seguridad neozelandés asegura una protección general de riesgos: la enfermedad, la vejez, la invalidez, la muerte, el paro, y la reparación de daños de guerra causados al personal civil y bajo el concepto de emergencia, también quedan protegidos todos aquellos riesgos que no estén expresamente recogidos por la ley. Un rasgo característico es que distingue dos tipos de prestaciones: las prestaciones de Seguro Social que no se otorgan más que a aquellos individuos cuyas rentas no excedan de un determinado límite; y las prestaciones universales, que se otorgan a todas las personas y que son: la asistencia médica, la pensión de jubilación, y la pensión de vejez (distinta y de cuantía inferior). Así también se otorgan sin límite de duración: la de desempleo se otorga hasta que el beneficiario consigue un nuevo empleo; la de enfermedad hasta el restablecimiento del enfermo, entre otros.

Después de la Segunda Guerra Mundial surgió un nuevo sistema de seguridad social debido al auge económico en la mayoría de los países y al Estado Benefactor como nueva tendencia política, la moderna concepción del Estado fue encabezado en Europa por William Beveridge y Winston Churchill; en América por Franklin D. Roosevelt. Las reformas surgidas por la nueva tendencia política tenían como fin la intervención directa del Estado en el establecimiento de medidas económicas y legislativas a favor de sectores sociales no privilegiados llenos de carencias a consecuencia de la gran disparidad económica en donde pocos tienen mucho y muchos poco. Luego entonces, Roosevelt crea en 1929 el **"New Deal"** con normas objetivas y concretas para la creación de empleos, seguridad social y salud pública, educación y cultura, construcción y vivienda popular para la población marginada y financiamiento a trabajadores del campo.

Por su parte William Beveridge quien presidía la Comisión Revisora del Sistema Inglés resalta el concepto de seguro social tomándolo como reflejo de una sociedad humana que concibe a los individuos como parte importante del conjunto social; así presenta en 1942 el "informe Beveridge", en donde se recopila toda experiencia de una política social que da garantía contra miseria, enfermedad, desempleo e ignorancia. Dicho informe se consagra en la Ley de Seguro Social Integral, formulada en julio de 1948 para que posteriormente fuera decretada como universal y obligatoria extendiéndose la protección social a toda la población.

La obligatoriedad fue adoptada por países europeos y se procuró extender a América Latina y otras partes del mundo. La necesidad mundial de adoptar medidas de asistencia social -para la población menos favorecida- excede los límites fronterizos, así se creó la Asociación Internacional de la Seguridad Social en Bruselas, Bélgica en el año 1927. La diversidad de condiciones a causa del desarrollo económico desigual y por ende de las relaciones laborales, demandaron la regionalización de la organización de modo que en 1942 surge en Chile la Conferencia Interamericana de Seguridad Social con el fin de dar respuesta a

penurias particulares. En 1944, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo congregada en Filadelfia presenta la Declaración de los fines y objetivos de la OIT y de los principios que debieran inspirar la política de sus miembros; en su Título III establece:

*...”La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”.*⁴²

En esta tendencia internacionalizadora se incluyen tanto convenios, recomendaciones y resoluciones de organismo internacionales (OIT, ONU), como simples declaraciones, programas, estatutos o constituciones, de vocación universal o zonal como ejemplo cabe citar a la Declaración de Filadelfia (1944), y los Convenios 12 y 13 (accidente de trabajo), Convenios 24 y 25 (seguro de enfermedad), Convenios 97 y 143 (protección de emigrantes), Convenio 102 (norma mínima), Convenio 103 (protección de la maternidad), Convenio 157 (conservación de derechos en Seguridad Social), Convenio 159 (readaptación de minusválidos). El Consejo de Europa, creado en Londres en 1949, aprueba la Carta Social Europea (1961), el Código Europeo de Seguridad Social (1964) y el Convenio Europeo de Seguridad Social (1972).

En la primera mitad del siglo XX, América Latina es fuertemente influenciada por el modelo Bismarckiano. El desarrollo de la Seguridad Social tiene sus orígenes en los países **altos o pioneros** como Uruguay, Argentina, Chile, Cuba y Brasil donde se creó el programa de pensiones, establecido a principios del siglo XX. Posteriormente se organizan los programas de enfermedad- maternidad; también se comienza protegiendo a los grupos ocasionales organizados, esta cobertura se amplía en forma gradual a través de subsistemas.

⁴² Disponible en www.ilo.org/public/spanish/

*Chile es el país pionero en materia de Seguridad Social en la región, al establecer el modelo bismarckiano en 1924. El modelo se extiende rápidamente a lo largo y ancho de América Latina. Ecuador adopta el modelo en 1935; Perú lo hace en 1936; en 1937 Brasil lo incorpora a la Constitución; Bolivia lo hace también con carácter constitucional en 1938; Paraguay y Cuba lo hacen en 1940; Costa Rica legisla en 1943 y le da carácter constitucional en 1949. Paulatinamente la Seguridad Social se expande a toda la región. También existe una evolución en los países **intermedios** como Costa Rica, Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia Ecuador, Paraguay y Venezuela aquí se introducen los programas de seguridad social entre los años cuarenta y cincuenta, en estos países existe mayor unificación y uniformidad que en el grupo de los países pioneros. Y por ultimo tenemos a los países **tardíos o bajos** que son: República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití que introducen estos programas entre los sesentas y setentas. Tienen sistemas más unificados pero poco desarrollados.⁴³*

En la década de los 80's, coincidiendo con la implantación del modelo neoliberal, se inició la ola de privatización de la Seguridad Social, *“que consiste en la transferencia de las pensiones del sistema de reparto a uno de capitalización individual, mediante el cual cada afiliado deposita sus cotizaciones en una cuenta a su nombre, manejada por administradoras de fondos de pensiones”⁴⁴.*

El primero en adoptar este modelo es Chile bajo la dictadura de Pinochet -hoy en día se sabe beneficia solamente a los aportantes de buenos ingresos- en el que cabe destacar el sistema de capitalización individual para conformar las pensiones de vejez, administrado por empresas privadas con este giro exclusivo, Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), como también el sistema de seguro de salud a través del Instituto de Salud Provisional (ISAPRE). La voracidad del capital ha convertido en actividad comercial lucrativa la salud y la pensión de la

⁴³ MESA-Lago Carmelo. Desarrollo Social, Reforma del Estado y Seguridad Social al Umbral del Siglo XXI. Ediciones CEPAL. Santiago de Chile 2000.

⁴⁴ GONZÁLEZ Roaro, Benjamín. La Seguridad Social en el Mundo. Ed. Siglo XXI. México 2003. Pág. 29

población. Durante el mismo año, con otra visión se desarrolla la Convención de Seguridad Social de los países Centroamericanos, en el cual Costa Rica es el país que más ha desarrollado un buen sistema de Seguridad Social, surgen también convenios de regionalización como el Argentino, Brasileño y Argentino-Uruguayo.

En diciembre de 1993 se promulga en Colombia la Ley 100 recreando el sistema de Seguridad Social, pero desmejorando los derechos y beneficios de los trabajadores. El Movimiento de Trabajadores rechaza la mercantilización de la Seguridad Social y considera una confiscación de la propiedad privada el despojo de que son víctimas los trabajadores en sus ahorros para constituir los fondos de administración de pensiones. El 8 de diciembre de 1995 se aprueba en México la nueva Ley del Seguro Social la cual entra en vigencia en julio de 1997 mientras tanto en Argentina, Perú, El Salvador y otros países se han puesto en marcha modelos de privatización de la Seguridad Social mientras Uruguay se caracteriza por la administración de un modelo mixto. En 1997 se actualiza el Convenio de Seguridad Social Argentino-Chileno (1972) como novedad surgen los acuerdos bilaterales y multilaterales derivados del proceso de Integración. La Central Latinoamericana de Trabajadores -CLAT-, luego de realizar varios Coloquios y Conferencias Internacionales sobre la materia lanza una propuesta de Seguridad Social Integral participada y solidaria.

El 14 de diciembre, se firma el Acuerdo Multilateral sobre Seguridad Social del Mercosur. El artículo 2 expresa: “Los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Parte, reconociéndose, así como a sus familiares y asimilados los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo”. En 1999 se aprueba el Sistema Andino de Integración el Protocolo Modificador del Convenio Simón Rodríguez que trata sobre Política Social y Seguridad Social y con esto se establece el acuerdo para la extensión de los beneficios fundamentales de la Seguridad Social a los

*trabajadores de los diferentes países miembros; también se revisan las decisiones 113 y 148 sobre “Instrumento Andino de Seguridad Social” y Reglamento del “Andino de Seguridad Social”. Otra de las novedades importantes es la incorporación de los trabajadores de la economía informal a la Seguridad Social. “Cabe señalar que en los sistemas chileno y peruano, el trabajador es el único que aporta cotizaciones a su cuenta individual. En Bolivia, Colombia, El Salvador y Uruguay, además del trabajador, también aporta el empleador. En cambio, en la Argentina, Costa Rica y México la aportación es tripartita: trabajador, empleador y Estado”.*⁴⁵

Al efecto, es preciso apreciar la línea histórica desde el surgimiento de la asistencia social, como un mero ejercicio de ayuda humanitaria, hasta la consolidación de instituciones encargadas de prestar este servicio, consolidado como un derecho humano. La evolución que se ha dado sugeriría el perfeccionamiento de la estructura de seguridad social, sin embargo hoy en día podemos apreciar notables carencias que dejan desprotegidas a gran número de la población mundial. Por esto mismo es preciso la universalización de la seguridad social como un camino viable que se ajuste a las necesidades particulares de cada región.

1.2.2 Análisis Comparativo de las Reformas en Europa y América Latina

Los procesos de reforma se encuentran en la agenda política a nivel mundial, además éstas se han aplicado en países que presentaban condiciones de desequilibrio interno, altas deudas internas y externas, déficit en sanidad y educación, baja productividad, altos índices de pobreza, migración y sobre todo el incremento masivo del empleo informal. A partir de esto, se captó una gran atención por parte de los países desarrollados, subdesarrollados y en tiempos recientes en naciones europeas. De ahí devienen los procesos de modernización

⁴⁵ GONZÁLEZ Roaro, Benjamín. La Seguridad Social en el Mundo. Ed. Siglo XXI. México 2003. Pág. 29

de sus economías para corregir dichos desequilibrios internos; pero por la complejidad de las condiciones internas de los diferentes países, no se ha podido dar la estandarización de medidas adecuadas y por si fuera poco, no puede analizarse la situación europea o estadounidense para encontrar un modelo que pueda importarse y aplicarse a América Latina.

Sin embargo, las naciones latinoamericanas fueron fuertemente influenciadas por los organismos internacionales (Banco Mundial, FMI, etc.). John Williamson, fue el artífice de la primera formulación del conocido “Consenso de Washington” en el cual se sugerían reformas políticas económicas hacia los países dependientes. Conocidas también como políticas de ajuste estructural, recomendadas como contraparte por los préstamos financieros. En forma subsecuente las políticas de ajuste estructurales reflejo del ideario capitalista tiene los siguientes puntos esenciales: a) apertura comercial y financiera; b) la desregulación laboral y c) minimización de la participación estatal en el sector financiero y público, cuya importante rama es la seguridad social.

La propuesta consistió en adoptar un sistema con tres pilares: el primer pilar tiene el objetivo de aliviar la pobreza, con carácter básico y redistributivo; el segundo pilar es obligatorio, de capitalización individual y administración privada, busca sustituir ingresos; y el tercer pilar es voluntario, de capitalización individual y administración privada.⁴⁶ Estos tres escalones estructurales se fueron adoptando –no en todas las naciones latinas- de manera progresiva debido, principalmente a la necesidad de buscar alternativas de solución que cubrieran las deficiencias en la cobertura de los sistemas sociales, pues si bien en América Latina la seguridad social no es total, -reflejo de esto es que sólo un tercio de la población tiene acceso-, si existe una variación en la amplitud del servicio en algunos países, ejemplos claros serían las cinco naciones del cono sur.

⁴⁶ El futuro de la Previsión Social en Argentina y el Mundo: Evaluación y Desafíos. Ed. OIT, Buenos Aires, 2004. págs. 40, 46.

En terrenos más amplios, a nivel mundial también se sufren carencias, pues más de la mitad de la población se encuentra limitada al acceso a los servicios sociales y sólo la quinta parte tiene una protección adecuada. *“En África subsahariana y en el sur de Asia, la cobertura de la seguridad social obligatoria se cifra entre el 5 y el 10 por ciento de la población, porcentaje que esta disminuyendo... en la India no más del 10 por ciento se encontraba en el sector estructurado. En América Latina la cobertura se sitúa aproximadamente entre el 10 y el 80 por ciento y está en franco estancamiento. En el Sudeste y en el Este de Asia, la cobertura puede variar entre el 10 y el 100 por ciento y, en general, está aumentando. En la mayoría de los países europeos en periodo de transición, la cobertura oscila entre el 50 y 80 por ciento, mientras que la mayor parte de los países desarrollados ha llegado prácticamente al 100 por ciento”*.⁴⁷

En consecuencia al esbozo anterior el ambiente mundial se encuentra fuertemente polarizado en dos tipos de reformas: las estructurales o paradigmáticas (capitalización individual y privatización parcial o total de los regímenes, así como la administración privada de los fondos de pensiones) y las reformas no estructurales o paramétricas (ajustes a los sistemas nacionales, con lo público como pilar).

*Los países que introdujeron reformas estructurales se colocaron en tres tipos de modelos: sustitutivos, paralelos y mixtos. En el primer modelo, el antiguo sistema público de reparto es sustituido por la administración privada; en el modelo paralelo el sistema público y el privado compiten entre sí; es decir, es una alternativa, y el modelo mixto en el cual el Estado garantiza una pensión mínima y la administración privada ofrece una pensión complementaria.*⁴⁸

⁴⁷ MURRO Oberlín, Ernesto Ramon. El dilema de la seguridad social en el Cono Sur, Ed. OIT, Lima 2002. pág. 71

⁴⁸ CASTIGLIONI, Rossana. Reforma de pensiones en América Latina: orígenes y estrategias, 1980-2002. *Rev. cienc. polít. (Santiago)*, 2005, vol.25, no.2, p.173-189. ISSN 0718-090X.

CUADRO No. 3
PROCESO DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	LEY EXPEDIDA	AÑO	TIPO DE MODELO
Chile	Decreto 3,500	1980	Sustitutivo
Perú	Ley 25,897	1992	Paralelo
Argentina	Ley Nacional	1993	Mixto
Colombia	Ley 100	1993	Paralelo
Uruguay	Ley 16.713	1995	Mixto
México	Nueva Ley del Seguro Social	1995	Sustitutivo
Bolivia	Ley 1,732	1996	Sustitutivo
El Salvador	Decreto 927	1996	Sustitutivo
Costa Rica	Ley de Protección al Trabajador	2000	Mixto
República Dominicana	Ley No. 87-01	2001	Sustitutivo

Fuente: Elaboración personal con datos del libro: Desarrollo Social, Reforma de Estado y de la Seguridad Social, al umbral del siglo XXI de Carmelo Mesa-Lago.

El modelo sustitutivo tiene como abanderado a Chile, quien tuvo la primera experiencia en reformas al introducir un ajuste estructural del sistema de pensiones basado en la capitalización individual, a partir de 1981, once países latinoamericanos le siguieron, así también algunos de Europa Central y del Este, Hungría, Polonia, y Croacia. A partir del año 1980, con el Decreto Ley 3.500, el Estado, a través del Instituto de Normalización Previsional (INP), quedó solamente a cargo de la administración de los beneficios previsionales de los afiliados del antiguo sistema. Los ahorros personales son administrados por empresas

*privadas con fines de lucro llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), cuyas operaciones son supervisadas por el Estado principalmente a través de la Superintendencia de AFP.*⁴⁹

Bolivia inició su proceso de reforma con la Ley de Pensiones 1732 aprobada en noviembre de 1996. Esta Ley reemplazó el antiguo sistema de reparto por uno privado de capitalización individual obligatorio para todos los individuos que trabajen en territorio boliviano, con excepción de los trabajadores independientes para quienes es voluntario. La administración de los fondos de pensiones le corresponde a empresas privadas (Administradoras de Fondos de Pensiones) y el sistema es regulado, controlado y supervisado a través del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) y de sus cuatro superintendencias sectoriales: Bancos y Entidades Financieras, Pensiones, Valores y Seguros.

*En el Salvador el nuevo sistema de capitalización individual se originó a partir de la aprobación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones de diciembre de 1996 y entró en vigencia en mayo de 1998. A partir de la reforma, el antiguo sistema de reparto -que será eliminado gradualmente- fue sustituido por uno de seguro privado obligatorio para todos aquellos funcionarios públicos, privados y municipales que no estén cubiertos por el antiguo sistema, con excepción de los funcionarios de las Fuerzas Armadas.*⁵⁰ Los fondos de pensiones en el nuevo sistema son administrados por empresas privadas, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones, y el Estado asume fundamentalmente un rol fiscalizador y regulador, a través de la Superintendencia de Pensiones.

En el modelo paralelo Colombia encabeza la lista al decretar la Ley 100, que materializó la reforma previsional colombiana, y que fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1993, se hizo efectiva en abril de 1994. A partir de este año se

⁴⁹ Reforma de Pensiones en América Latina: Orígenes y Estrategias, 1980-2002. Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales, Chile.

⁵⁰ ALVARENGA, Ligia. A cinco años de la Reforma de Pensiones en el Salvador y su Impacto en la Equidad de Género. Ediciones CEPAL. Santiago de Chile, 2002

*cambia todo el Sistema de Seguridad Social: pensiones (invalidez, vejez y muerte), salud, y protección contra riesgos profesionales*⁵¹. Se abrió la administración del aseguramiento, la inversión del ahorro, la prevención y la provisión de servicios médicos a firmas privadas así como a entidades públicas, para promover la competencia y mejorar los servicios, bajo regulación y con garantías estatales.

*Este país cuenta con un seguro social público a cargo del Instituto de Seguros Sociales y otro de seguro privado de capitalización individual gestionado por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías. El afiliado puede optar por cualquiera de los dos regímenes y cambiarse de uno a otro cada tres años. De esta manera el asegurado podría elegir el sistema de administración más benéfico a sus intereses. El nuevo sistema es obligatorio para todos los trabajadores dependientes -con la excepción de algunos trabajadores agrícolas- y voluntario para trabajadores independientes. Sin embargo, existen regímenes especiales para militares, policías, docentes y trabajadores de las compañías petrolera y telefónica estatales. La supervisión del sistema privado está a cargo de la Superintendencia Bancaria y la del público le corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*⁵²

Otro país que ofrece el sistema paralelo es Perú, quien se reformó en 1992⁵³ se introduce un régimen de capitalización individual, el cual compite con el antiguo sistema nacional que no fue abolido sino reformado; esta peculiaridad aterriza cuando un asegurado al elegir el sistema privado ya no podrá retornar al público. La afiliación al nuevo sistema es obligatoria para trabajadores y asalariados públicos y privados, con excepción de los funcionarios de las Fuerzas Armadas, y

⁵¹ La propuesta gubernamental en materia de pensiones era sustituir totalmente en el largo plazo el sistema tradicional de reparto simple por otro de capitalización individual, el acuerdo político que permitió la reforma mantuvo permanentemente el régimen anterior de reparto simple, simultáneamente con el nuevo sistema de capitalización individual.

⁵² ACOSTA Olga Lucía, AYALA Ulpiano. Reformas Pensionales y Costos Fiscales en Colombia. Serie 116, Financiamiento para el Desarrollo. CEPAL. Ed. ONU, Santiago de Chile, 2001. Págs. 5-11

⁵³El sistema previsional peruano está constituido por tres regímenes principales: el del Decreto Ley No. 19990 (denominado Sistema Nacional de Pensiones - SNP), el del Decreto Ley No. 20530 (denominado Cédula Viva) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Los dos primeros son administrados por el Estado y forman parte del Sistema Público de Pensiones; mientras que el tercero es administrado por entidades privadas denominadas Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP).

voluntaria para amas de casa, trabajadores independientes y para personas económicamente activas que no estén cubiertas por el régimen de seguro social pero que lo hayan estado por 18 meses. Existe un régimen especial para pescadores, estibadores y trabajadores que no estén protegidos por el sistema nacional de pensiones. Los trabajadores pueden optar por afiliarse al régimen público o al privado, pero existen claros incentivos y arreglos específicos para favorecer la incorporación al sistema privado. La supervisión general del sistema público está a cargo de la Contraloría General de la República y la del privado le compete a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), habiéndose creado también una Comisión Clasificadora de Inversiones que evalúa los potenciales riesgos de inversión de las AFP.

Un año más tarde Argentina instituyó un sistema mixto; el sistema de capitalización individual⁵⁴ que maneja una pensión complementaria, mientras que el sistema público genera una pensión básica proporcional al ahorro, de esta manera el trabajador puede elegir entre las dos opciones.⁵⁵ Su reforma se inició con la aprobación de la Ley 24.241 en septiembre de 1993, que entró en vigencia en julio de 1994 pero que sufrió algunas modificaciones en 1995.

La administración de pensiones argentina cuenta con un modelo denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), formado por un pilar público de seguro social a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y otro privado de capitalización individual administrado por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). El nuevo sistema es obligatorio para todos los trabajadores asalariados e independientes de más de 18 años, con la excepción de los funcionarios de las Fuerzas Armadas y la Policía, y algunas categorías ocupacionales especiales. La supervisión del sistema privado le compete a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y

⁵⁴ La transición de un sistema de reparto administrado por el Estado a uno de capitalización individual genera "costos de transición" en la medida en que, en el primero, los aportes previsionales de los trabajadores en actividad contribuyen al financiamiento de las prestaciones.

⁵⁵ SCHULTHESS Walter y DEMARCO Gustavo. El Financiamiento Del Régimen Previsional Público en Argentina Después de la Reforma. Serie 111, Política Fiscal. CEPAL, Santiago de Chile, 2000.págs. 7-9

*Pensiones (SAFJP), entidad dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.*⁵⁶

En el año 2000, Costa Rica aprueba la Ley de protección al trabajador, la cual entra en vigor en el 2001, el sistema costarricense es de carácter mixto, se combina la administración pública a través de la Caja de Seguro Social (CCSS) y la administración privada complementaria y obligatoria de capitalización individual, administrado por empresas privadas, llamadas Operadores de Pensiones Complementarias, al que también se pueden volcar contribuciones voluntarias. El sistema es obligatorio para todos los trabajadores asalariados del sector público y privado y voluntario para los trabajadores independientes. El nuevo sistema privado es supervisado por la Superintendencia de Pensiones.

Uruguay se alineó con la reforma en 1995, con la Ley 16.713, que entró en vigencia en abril de 1996. La ley estableció un sistema mixto conformado por un pilar de reparto, administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), y otro privado de capitalización individual a cargo de empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Todos los trabajadores asalariados e independientes deben afiliarse al pilar público, mientras que los afiliados de bajos ingresos (inferiores a 5 mil pesos uruguayos de mayo de 1995) pueden afiliarse también al pilar privado voluntariamente. Los militares, policías y afiliados a las llamadas cajas paraestatales (bancarios, notarios y algunos profesionales universitarios) no fueron afectados por la reforma. La supervisión del sistema privado está a cargo del Banco Central.

En América Latina el inicio y justificación general de las reformas se debió ha factores demográficos, a la tendencia mundial del retiro temprano y sobre todo el envejecimiento de la fuerza laboral, sin embargo la evolución de la seguridad social -principalmente del sistema pensionario- en Latinoamérica ha sido muy diversa, al igual que su eficacia y eficiencia y varios países cuentan con un

⁵⁶ MACIÁN de Barbieri, Lilia. Seguridad Social y Problemas Fiscales. Universidad Nacional de Tucumán. Tucumán 2001. págs. 3 y 4.

sistema que funciona relativamente bien, considerando el contexto general en que se han desarrollado.

Sin embargo, el análisis de la experiencia por país ilustra que todos tienen los mismos problemas: una limitada cobertura que además sólo cubre a los trabajadores del sector formal, baja calidad en los servicios, excesivos tramites burocráticos, corrupción y sobre todo la falta de coordinación entre cotizantes e instituciones.

Por eso mismo la experiencia internacional demuestra que el éxito o el fracaso de un sistema de seguridad social se basa en el desarrollo y mejoramiento al proporcionar la necesaria flexibilidad para evolucionar en un contexto de economías, demografías y sociedades de transformación, es decir se requiere de una adecuada planeación y no sólo de políticas coyunturales de emergencia. Así es que revisemos el bloque de las reformas no estructurales.

En primera instancia tenemos a Alemania, cuyo proceso de desarrollo se cumple hasta el 2030, este es un ejemplo de reforma progresiva las cuales son planeadas a mediano y largo plazo. Este tipo de procesos es característico de los Modelos de Protección Social Europeos. En la región americana muchas naciones han optado por seguir con los sistemas públicos de reparto. En algunos casos se han introducido modificaciones a ciertos parámetros pero sin recurrir a una reforma estructural.

En el 2002, Venezuela promulga la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), en la que se determina la continuación del reparto, financiamiento y administración pública. Un año mas tarde, Brasil legisló programas de pensiones a favor de funcionarios públicos, en el cual se incluye un proceso de unificación y homologación, mientras tanto, en Estados Unidos y Canadá se han realizado reformas paramétricas graduales, para responder a las presiones demográficas sobre sus sistemas de reparto y garantizar el equilibrio financiero de los sistemas

*previsionales. Sin embargo, los principios estructurales de los modelos de ambos países se han mantenido inalterados hasta ahora.*⁵⁷

Por su parte, en los países del Caribe de habla inglesa los sistemas previsionales de reparto y beneficio definido casi no se han modificado, debido a su relativo surgimiento y a la baja tasa de dependencia demográfica, siguen siendo solventes. De hecho, los países han logrado acumular fondos de reserva que, en promedio, alcanzan al 19% del PIB regional. No obstante, la sostenibilidad financiera a largo plazo de estos regímenes se ve amenazada por los cambios proyectados de la estructura demográfica de la población (menos inminentes pero más acelerados que en el resto de la región), el alto nivel de desempleo y los crecientes índices de informalidad y emigración de la región hacia el resto del mundo.

Un caso especial de reforma paramétrica es la reforma brasileña de 1999 al Régimen General de Previsión Social de los trabajadores del sector privado. Mediante la introducción de criterios actuariales, se logró estrechar la relación entre el valor presente de los aportes individuales y el valor esperado de las pensiones pagadas. La regla de cálculo de las prestaciones se reemplazó por una ecuación que incluye los ingresos laborales, el tiempo de aporte, la edad y la esperanza de sobrevivida a la fecha de la jubilación. A efecto de contabilizar los ingresos laborales, se comenzó a llevar un registro de los aportes individuales de los trabajadores privados al sistema público, utilizando como factor de cálculo el promedio del 80% de los mayores salarios reales de contribución.

Las reformas paramétricas orientadas a restablecer el equilibrio financiero de los sistemas de reparto pueden clasificarse en dos tipos básicos: por una parte, las que tienden a estrechar, a nivel individual, la relación entre los aportes al sistema y

⁵⁷ La Protección Social de cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad. Ediciones CEPAL. Montevideo, Uruguay del 20 al 24 de marzo del 2006. pág. 126.

las pensiones pagadas por éste, y por otra, aquellas que tienden a aumentar la recaudación, reducir los beneficios o restringir el acceso a las prestaciones. En la primera categoría se incluyen las modificaciones que tienden a ampliar el número de aportes considerados en el cálculo del ingreso base que se emplea para determinar las pensiones, así como las reglas que tienden a castigar las jubilaciones anticipadas y a premiar la postergación del momento de jubilación. Un caso particular de este tipo de reformas, introducido en los países nórdicos, son los modelos de cuentas nacionales, en los que las prestaciones pasan a calcularse sobre la base del historial completo de aportes (actualizados a una tasa de rentabilidad única del sistema) y de la esperanza de vida a la fecha de jubilarse.⁵⁸ Esto permite que las pensiones se adecuen automáticamente a los cambios demográficos (mayor esperanza de vida) sin necesidad de incrementar la edad legal de jubilación.

En el caso europeo, las instituciones de seguridad social absorben el 28 % del PIB. Un trabajador jubilado en Europa percibe el 88 % de su prestación del sistema público y un 12 % del complementario. Europa Central y del Este han aumentado la edad de jubilación principalmente Eslovenia y la República Checa donde se han creado leyes para cambiar la edad de jubilación: hombres tres o más años y mujeres de cuatro a seis años. En la región se ve un gran esfuerzo por unificar las aportaciones de la mayoría de los sistemas de seguridad social en una sola institución. En este contexto Europa gasta, en promedio, más de una cuarta parte de su riqueza en la cobertura de los gastos sociales; las crisis económicas no la han llevado a modificar su modelo de seguridad social, basado en el reparto, como lo demuestra el documento de la Comisión de las Comunidades Europeas, firmado en Bruselas el 12 de marzo de 1997 por todos sus estados miembros, en donde se afirma que es necesario:

“Desarrollar previsiones comparables del gasto en pensiones que utilicen metodologías comunes y planteamientos económicos y demográficos

⁵⁸ Ver La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad. Ediciones CEPAL pág. 27

armonizados, así como evaluar los elementos de reforma más adecuados para garantizar la continuidad de los sistemas públicos de pensiones, preservando al mismo tiempo sus aspectos básicos de solidaridad”, reafirmando que “puesto que no parece una solución realista pasar sistemáticamente a planes capitalizados de pensiones, la mayoría de los estados miembros centran sus esfuerzos en garantizar la continuidad de los regímenes públicos de reparto, lo que requerirá de la introducción de reformas significativas”.

Ello aparece claramente reafirmado un año después, el 23 de abril de 1998, en documento similar: “Sin embargo, la privatización, en el sentido de una implicación del sector privado con fines lucrativos en la prestación de servicios de protección social, se ha desarrollado poco en la mayor parte de los países, y nada hace pensar, aparte de la oferta de 411 pensiones complementarias, que sea probable un crecimiento significativo en el futuro próximo”. En junio de 1998, el Parlamento de Suecia adoptó una ley sobre la reforma del régimen de pensiones cuyas características son las siguientes:

Las pensiones se basan, sobre todo, en los ingresos percibidos durante toda la vida de los afiliados. En virtud del principio de ingresos de toda la vida en el que se fundamenta el sistema reformado, el 18.5 por ciento del ingreso de toda la vida de la persona es depositado en el fondo de pensiones; puede ser utilizado para el financiamiento de las pensiones pagadas durante el año en curso (régimen basado en el reparto) y el 2.5 restante será ahorrado y ganará intereses en una cuenta basada en la prima de reserva cuyo gestor financiero elige el asegurado. Se tomará en cuenta la evolución demográfica para el cálculo de las pensiones; al momento del retiro se calculará la pensión anual con base en la esperanza de vida promedio; la edad de retiro será flexible y en la medida que ésta se difiera, la pensión será mayor; las pensiones basadas en el reparto o en la prima de reserva pueden ser concedidas como pensión completa o pensión parcial.

A las personas que por cualquier razón no hayan trabajado o hayan percibido ingresos muy bajos se les garantiza una pensión mínima. Los periodos dedicados a la crianza de los hijos se contabilizarán para el cálculo de las pensiones. Los asegurados recibirán cada año información sobre sus derechos adquiridos, así como un pronóstico sobre el monto de su pensión. El nuevo sistema será introducido paulatinamente; las personas nacidas a partir de 1954 recibirán sus pensiones de conformidad con las normas del sistema reformado. En Alemania se modificaron los requisitos para acceder a ella antes de los 65 años; en Bélgica, el Reino Unido, Grecia y Portugal la edad de jubilación para hombres y mujeres se igualó. En Italia se retrasó cinco años. En Francia se incrementó el número de años cotizados de 37.5 años a 40 años.

Años atrás, el FMI propiciaba la introducción de instituciones de capitalización individual en sustitución de los sistemas de reparto, incluyendo esas recomendaciones en las Cartas de Intención firmadas por los gobiernos, sin embargo, a estas alturas el FMI tiene muchas dudas acerca de la viabilidad de los sistemas de capitalización americanos.

En este sentido, no son pocos los trabajos que llevan a sostener la inviabilidad macroeconómica de encontrar demanda de inversión suficiente para absorber el volumen de ahorro que se logra cuando el sistema se generaliza y cubra a toda la población asalariada.

En resumen podemos precisar que es importante analizar la experiencia internacional, sin embargo la reforma de la seguridad social debe depender de las características y condiciones propias de cada país. No debe confundirse reestructuración con la mera importación de otras realidades económicas, políticas y sociales. *“Un sistema eficiente de protección social requiere la identificación de las prioridades nacionales y de asignación de recursos de acuerdo a las posibilidades y voluntades de cada país...Sin la identificación de dichas prioridades nacionales y de la infraestructura necesaria para asegurar su*

*adecuada conducción, puede resultar que una parte de la población sea capaz de alcanzar niveles adecuados de protección social y que otros no”.*⁵⁹

Otro aspecto importante a considerar, es que las reformas paramétricas de los sistemas de reparto tienen la dificultad, que existe en muchos casos, para llevar adelante reformas programadas como consecuencia de las presiones políticas. Desde esta óptica, introducir cuentas de ahorro individuales de tipo nacional tiene la ventaja de que esos ajustes se hacen de forma automática. Como sucede en el caso de las estructurales, este tipo de reformas debiera aumentar los incentivos para participar activamente en los sistemas contributivos, así como reducir los motivos para subcotizar en la etapa temprana del ciclo de vida, aunque tienden a reducir el grado de solidaridad inherente al sistema.

⁵⁹ TREVIÑO García, Norberto. CERVANTES Pérez Porfirio. Opciones de Reforma de la Seguridad Social. Serie Estudios 13. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Págs. 32

CAPÍTULO 2. EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO. EL CASO DEL ISSSTE

En este capítulo se tratarán los antecedentes históricos y los principios de la seguridad social, los movimientos que dieron origen a la creación de las principales instituciones de seguridad social en México, y en específico se realizará una breve reseña de la evolución del ISSSTE, desde su creación hasta la fecha, lo que permitirá entrar al análisis del periodo 2001-2006 del esquema de pensiones, objeto de este estudio.

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

El origen histórico de la seguridad social en México, se encuentra en los movimientos y luchas sociales observadas desde el porfiriato (1877-1910), así como durante la Revolución Mexicana (1910-1917). De esta forma, los únicos antecedentes de la legislación moderna sobre aseguramiento de los trabajadores y de sus familiares, se encuentra en dos disposiciones estatales:

- La Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida por Bernardo Reyes, el 30 de abril de 1904, y
- La Ley sobre Accidentes de Trabajo, o “Ley Villada; del Estado de Nuevo León, expedida en Monterrey el 9 de noviembre de 1906, por José Vicente Villada.

Estos son los principales antecedentes de normas establecidas en las cuales comenzaban a arraigar la idea de la responsabilidad patronal en los accidentes laborales. En estos dos ordenamientos legales se reconocía, por primera vez en el

país, la obligación de los empresarios para atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores.

México contagiado por las reformas sociales adoptadas por países europeos y algunos de América Latina adopta formas de protección social, las llamadas mutualidades surgidas antes de la detonación del movimiento revolucionario de 1910.

El 1° de julio de 1906, con la concepción de la obligatoriedad en la responsabilidad laboral, el Partido Laborista proclama un manifiesto exigiendo la reforma constitucional para que se establezca la indemnización por accidentes de trabajo y jubilación. Cabe mencionar que el IMSS en sus antecedentes sólo reconoce estas dos legislaciones; la del estado de México de 1904 y la de Nuevo León de 1906.¹

Las luchas derivadas de la huelga en la Mina de Cananea, Sonora, en 1906 y, al año siguiente de la huelga y rebelión de Río Blanco, Veracruz, reclamaban demandas básicas como: jornada laboral de 8 horas, establecimiento de salario mínimo, *indemnizaciones por accidentes laborales, otorgamiento de pensiones*, descanso dominical obligatorio, abolición de las tiendas de raya, entre las más sustanciales.

De esta manera, la Revolución Mexicana iniciada el 20 de noviembre de 1910, tiene un tinte puramente social y popular pues sienta las bases para la incorporación de los derechos sociales en la Constitución de 1917. El 25 de abril de 1910, Francisco I. Madero, al proclamarse candidato de la República por el Partido Antirreleccionista, se compromete a presentar iniciativas de Ley para que obreros mutilados de los distintos rubros económicos (industria, mina y agricultura), contaran con pensiones y en caso de fallecimiento, sus familiares fueran beneficiarios. Tiempo después, ya en la silla presidencial en 1911

¹ RUIZ Moreno, Ángel Guillermo. La Seguridad Social en México, su Origen y Desarrollo. Pág. 59

*promulga la creación de leyes en las que se abarcan aspectos tales como la seguridad e higiene en los centros de trabajo así como jubilación para obreros con cierta edad.*²

Después del trágico asesinato de Madero y con la presión del gobierno usurpador, en 1913 los diputados Román Morales y Eduardo J. Correa presentan un proyecto de Ley ante el Congreso de la Unión la cual incluía la compensación por daños sufridos en las jornadas laborales mediante la llamada "*Caja de Riesgo Laboral*". En el mismo año, los diputados José Natividad Morales, Luís M. Rojas, Francisco Ortiz Rubio entre otros presentan ante la Cámara de Diputados el primer proyecto de *Ley del Trabajo* con el objetivo de solucionar los inconvenientes suscitados en relación al contrato de trabajo, el descanso dominical, el salario mínimo, la habitación para trabajadores y la educación de los hijos, también se incluía un capítulo del Seguro Social; desafortunadamente las iniciativas quedaron pendientes pues el Congreso fue disuelto.

En 1914, Manuel M. Diéguez en el Estado de Jalisco y Cándido Aguilar en Veracruz reglamentaron las relaciones laborales donde se contemplaban preceptos sobre previsión social dando a los patrones la responsabilidad asistencial principalmente en caso de accidentes y enfermedades.

Siguiendo el lineamiento, Yucatán en 1915 bajo la tutoría de Salvador Alvarado promulga la "*Ley del Trabajo*" en ella se establecía una sociedad con características de mutualidad obligatoria, un seguro social atinente a las pensiones de vejez, a la viudez y orfandad y a accidentes de trabajo; estos últimos solventados con recursos federales.

² *Ibíd.*, pág. 60.

Asimismo, en 1915 se formuló un proyecto de *Ley de Accidentes* que establecía las pensiones e indemnizaciones a cargo del empleador, en el caso de incapacidad o muerte del trabajador por causa de un riesgo profesional.

Las demandas de estos grupos, más las demandas de los intelectuales y empresarios nacionalistas, constituyeron los principios fundamentales de la Revolución Mexicana y llegaron a establecerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por el Congreso Constituyente en 1917.

Durante el proyecto de la Constitución de 1917 (promulgada el 5 de febrero de 1917 en Querétaro) se hace énfasis en la problemática de los derechos sociales del campo y de las zonas industriales; la necesidad de adoptar medidas serias quedan finalmente plasmadas en los artículos 27 y 123 constitucionales este último en la fracción XXIX menciona lo siguiente:

*"..se considera de utilidad social: el establecimiento de caja de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular"*³ también se menciona jornada máxima de trabajo de ocho horas y la prohibición de trabajar a los menores de doce años.

Con lo anterior, México fue el primer país que dio naturaleza constitucional a la seguridad social dando garantía jurídica a los aspectos económicos, políticos y sociales del trabajo, en otras palabras, se otorgó rango constitucional a los derechos de los trabajadores.

Infortunadamente la deficiente redacción del texto constitucional creó diversas interpretaciones; no se contemplaba el carácter de obligatoriedad del

³ RUIZ Moreno Ángel Guillermo. La Seguridad Social en México, su origen y su desarrollo. Pág. 63

aseguramiento, era de carácter potestativo. La mala asimilación del precepto legal llegó a ser caótico dando lugar al establecimiento de cajas de socorro, cajas populares de crédito, cajas de capitalización, entre otras, que si se ocupaban de los riesgos de una situación de trabajo pero sólo desde la perspectiva estrictamente laboral y no de seguridad social; con este clima no fue factible, en ese momento, establecer el régimen del seguro social en México. La inevitable reforma a dicho artículo se realizó posteriormente (1929).⁴

“La nueva Constitución... menciona que todo trabajo debe merecer todas las garantías económicas, políticas y sociales, porque es el medio esencial para producir los bienes y satisfactores de las necesidades del hombre y de la sociedad, asegurando su propia existencia”⁵ cabe resaltar que en ésta también se forjan las garantías sociales que tienen como encomienda la protección de las personas no de manera aislada sino como miembros de grupos o clases sociales ya determinados e impone obligatoriedad activa del Estado para su intervención a favor de las clases o grupos necesitados.

De ahí podemos señalar un proceso de constante trabajo legislativo, desde la llegada de Emilio Portes Gil como presidente provisional, donde se dejan sin efectos las leyes locales del trabajo de 1904 a 1929, dictaminando que son de materia federal, y de donde surgieron las leyes emitidas después de la Constitución hasta antes de la primera Ley del Seguro Social:

- El Código de Trabajo de Yucatán trata de la Seguridad Social en 1918.
- El proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito Federal y territorios federales proponía el establecimiento de cajas de ahorro como ayuda para los obreros casados.
- Puebla promulgó su Código de Trabajo el 14 de Noviembre de 1921.

⁴ CARRILLO Prieto, Ignacio. Panorama del Derecho Mexicano, Derecho de la Seguridad Social. Ed. Mc Graw-Hill, México, 1997, pág. 26.

⁵ *Ibíd.*, pág. 67

- Campeche publicó su Código de Trabajo el 30 de Noviembre de 1924.
- Las Leyes de Trabajo de Tamaulipas y Veracruz de 1925.
- Proyecto de la Primera Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución.
- Primer Proyecto de Ley del Seguro Social de 1925.

A finales de 1925 se presentó una iniciativa de *Ley sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales*. En ella se disponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, de administración tripartita pero cuya integración económica habría de corresponder exclusivamente al sector patronal.

También se definía con precisión la responsabilidad de los empresarios en los accidentes de trabajo y se determinaba el monto y la forma de pago de las indemnizaciones correspondientes. La iniciativa de seguro obrero suscitó la inconformidad de los empleadores que no estaban de acuerdo en ser los únicos contribuyentes a su sostenimiento y consideraban también que otros sectores deberían de aportar.

- Ley del Trabajo de Aguascalientes de 1928.
- Proyecto del Código Federal del Trabajo, que contenía un capítulo referente al Seguro Social.

En 1929 el congreso de la Unión modificó la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional para establecer que *"se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de Invalidez, de Vida, de Cesación Involuntaria del Trabajo, de Enfermedades y Accidentes y otros con fines análogos."*⁶ Con todo, habrían de pasar quince años para que la ley se hiciera realidad. Anteriormente se comentó que se quedaron sin efectos las leyes

⁶ CARRILLO Prieto Ignacio. Op. cit. pág. 26

de trabajo de los estados para volverse materia federal, el decreto fue del 6 de Septiembre de 1929 en el Diario Oficial de la Federación.

En 1935 el presidente Lázaro Cárdenas fue quien realizó el proyecto de Ley del Seguro Social, que se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales, de aportación tripartita, que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a sus patrones y que "cubriría o prevendría los riesgos sociales: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria". Sin embargo, este proyecto tuvo que esperar debido a la fuerte crisis provocada por la expropiación petrolera, que exigía promover antes que nada la unidad nacional.

Por encargo del Presidente, se elaboró un nuevo proyecto en el que se recababan las experiencias anteriores, teniendo como principal autor al titular de la Secretaría de Gobernación, el Licenciado Ignacio García Téllez.

El proyecto de García Téllez se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales, de aportación tripartita, que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a sus patrones y que "cubriría o prevendría los siguientes riesgos sociales: *enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación voluntaria.*"

Aprobado el proyecto por un consejo de ministros, fue enviado a la Cámara de Diputados de Diciembre de 1938. Pero tampoco pudo llegar más adelante pues a los legisladores les pareció conveniente que se elaborara un documento más completo fundamentado en estudios actuariales. Por otra parte, la situación del momento de fuerte crisis provocada por la expropiación petrolera, exigía promover antes que nada la unidad nacional.

Por otra parte, a partir de 1939 la situación de guerra motivó muchas inquietudes por encontrar soluciones a los problemas de desigualdad económica y social. Uno de los puntos de acuerdo de los firmantes de la Carta del Atlántico fue que, una vez derrotadas las potencias nazifacistas había que lanzarse a la búsqueda de instituciones tanto nacionales como internacionales que procuran, aparte de la paz y tranquilidad mundiales "la seguridad de que todos los hombres de todos los países pudieran vivir libres tanto de temores como de necesidades."

Es en 1942, con el Presidente Ávila Camacho, debido a los problemas laborales que en ese momento existían, que se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, para limar asperezas y procurar la conciliación obrero-patronal.

En el mismo año el Congreso aprobó la Iniciativa y el 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social. Ahí se determina que la finalidad de la seguridad social es "garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Sin embargo, continuaron las manifestaciones de inconformidad contra la introducción del sistema. Estas provenían de varios sectores empresariales que se resistían al nuevo pago implicado en las cuotas de la seguridad social.

En diciembre del mismo año se envió a las cámaras la iniciativa de Ley, proponiendo como suprema justificación, que se cumpliría así uno de los más caros ideales de la Revolución Mexicana. Se trataba de "proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario su capacidad productiva y la tranquilidad de su familia; contribuir al cumplimiento del deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales". El Congreso aprobó la Iniciativa y el 19 de Enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "*Ley del Seguro Social.*" Ahí se determina, desde los artículos iniciales, que la finalidad de la seguridad social es garantizar el derecho humano a la salud, la

asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Como instrumento básico de la seguridad social establece el Seguro Social y para administrarlo y organizarlo, se decreta la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el año de 1959 a través de una nueva reforma a la Ley del Seguro Social, se le quita al IMSS la facultad de organizar el Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Estado por lo que fue necesario aprobar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, naciendo así el ISSSTE

En 1959, el Presidente Adolfo López Mateos presenta al Congreso de la Unión la iniciativa de ley para la creación del ISSSTE. Su aprobación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre. Por lo que en enero de 1960 la nueva institución comenzó sus actividades.

2.2 PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social se basa en los siguientes 7 principios que a continuación se describen:

2.2.1 Solidaridad o solidaridad intergeneracional

*“Mediante la solidaridad se asocia a toda la población en una lucha contra los flagelos de la necesidad, la desigualdad, la enfermedad, la miseria”.*⁷

*“Negado el individualismo, por su negatividad, la sociedad se propone una solidaridad necesaria para el mejor cumplimiento de sus fines y la búsqueda de la armónica relación de sus componentes. Significa, en cierta medida, aplicar una interdependencia entre los individuos, con la indispensable necesidad de compartir, dentro de los límites adecuados, lo que no siempre se comprende suficientemente”*⁸.

El principio de solidaridad constituye el elemento esencial en la Ley del Seguro Social de 1973. Todos los recursos del sistema de la seguridad convergen en la constitución de un fondo común del que pueden derivar algunos más específicos.

De esta manera, se produce una interdependencia entre los asegurados, se debe señalar que debido a los mecanismos que exigen aportaciones por un número determinado de cotizaciones y un condicionamiento de edad, los de mayor aportación sirven a los de menores ingresos. Pero la solidaridad intenta, precisamente, eso mismo, quiere decir, la fusión de recursos y la atención por igual para cubrir las necesidades de todos.

⁷ VÁZQUEZ Vialard, Antonio, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, tomo 2, 7ª ed., Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1996, p. 341.

⁸ MARTÍNEZ Vivot, Julio, Elementos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 5ª ed., Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1996, p. 619.

Cabe señalar que en Europa se ha bautizado como *solidaridad intergeneracional* a la solidaridad entre generaciones cuyo objetivo es proteger a los miembros más débiles de la sociedad: niños y personas mayores.

*Sobre el principio esencial de la solidaridad, punto de partida y de llegada de la seguridad social, se pueden apuntar además los de subsidiariedad, universalidad, integralidad, igualdad y unidad de gestión*⁹:

2.2.2 Subsidiariedad

Responde a la idea de que la seguridad social no debe remplazar a lo que a cada uno le corresponde hacer por sí mismo, salvo en situaciones de emergencia. Porque el seguro social no es la única alternativa sino la alternativa en situaciones de crisis. En cierto modo, la subsidiariedad se orienta a que los servicios de la seguridad social se apliquen, de manera preferente, a las clases más necesitadas, que a falta de solvencia no sean capaces de hacer frente por sí mismas a las emergencias.

2.2.3 Universalidad

La universalidad pretende que la seguridad social atienda a toda la población, es por esto que se establecen tanto el régimen obligatorio como el voluntario en la Ley del Seguro Social, con la finalidad de extender los beneficios a toda la población.

2.2.4 Integridad

*El principio de integridad busca que la cobertura se extienda al mayor número de situaciones que puede enfrentar el hombre*¹⁰, lo que provoca una ampliación

⁹ VÁZQUEZ Vialard, Antonio, op. cit., pp. 342

¹⁰ Ibid. pág 343

permanente de las contingencias sociales protegidas. Ello atiende tanto a los sujetos protegidos como a las situaciones de emergencia consideradas.

2.2.5 Igualdad

La igualdad tal vez sea el principio más difícil de llevar a cabo, *“intenta dar realización a una de las aspiraciones del hombre según la cual se eliminan las discriminaciones arbitrarias en situaciones objetivamente similares”*¹¹. Se debe traducir en igualdad de trato en lo económico (salvo las lógicas diferencias derivadas de la cuantía de las cuotas que se pagan y la consecuente desigualdad en las contra - prestaciones en dinero lo que, sin embargo, satisface la igualdad a través de la proporcionalidad) y en lo social, particularmente en atención médica, hospitalaria y de medicinas, así como en los instrumentos de prevención, los aparatos de prótesis y ortopedia y otros servicios.

2.2.6 Inmediatez

La inmediatez compromete y exige que los servicios lleguen oportunamente. La irrenunciabilidad impide que los beneficiarios puedan renunciar a las prestaciones (por ejemplo, para evitar al empresario sus obligaciones, pero no es un obstáculo para dejar de pedir los servicios o, inclusive (lo que no es tan frecuente), para dejar de reclamar los pagos. Por último, el principio de participación de los interesados intenta la intervención de los obligados y beneficiarios en la administración de los órganos competentes sin excluir al Estado como gestor principal, (esto puede inducir a un centralismo), comprometiéndolo a los representantes de los trabajadores y de los empleadores.

¹¹ Ibid, pág.343

2.2.7 Unidad de Gestión

La finalidad del principio de unidad de gestión es lograr que se lleve a cabo la administración y el aprovechamiento común de los diversos subsistemas, lo que resulta difícil debido a que, por presencia histórica, no se integran debido a las condiciones y objetivos que les dieron origen (militares, burócratas, sindicatos con mayor capacidad de exigencia, etc.), lo que hace verdaderamente difícil su fusión. México es un buen ejemplo de ello, con la presencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), sin olvidar algunos sistemas subrogados como el bancario mexicano.

2.3 MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como ya se observó en el apartado 2.1, en México, las principales aspiraciones sociales quedan integradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, misma que reforma aspectos de la vida social como: Derecho a la Educación, Libertad de Culto, Seguridad Social, entre otros.

La Seguridad Social en México está prevista en el Artículo 123 Constitucional, en el apartado "A" fracción XXIX y en el "B" fracción XI, que señala lo siguiente:

TITULO SEXTO

Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123

“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Con fundamento en lo anterior y siguiendo los preceptos legales se creó la Ley del Seguro Social la cual en su título primero menciona lo siguiente:

Artículo 2

“La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”

La seguridad social como derecho humano, es reconocida en el Art. 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dice que:

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

En cualquier debate sobre los cambios que hay que hacer (o no) debe partirse de la premisa de la seguridad social es un derecho humano y, por tanto, universal. Sus políticas deben ser incluyentes y participativas. Cualquier sistema que no cumpla con todos los requisitos aquí señalados es deficiente y debe ser mejorado.

2.4 EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

2.4.1 EL IMSS

En 1943 se publica la Ley del Seguro Social y en 1944 inicia operaciones el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para los trabajadores del apartado A del artículo 123 constitucional.

El Instituto ofrece los siguientes seguros y prestaciones: enfermedades y maternidad, retiro por cesantía en edad avanzada o vejez, invalidez y vida, riesgos de trabajo, gastos médicos para jubilados servicios de guardería.

A partir de 1970 hay un giro importante en la manera de entender la realidad nacional; se percibe la necesidad de hacer extensivos a toda la población los frutos del desarrollo económico logrado por el país.

El Seguro Social se entiende como una de las instituciones más eficaces para construir la justicia social entre los mexicanos y se busca favorecer su expansión y consolidar su funcionamiento.

Durante 1972 se iniciaron estudios para realizar múltiples e importantes adiciones a la Ley del Seguro Social; las cuales fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en 1973.

La nueva ley ampliaba los beneficios del régimen obligatorio, extendía la seguridad social a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados e implantaba el ramo de guarderías en toda la República. El rasgo más trascendente de esta ley fue la más clara intención de que el Seguro Social no se quedara en una mera instancia de justicia laboral sino que, en la medida de las posibilidades, tendería a construir una "seguridad social integral". En estos

términos se entiende la facultad otorgada al IMSS, de extender su acción a poblaciones marginadas, sin capacidad de pagar cuota alguna.

Así comenzó a operar el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, en 1979, en el Programa IMSS-Coplamar por Cooperación Comunitaria y, al desaparecer el organismo Coplamar, tomó el nombre que lleva hasta la fecha: Programa IMSS-Solidaridad. En 1982 y en años posteriores, el Instituto siguió avanzando para lograr que la totalidad de la población con una relación formal de trabajo se incorporara al sistema de seguridad social.

Las crisis económicas de los últimos tiempos afectaron seriamente la situación financiera y, por consiguiente, la operatividad de la Institución. Durante 1995 se realizó un profundo proceso de auto-examen para detectar todo aquello que dejó de ser funcional y buscar con la colaboración de los involucrados y de la población en general, la solución de los problemas de fondo.

De este proceso surgió la iniciativa de una Nueva Ley del Seguro Social, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1996. La Nueva Ley entre otras cosas modifica radicalmente el sistema de pensiones para asegurar su viabilidad financiera y una mayor equidad en el mediano y largo plazos.

En 1996 el Gobierno Mexicano promulgó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y preparó el marco jurídico para la operación en México de empresas privadas que administren los fondos de pensiones de los trabajadores.

Beneficios del nuevo sistema

- Cada trabajador tiene su cuenta individual.
- El gobierno aporta una cuota social.

- El trabajador recibirá su estado de cuenta en su domicilio.
- Se garantiza una pensión mínima.
- El trabajador elige su Afore.
- El trabajador decide la Siefore que más le convenga.

Propósito del ahorro para el retiro

- Incrementar el ahorro interno del país para financiar mayor inversión y llevar la economía a una fase de crecimiento sostenido.
- Mejorar la situación económica de los trabajadores en su retiro.
- Dar acceso a los trabajadores a instrumentos financieros de ahorro.

Actualmente, la población derechohabiente de este instituto asciende a 36 millones 553 mil personas. El total de asegurados permanentes llegó a 10 millones 729 mil y el total de pensionados es de un millón 579 mil. Por lo que con 53 años de servicios, el IMSS a pesar de las deficiencias, sigue siendo uno de los principales proveedores de salud del segmento de trabajadores del sector privado.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es el organismo encargado de coordinar, regular y vigilar el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones y a sus participantes. La CONSAR vigila que las Afores cumplan con las normas establecidas para garantizar que llegado el momento del retiro el trabajador tendrá asegurada su pensión.

La CONSAR tiene habilitado un Servicio de Atención al Público vía telefónica, sin cargo alguno desde cualquier lugar del país, para recibir quejas y reclamaciones, sobre irregularidades en la operación y prestación de los servicios de las AFORES.

La CONSAR cuenta con la página <http://www.consar.gob.mx/>, en la que los usuarios pueden consultar información sobre los sistemas de ahorro para el retiro, además de atención y consulta telefónica vía SAR-TEL o directamente a las afores.

2.4.2 EI ISSSTE

Al término de la lucha revolucionaria, los servidores públicos no tenían ningún tipo de prestaciones ni de seguridad en el empleo, sólo los militares tenían derecho a una pensión por retiro, la cual se otorgaba a través de la Dirección de Pensiones Militares.

En 1925, los empleados al servicio del Estado empezaron a constituir los organismos clasistas de defensa de los derechos de los trabajadores: los sindicatos. “Esta acción dio sus primeros frutos cuando el Presidente Plutarco Elías Calles expidió el 12 de agosto de 1925 la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual creó la Dirección del mismo nombre, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

El funcionamiento de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro era convertir a las pensiones de los trabajadores del estado en universales, obligatorias y equitativas. Para lograr este objetivo se inició la creación y administración de un fondo de pensiones generado a partir de la ayuda del propio Estado y las aportaciones de los trabajadores durante el tiempo que prestaran sus servicios en las oficinas gubernamentales.

En cuanto a los servicios médicos, en 1949 los trabajadores del Estado recibieron por primera vez esta prestación, aunque sólo amparaba los accidentes laborales. Para ello se contrató a hospitales privados.

En 1938, todos los sindicatos que constituían la Alianza de los Trabajadores del Estado decidieron reunirse, de esta asamblea surgió la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual elaboró un Estatuto Jurídico para normar y conciliar las relaciones y los intereses de los servidores públicos con los intereses del Estado.

En la exposición de motivos del Estatuto Jurídico se dice- "El empleado público, como asalariado constituye un factor de la riqueza social- por eso es necesaria la protección de sus derechos para el desarrollo de su personalidad física, económica y moral, mediante jornada legal, descanso, higiene, prevención de accidentes, enfermedades profesionales, estabilidad, salarios, remuneraciones, escalafón e indemnizaciones, libertad política y posibilidades de educación técnica y científica."

El artículo 41 del referido Estatuto, señala expresamente como obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores, los siguientes:

- Cumplir con servicios de higiene y condiciones para prever accidentes de trabajo.
- Dar facilidades para obtener casas habitación.
- Proporcionar servicios médicos y farmacéuticos gratuitos.
- Cubrir indemnizaciones en caso de separación injusta, por accidentes o enfermedades en el ejercicio de sus funciones.
- Capacitar a los trabajadores

En síntesis, el aspecto más relevante de este documento fue que por primera vez se dio a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia, garantizándoles la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

Es así que en 1959, el presidente Adolfo López Mateos presenta al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley que dio origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Discutida y aprobada esta iniciativa, la Dirección General de Pensiones y de Retiro se transformó en 1960 en el ISSSTE. La primera Ley del Instituto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 1959.

Esta Ley fue considerada como una de las más favorables y tutelares en el mundo. En ese mismo año se transformó y adicionó el Apartado B al Artículo 123 de la Constitución, con la incorporación de las garantías contenidas en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esto colocó los derechos de los servidores del Estado por encima de toda ley reglamentaria.

Nadie puede negar que en la actualidad, el ISSSTE sea un modelo de seguridad social, pues otorga oportunidades en la salud, la vivienda, las pensiones, los préstamos, la protección al salario, las prestaciones sociales, la cultura, el deporte y la recreación. *“En el año 2006 la población amparada del ISSSTE ascendió a 10,766,000 personas, que incluye 585,000 jubilados y pensionados”*¹².

Las personas protegidas por el Instituto comprenden a trabajadores al servicio de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, trabajadores de Organismos Públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados al régimen, así como a los pensionistas de dichos Organismos.

Para otorgar los servicios de salud se tienen 1 202 unidades médicas: 1096 de primer nivel, 95 de segundo y 11 de tercer nivel de atención. El ISSSTE, de acuerdo a su ley, amplió las áreas de sus servicios, cubriendo tanto prestaciones relativas a la salud, como prestaciones sociales, culturales y económicas, y extendiendo estos beneficios a los familiares de los trabajadores y pensionistas.

¹² Sexto Informe de Gobierno, 2006. Anexo Estadístico. México, D. F., 2006

La ampliación de la atención a la salud, marcó un acelerado proceso de construcción, adquisición y adaptación de centros hospitalarios, entre ellos el Hospital 20 de Noviembre y hospitales privados. De esta manera, el Instituto tomaba las medidas necesarias para atender al casi medio millón de personas que estaban bajo su protección.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como ya fue visto en el apartado 2.1, surgió en 1959 con el propósito de proteger y apoyar a los empleados públicos y a sus familiares mediante el otorgamiento de diversos seguros, servicios y prestaciones.

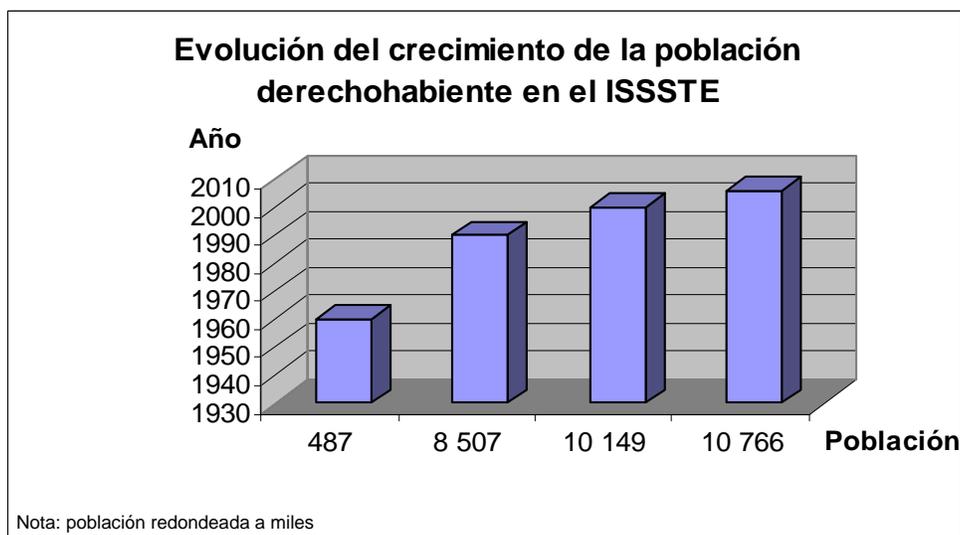
Su creación, “representó integrar este sector gradualmente al ejercicio de diferentes derechos sociales establecidos por la Constitución y otras leyes que, en la práctica, ya habían comenzado a ser ejercidos por otros grupos sociales como los trabajadores de la empresa privada e, incluso otros núcleos poblacionales socialmente más frágiles como las mujeres y niños en estado de vulnerabilidad, en virtud de las reformas jurídicas e institucionales que en materia de seguridad social, antecedieron a la creación del ISSSTE”¹³.

Analizando las cifras, de acuerdo a las estadísticas, puede apreciarse la importancia y evolución de este Instituto, a partir de la población beneficiada desde su creación hasta nuestros días:

En 1960 atendía a una población de 487 mil personas, para el año 2000, la población amparada, con cifras preliminares, ascendió a 10, 149,000 derechohabientes.

¹³ Programa Institucional 2001-2006 del ISSSTE. Primera edición 2001. México Pág. 21

GRÁFICA No. 1

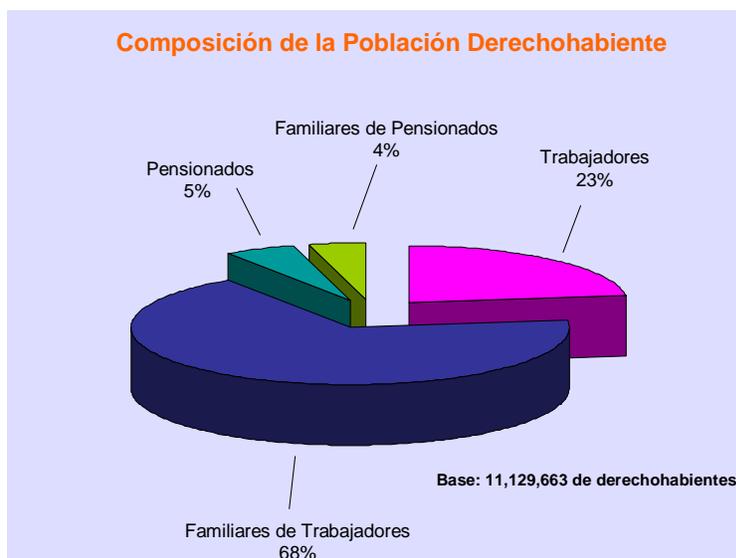


Fuente: Elaboración personal con información obtenida del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno

El número de trabajadores alcanzó los 2,535,751, 23.0% del total de derechohabientes; los familiares de asegurados son 7,527,694 que significa el 68.0%; los pensionados y jubilados a 597,202, 5.0% y los familiares de pensionados y jubilados a 573,216, 4.0 por ciento aproximadamente.¹⁴

GRÁFICA

No. 2

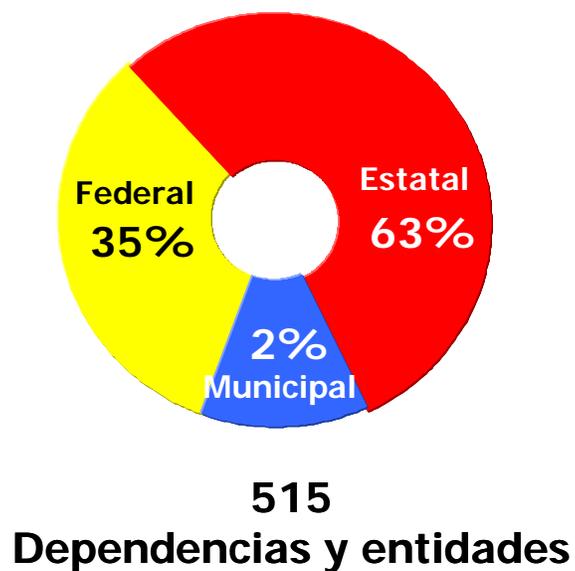


FUENTE: GLOSA ISSSTE 2006

¹⁴ Ver Sexto Informe de Gobierno, 2006. Anexo Estadístico. México, D.F., 2006

El crecimiento estructural de la población amparada no ha sido uniforme. Ello ha significado un incremento de la cobertura, en 46 años de existencia de esta Institución, equivalente a 20 veces la población originalmente beneficiada. Actualmente se vincula con un total de 515 dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal e instituciones autónomas incorporadas al régimen del ISSSTE, asimismo tiene contacto directo con 228 agrupaciones sindicales, nacionales y locales.

ESQUEMA NO. 3



FUENTE: GLOSA ISSSTE 2006

Como todas las instituciones de seguridad social, el ISSSTE depende de un conjunto de factores que inciden en sus finanzas, tales como: número de cotizantes, recursos e intereses acumulados, demanda de servicios y prestaciones, edades mínimas de jubilación y salario básico de cotización, entre otros, los cuales se analizan en los siguientes subapartados.

2.4.2.1 Prestaciones del Sistema de pensiones

El SAR es una de las 21 prestaciones obligatorias contempladas en la Ley del ISSSTE para los trabajadores afiliados. El Sistema fue creado a partir del 1º de mayo de 1992 en beneficio de los trabajadores incorporados totalmente al régimen de seguridad social del Instituto.

El SAR se integra de aportaciones bimestrales con cargo al presupuesto de las dependencias o entidades públicas incorporadas al ISSSTE, por lo que no se afectan los sueldos de los trabajadores. Tiene como objetivo crear un fondo que incremente los recursos con que dispondrá el trabajador al momento de su retiro, mediante el establecimiento de la apertura de una cuenta bancaria individual a su nombre, con lo cual tendrá control sobre sus recursos.

Las aportaciones destinadas al SAR son canalizadas por las dependencias o entidades a las Instituciones Bancarias previamente seleccionadas, mismas que las administran mediante la apertura de cuentas individuales. Cada cuenta individual está integrada por dos Subcuentas:

- Ahorro para el Retiro, cuya aportación bimestral equivale al 2% del sueldo básico del trabajador, pero sin rebasar el tope de 25 veces el Salario Mínimo General Vigente para el D. F.; y
- Fondo de la Vivienda, cuya aportación bimestral equivale al 5% del sueldo básico del trabajador, pero sin rebasar el tope de 10 veces el Salario Mínimo General Vigente para el D. F.¹⁵

Los beneficios que obtiene el trabajador son los siguientes:

- Amortizar un crédito de vivienda, al disfrutar del mismo a través del saldo acumulado y aportaciones subsecuentes a la subcuenta de vivienda.

¹⁵ www.issste.gob.mx

- Percibir de la cuenta individual del SAR un interés no inferior al 2% anual real (sobre inflación)
- Retirar una cantidad no mayor al 10% del saldo de la Subcuenta de Ahorro para el Retiro, en caso de desempleo o incapacidad temporal
- Retirar el saldo de la cuenta individual del SAR al cumplir los 65 años de edad o se adquiriera el derecho a disfrutar una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más
- Adquirir una pensión vitalicia al recibir el saldo de la cuenta individual, o bien, recibir dicho saldo en una sola exhibición
- Recibir los beneficiarios designados el saldo de la cuenta individual, en caso de fallecimiento.

2.4.2.2 Cobertura

La cobertura se contempla, principalmente en el capítulo V de la ley del ISSSTE, donde se maneja el derecho a la pensión por *jubilación* para los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad no siendo aplicables a éstas los dos últimos porcentajes de la tabla de abajo. La percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

Otro tipo de cobertura importante, son las prestaciones del *retiro por edad y tiempo de servicios*, para los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, y tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto. También se plantea que el monto de la pensión de retiro por edad y

tiempo de servicios se determinará de acuerdo con los porcentajes de la siguiente tabla:

CUADRO NO. 4

Años de servicio	El monto de la pensión
15 años	50 %
16 años	52.5%
17 años	55 %
18 años	57.5%
19 años	60 %
20 años	62.5%
21 años	65 %
22 años	67.5%
23 años	70 %
24 años	72.5%
25 años	75 %
26 años	80 %
27 años	85 %
28 años	90 %
29 años	95 %

Fuente: Ley del ISSSTE

Una garantía más, es la *pensión por invalidez* que se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación.

La *pensión por causa de muerte* es otro rubro contemplado por el instituto y esta se refiere a la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de quince años, o bien acaecida cuando haya cumplido sesenta o más años de edad y mínimo de

diez años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido por esta Ley.

La siguiente prestación, es la *pensión por cesantía en edad avanzada* que se otorgará al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los sesenta años de edad y haya cotizado por un mínimo de diez años al Instituto, el saldo a obtener se muestra en la siguiente tabla:

CUADRO No. 5

Edad	Años de servicio	Monto
60 años	10	40%
61 años	10	42%
62 años de edad	10	44%
63 años de edad	10	46%
64 años de edad	10	48%
65 años o más de edad	10	50%

Fuente: Ley del ISSSTE

El otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada se determinará conforme a esta tabla, incrementándose anualmente conforme a los porcentajes fijados hasta los 65 años, a partir de los cuales disfrutará del 50% fijado. El derecho al pago de la pensión por cesantía en edad avanzada se iniciará a partir del día siguiente en que se separe voluntariamente del servicio o quede privado de trabajo remunerado el servidor público.

Por último tenemos Indemnización global, la cual cubre al trabajador que sin tener derecho a pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, se separe definitivamente del servicio, se le otorgará en sus respectivos casos, una indemnización global equivalente al monto total de las cuotas que hubiera pagado conforme al mismo precepto, más noventa días de su último sueldo básico si hubiera permanecido en el servicio de diez a catorce años. Si el trabajador falleciere sin tener derecho a las pensiones mencionadas, el Instituto entregará a sus beneficiarios, el importe de la indemnización global.¹⁶

Como se puede apreciar el ISSSTE cuenta con prestaciones amplias que garantizan la cobertura necesaria a los futuros pensionistas; sin embargo, el desequilibrio financiero pone en riesgo toda la estructura pensionaria y una de las causas es la inminente disminución piramidal de los trabajadores activos con respecto a los pensionados, la otra causa, es el aumento de los beneficios para las pensiones de los burócratas sin reciprocidad con los ingresos para sustentarlas. Además la relación entre cotizantes y pensionados ha disminuido en forma notoria, cuya proporción pasó de 15.3 trabajadores en activo por cada jubilado en 1980, a 4.5 por 1 en la actualidad, mientras que 14.2 a 1 es el ideal.

2.4.2.3 Situación financiera de los fondos

El ISSSTE cuenta con nueve fondos, los cuales tienen la función de cubrir el conjunto de 21 seguros, prestaciones y servicios previstos por la Ley del ISSSTE en favor de los trabajadores al servicio del Estado. Los principales son el Fondo de la Vivienda, el Fondo de Préstamos a corto y mediano plazos, el Fondo de Actividades Sociales y Culturales, el Fondo Médico y el Fondo de Pensiones.¹⁷

¹⁶ Ley del ISSSTE, disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio págs. 14-24.

¹⁷ Disponible en www.issste.gob.mx

Cabe mencionar que el cambio demográfico y epidemiológico del país que analizaremos más adelante, se ha reflejado en la composición de los derechohabientes y ha afectado el equilibrio financiero de los fondos, particularmente el de pensiones y el médico, ya que, gracias a la tecnología y a la ciencia médica, la expectativa de vida se ha elevado al pasar de 56.2 a 75 años incrementándose los gastos en la atención médica a pensionados. También el envejecimiento de la población derechohabiente ha multiplicado los padecimientos crónico-degenerativos, situación que se agrava con la aparición y crecimiento de nuevas enfermedades epidemiológicas, como el VIH-SIDA, que afectan las finanzas del fondo médico.

Para puntualizar la problemática del fondo médico, es menester mencionar que en los años 80's la mortalidad hospitalaria en el ISSSTE se daba por enfermedades respiratorias, perinatales y neumonía, entre otras. A partir del 2000 la mortalidad se da por enfermedades más complejas como la diabetes, tumores malignos, enfermedades cardíacas, hepáticas y accidentes lo que representa un alto costo económico para el Instituto, pues se requiere de una mayor especialización, equipos médicos y tratamientos costosos de alta especialidad.

Y por si esto fuera poco, la situación se torna más complicada ante la imposibilidad de contrarrestar el notable deterioro de infraestructura y equipamiento médico, pues las instalaciones de los hospitales del ISSSTE han sido totalmente rebasadas, debido a la obsolescencia del equipo médico, la insuficiencia de camas y la carencia o baja calidad de medicamentos.

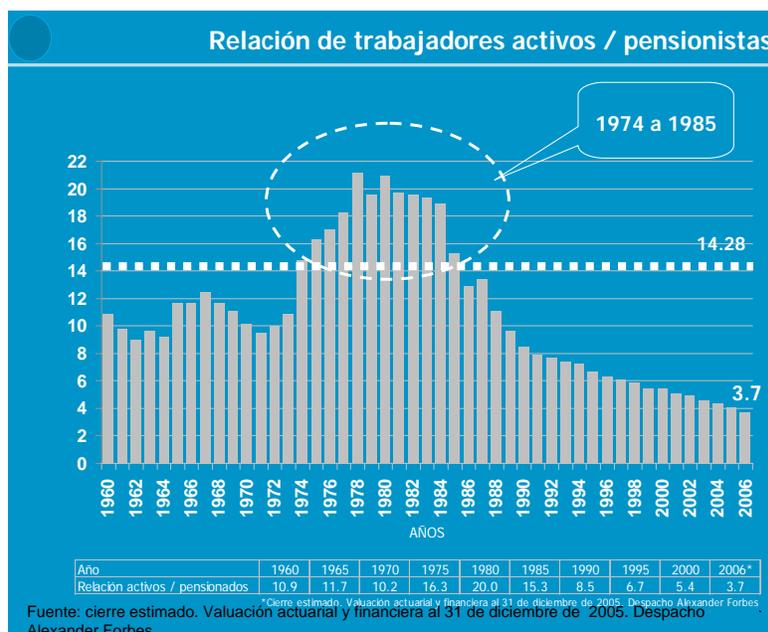
Para subsanar la descapitalización del fondo médico, el Instituto recurre a la reasignación de recursos a través de subsidios cruzados internos, pues a diferencia del fondo de pensiones, que tiene un subsidio del Gobierno Federal, en el caso del fondo médico se toman recursos de los préstamos personales, del fondo de actividades sociales (guarderías, funerarias). Estas medidas han provocado el estancamiento en la oferta de créditos hipotecarios y personales, la deficiente capacitación del personal y por supuesto, la insatisfacción de los

derechohabientes por la reducción de las prestaciones en especie y en dinero relativos a dichos fondos.

Es de mencionarse que en el 2000, el déficit en el fondo médico era de 1,157 millones de pesos, en el 2006 ya es de 5,300 millones de pesos y las proyecciones indican que, sin una reforma, en tan sólo dos décadas el déficit de los servicios médicos en el ISSSTE será equivalente al actual déficit anual del fondo de pensiones.

Si la situación del fondo médico es realmente crítica, el caso del Fondo de Pensiones es alarmante e inaplazable, pues ya ha agotado sus reservas actuariales. Sin embargo, es importante situar el problema desde su origen, la transformación de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro (1925-1959) arrastró al ISSSTE un déficit importante, pues el fondo de pensiones absorbió a los pensionistas y jubilados de aquella época. Para matizar esto se analiza la siguiente gráfica donde se observa una línea que marca la relación ideal: 14.28 trabajadores/1 pensionado, tomando como parámetro esto, la disparidad nace junto con el Instituto, pues para 1960 había 10.9 cotizantes en activo por pensionista.

GRÁFICA NO. 3



De 1983 a 1992, el déficit se pagó con las reservas que se crearon entre 1970 y 1983. Las reservas fueron agotadas principalmente por el constante incremento del número y costo de beneficios sin reciprocidad con las contribuciones. Los beneficios y aportaciones quedaron en un desequilibrio sin igual, la balanza se fue para un sólo extremo: Más opciones de jubilación.

En 1983 se crea la pensión por cesantía en edad avanzada, pensión que no existía. Es una pensión que se puede obtener con 10 años de cotización y 60 años de edad. También se creó la pensión “por edad y tiempo de servicios”, una persona con 15 años de antigüedad y 55 años de edad puede obtener este tipo de pensión. En esta misma época se crea el 100 por ciento de disfrute a la pensión indirecta, pues anteriormente se daba un porcentaje a la viuda o a los huérfanos y ahora se da el 100 por ciento. La pensión mínima se establece en un tope de un salario mínimo y, por otro lado, se establece la jubilación de las mujeres a los 28 años. Se exenta el pago del 4% de servicios médicos a los jubilados. Los jubilados contribuían con el servicio médico, situación que ahora ya no hacen.

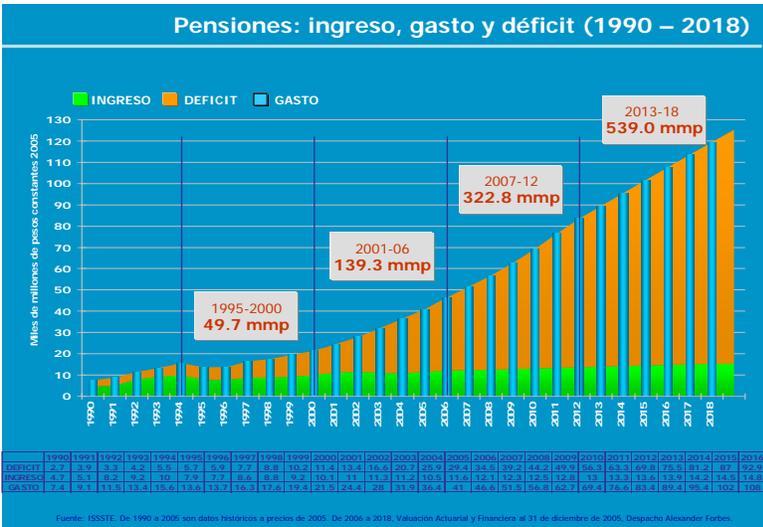
Con base en lo anterior y la reducción de la edad de retiro en el ISSSTE cada vez un mayor número de derechohabientes se jubila o pensiona a edad temprana, además se aprecia un crecimiento dinámico de su población pensionaria frente a la reducción de sus trabajadores en activo. Estudios actuariales muestran que, *“en 1994 de 1’854,791 trabajadores cotizantes al Fondo de Pensiones 151,483 (8.17%) tenían derecho a una pensión y para el año 2000, de 2’036,602 trabajadores en activo 337,319 (16.59%) tuvieron ese derecho, lo que expresa un incremento del 100%”*.¹⁸

Si a lo anterior se agrega el efecto de la revolución demográfica y la problemática del Fondo Médico, se puede afirmar que esta situación es alarmante para cualquier institución de seguridad social en el mundo. Con las reservas agotadas,

¹⁸ Trabajadores Cotizantes al Fondo de Pensiones. abril de 2002.

a partir de 1993 las aportaciones y los rendimientos resultaron insuficientes por lo que se registró un déficit de 4.2 mil millones de pesos que el Gobierno Federal tuvo que compensar. Considerando el grafico siguiente, se observa que el *ingreso* para el fondo de pensiones entre 1995 y el 2005 ha tenido una línea más o menos regular, lo que no sucede con el *gasto*, el cual se ha triplicado en apenas una década, al pasar de 13.6 mil millones de pesos en 1995 a 41 mil millones en el 2005.

GRÁFICA NO. 4

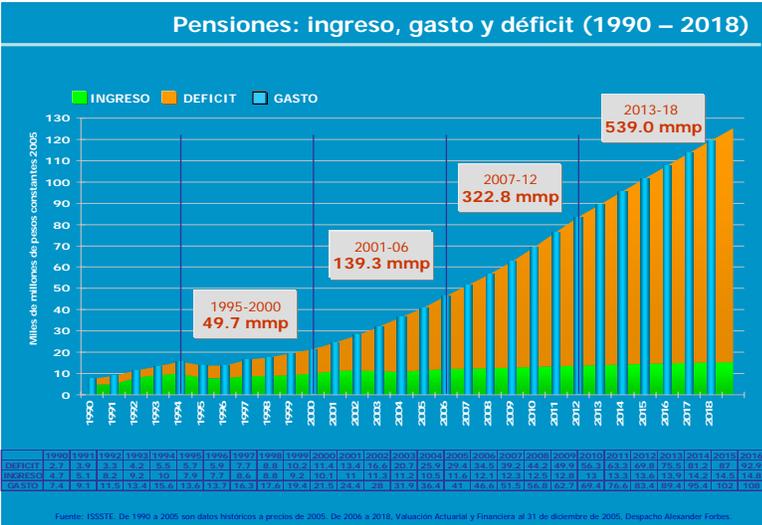


Fuente: ISSSTE. De 1990 a 2005 son datos históricos a precios de 2005. De 2006 a 2018, Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2005, Despacho Alexander Forbes.

Esto quiere decir que la captación de recursos se ha estancado relativamente, no así el gasto absorbido para solventar los servicios pensionarios. Más claramente, en el 2005 se obtuvieron ingresos por 11.6 mil millones de pesos pero para cubrir los servicios se tenía que gastar 41 mil millones, es decir hubo un *déficit* de 29.4 mil millones de pesos.

¿Qué había sucedido? ¿Qué factores generaron el problema del financiamiento? La explicación de fondo subyace en la imposición del modelo neoliberal (cambio del patrón de acumulación de capital, reforma del Estado y política laboral) y sus secuelas: caída en el salario base de cotización, despidos masivos en el sector central, congelamiento de plazas, jubilaciones inducidas, estancamiento del número de cotizantes, y utilización de las reservas para infraestructura médica sin generación de rendimientos. Se optó por realizar transferencias internas entre fondos que disminuyen los recursos destinados a la prestación de unos servicios, para cubrir necesidades del Fondo de Pensiones.

GRÁFICA NO. 5



Fuente: ISSSTE. De 1990 a 2005 son datos históricos a precios de 2005. De 2006 a 2018 proyecciones actuariales
 Nota: El número estimado de jubilados para este sexenio (283,000) equivale al número de jubilados en el periodo de 1985 a 2000 (264,435)

Para ejemplificar, según el Programa de Trabajo 2002, del ISSSTE, otros fondos de la institución han sido afectados: el de Riesgos del Trabajo, por el incremento en el número de accidentes y la carencia de medidas preventivas; Préstamos Personales, pues no dispone de la capacidad financiera para satisfacer la demanda de crédito y sólo atiende al 25% de la población afiliada, situación que

obedece a los bajos niveles de presupuesto asignado, por lo que se tiene que nutrir, esencialmente, de la recuperación de la cartera vigente de créditos, la cual resulta insuficiente para ampliar la cobertura y para actualizar los importes de los préstamos; el Fondo de Servicios Sociales y Culturales, como consecuencia de las transferencias para subsanar el déficit de otros fondos; el Fondo de la Vivienda, cuya problemática administrativa y de gestión, así como de los reducidos presupuestos autorizados, se tradujeron en el limitado número de créditos que se otorgan.

Como se demuestra, las medidas han sido de carácter coyuntural, pues sólo han permitido aliviar temporalmente el desequilibrio financiero y como consecuencia se han afectando de manera directa otros fondos. Por otra parte, las transferencias del Gobierno son cada vez mayores. En consecuencia, el problema central del ISSSTE ha sido presupuestal.

Existe una grave crisis de financiamiento, que se origina en el crecimiento sistemático de las necesidades y en el número actual de derechohabientes, así como en la enorme complejidad operativa para otorgar las prestaciones y servicios a las que el trabajador tiene derecho. El gasto en pensiones se cubre con las contribuciones de trabajadores y patrones. En el ISSSTE estas contribuciones suman el 7% del sueldo básico de cotización, que aportan por mitades trabajadores y dependencias. La pensión por jubilación a que tiene derecho un trabajador, por su parte, es del 100% del sueldo básico de cotización. Esto significa para pagar cada pensión se requiere de las contribuciones de 14.3 trabajadores cotizantes.

Sin embargo, hoy, para pagar una pensión sólo se cuenta con las contribuciones de 4.6 trabajadores cotizantes, que apenas es suficiente para cubrir alrededor del 30% de cada pensión. El 70% restante de cada pensión tiene que ser cubierto con subsidios provenientes de los impuestos que paga la población nacional, y

recordemos que más de la mitad de esta población no tiene acceso a servicios de seguridad social.

Este desequilibrio es el resultado de la acelerada transición demográfica que vivió el país, y que tuvo una expresión particularmente profunda en el ISSSTE. El sistema de pensiones fue diseñado para que las aportaciones de las generaciones nuevas financiaran el gasto de las generaciones que se fueran pensionando.

Otra forma de ver el desequilibrio financiero en materia de pensiones, la ofrece la situación individual de un trabajador promedio afiliado al ISSSTE. Con un sueldo de 5000 pesos y treinta años de cotización, él y su dependencia llegan a aportar durante 30 años de cotización 216,000 pesos a una tasa del 7% del sueldo básico de cotización. Al retirarse disfruta su pensión de 5000 pesos durante 22 años (incluyendo a sus beneficiarios), lo que representa un costo de 1, 435,000 pesos. En suma, las características del sistema de pensiones del ISSSTE son las siguientes:

- a) El sistema de pensiones ha llegado a ser profundamente inequitativo: Para financiarse, usa recursos de población no derechohabiente, que ni siquiera tiene acceso a la seguridad social.
- b) Permite que una gran cantidad de personas logren promociones de sueldo o dobles plazas el último año de cotización y se jubilen con sueldos sobre los cuales nunca cotizaron. Con ello, “capturan” la solidaridad intergeneracional en beneficio propio.
- c) Impide el reconocimiento del tiempo de cotización a un trabajador que encuentra un mejor empleo en un sistema distinto al ISSSTE, y le obliga a elegir entre una mejor calidad de vida presente y la conservación de sus derechos de retiro.

Por esto mismo, el resolver el problema de pensiones del ISSSTE es impostergable, solo basta recordar que en esta década habrá un gran número de trabajadores que entraron al gobierno a finales de los años setenta y principios de los ochenta, cuando fue el boom petrolero y el crecimiento del gobierno; ellos están cumpliendo 25, 28 y 30 años de servicio. Así que, en estos años va a jubilarse una gran cantidad de personas y aumentará aún más el déficit de las pensiones en el ISSSTE. De modo que en muy poco tiempo, el Estado afrontará la necesidad de atender con recursos fiscales a una cada vez más amplia población de la tercera edad que hoy no disfruta de protección previsional, para evitar que en nuestro país se llegue a asociar la vejez con el lacerante fenómeno de la indigencia. Prepararse para esta realidad inminente supone estar dotado de una fortaleza financiera que no podrá lograrse sin resolver la carga fiscal que representa la problemática de pensiones vigente.

2.5 LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL IMSS

Las reformas del Sistema de Pensiones en México tienen un trasfondo financiero que era incapaz de mantener una estructura pensionaria, por esto mismo se inician las reformas a partir de 1990. En 1992 surge el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) como un seguro complementario a las pensiones otorgadas por el IMSS y en las cuales el empleador, en la institución bancaria de su elección, debía abrir una cuenta individual a cada trabajador.

La cuenta está formada por dos subcuentas, en las que se depositan los siguientes porcentajes sobre el Sueldo Base de Cotización registrado ante el IMSS de cada trabajador:

- De ahorro para el Retiro 2%
- Del Fondo de la Vivienda 5%

Los recursos que integran la cuenta individual no provienen de un descuento al salario del trabajador, son aportaciones previstas en la Ley del Seguro Social que el patrón está obligado a cubrir íntegramente. Los recursos aquí acumulados se entregarán en una sola exhibición al momento de que el trabajador cumpla 65 años de edad o bien tenga derecho a recibir una pensión por parte del IMSS. Con este esquema quedan perfectamente definidos los derechos de propiedad de los recursos y se permite al trabajador obtener mayores beneficios al jubilarse.¹⁹ Este modelo tiene funcionamiento hasta 1997 con la introducción de la nueva Ley del Seguro Social.

A partir del 1º de julio de 1997 inicia el funcionamiento del nuevo modelo pensionario, siendo obligatorio para todos aquellos afiliados que ingresen al sistema de seguridad social a partir de 1997, pero existe un subsistema especial para trabajadores petroleros, empleados públicos y militares.²⁰

La nueva Ley de Seguro Social, que introdujo la mayor parte de las modificaciones en materia de pensiones, fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1995. En abril de 1996, con la aprobación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se introdujeron medidas adicionales destinadas a permitir la administración privada de cuentas de ahorro previsional individuales -llamadas Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE)- a través de los Administradores de Fondos para el Retiro (AFORE), compañías privadas creadas para ese fin. La supervisión del sistema privado está a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONASAR).

Los asegurados deben contribuir el 1,125% de sus ingresos al seguro de vejez y el 0,625% al seguro de invalidez y sobrevivencia por ingresos entre 15 y 25 veces el salario mínimo. El empleador debe aportar 2% de la nómina para empleados con ingresos inferiores a cinco salarios mínimos y 3,15% para empleados con ingresos

¹⁹ www.consar.gob.mx/IMSS

²⁰ Ver CARRILLO Prieto. Derecho de la Seguridad Social. Pág. 36

entre 15 y 25 veces el salario mínimo, más 1,75% para el seguro de invalidez y sobrevivencia y 5% para fondos de vivienda. Por su parte el Estado contribuye 10,14% de las cotizaciones del empleador, garantizando una pensión mínima de 5,5% del salario mínimo diario.

Para las pensiones a la vejez, la edad de retiro son los 65 años y el afiliado debe contar con al menos 1,250 semanas de contribuciones (unos 25 años); no obstante se puede solicitar la jubilación anticipada a partir de los 60 años. La pensión que recibe el afiliado es el resultado de sus contribuciones más los intereses acumulados, garantizándose a su vez una pensión mínima equivalente al salario mínimo de julio de 1997 ajustado por el índice de precios al consumidor.

Para las pensiones de invalidez, el trabajador debe acreditar haber perdido al menos un 75% de su capacidad laboral y contar con por lo menos 150 semanas de contribuciones. Las prestaciones corresponden al 35% del promedio de los salarios de las últimas 500 semanas de cotización más asignaciones familiares equivalentes al 15% de la pensión. Por último, la pensión de sobrevivencia se otorga a los beneficiarios de quienes estuviesen recibiendo una pensión o hubiesen contribuido por al menos 150 semanas al momento de la muerte. La viuda o viudo inválido del asegurado recibirá el 90% de su pensión acumulada, los hijos, o en caso de no existir cónyuge o hijos, los demás dependientes, recibirán el 20%.²¹

2.6 EL SAR EN EL ISSSTE

El 27 de marzo de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación de un Sistema de Ahorro para el Retiro en beneficio de los servidores públicos y se integró a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como uno de los ramos de aseguramiento que comprende el régimen obligatorio de dicho Instituto. En consecuencia se establece

²¹ RUIZ Moreno, Ángel Guillermo. Las Afores. El nuevo sistema de ahorro y pensiones. Ed. Porrúa. México 1997.

como un sistema complementario de la pensión que recibirá el trabajador al término de su vida laboral.

Dicho sistema está integrado por dos subcuentas: La de Ahorro para el Retiro y la del Fondo de la Vivienda. La entidad o dependencia efectúa aportaciones por un importe equivalente al 2% del Salario Básico de Cotización (SBC) para el retiro y el 5% del SBC para la vivienda. En este contexto, los trabajadores tienen derecho a recibir en una sola exhibición, el saldo de su cuenta individual cuando cumplan 65 años de edad o bien cuando adquieran el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicio, cesantía en edad avanzada, invalidez, incapacidad permanente total o invalidez permanente parcial del 50% o más, en los términos de la Ley del ISSSTE.

Asimismo, el trabajador tiene derecho a efectuar retiros parciales de su cuenta individual con cargo a la subcuenta de retiro. Este derecho puede ser ejercido por los trabajadores a los que se les haya otorgado una incapacidad temporal que se prolongue por los periodos de prestaciones establecidos en la Ley del ISSSTE, quienes podrán solicitar a la institución de crédito la entrega de una cantidad no mayor al 10% del saldo de la subcuenta de referencia. De igual forma, los trabajadores que dejen de estar sujetos a una relación laboral, tendrán derecho a retirar de dicha subcuenta una cantidad no mayor al 10% del saldo existente, siempre y cuando no hayan efectuado retiros 5 años antes de la fecha de la solicitud.

En caso de fallecimiento del trabajador titular de la cuenta, sus familiares pueden disponer de estos recursos, como lo hubiera hecho el propio trabajador. En este sentido, el trabajador al momento de la apertura de su cuenta individual deberá llenar el formulario SAR ISSSTE-04 y designar a los beneficiarios a efecto de que en caso de fallecimiento del mismo, la institución de crédito entregue a los beneficiarios los porcentajes correspondientes de los recursos. Cabe señalar, que el Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores sujetos al régimen de la

Ley del ISSSTE que han venido operando desde 1992 en los términos descritos de manera general en los párrafos que preceden, no se modificó con la reforma a la Ley del IMSS; en tal virtud las cuentas individuales de los trabajadores del ISSSTE continúan siendo administradas por las instituciones de crédito en las que la entidad o dependencia haya realizado la apertura.

No obstante, *con fecha 10 de diciembre de 2002 se realizó una reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, misma que contempla que los trabajadores al servicio del Estado que así lo decidan, podrán elegir que los recursos correspondientes al 2% del SAR 92 sean administrados por una Afore e invertidos por una Siefore, con acceso a mayores rendimientos. Además tendrán la posibilidad de acceder a los beneficios del ahorro voluntario.*²²

2.7 CONDICIONANTES DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Los aspectos demográficos, epidemiológicos, económicos, políticos, incluyendo a los grupos de presión que impactan en la reforma del sistema de pensiones del ISSSTE, se revisan a continuación:

2.7.1 Demográficas

México avanza hacia la etapa de transición demográfica pues la esperanza de vida aumentará de manera constante y se transformará paulatinamente en un país con más viejos que niños. La tasa de crecimiento de la población de adultos mayores registrada en los últimos años es de 3.5 por ciento, lo que implica que tiene el potencial para duplicar su tamaño cada 19 años, según un estudio del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Esta dinámica continuará hasta alcanzar una tasa de crecimiento de 4.3 por ciento durante la tercera década del siglo.

²² www.consar.gob.mx/ISSSTE

En 2000 los mayores de 60 años eran 6.8 por ciento de la población, en 2005 representan 7.7 por ciento, y se espera que en 2050 representen el 28 por ciento. Alrededor de 72 por ciento del incremento demográfico de la tercera edad previsto para la primera mitad del siglo XXI tendrá lugar después de 2020, lo que da al país apenas dos décadas para preparar las respuestas a las demandas sociales del envejecimiento.

El envejecimiento demográfico ocurrirá en nuestro país en un lapso bastante menor y en un contexto socioeconómico menos favorable al observado en países más desarrollados. Esto significa que México tendrá menos tiempo y recursos para adaptarse a las consecuencias sociales que traerá consigo el envejecimiento:

23

- Un incremento de los recursos destinados al cuidado de la población en edades avanzadas, y
- Mayores presiones hacia las instituciones públicas de seguridad social, al tiempo que se intensificará el recurso a las distintas formas de apoyo familiar a la vejez.

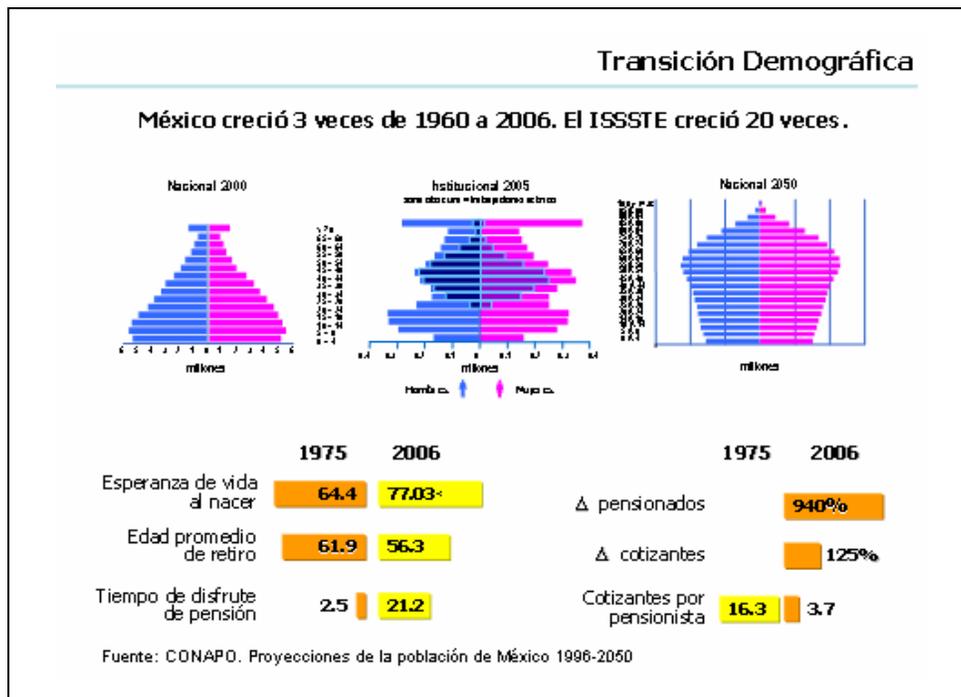
El índice de envejecimiento de la población, es decir, la relación entre mayores de 60 años y menores de 15, indica que en 2000 había 20.5 adultos mayores por cada 100 niños:

- Actualmente, la relación es de 25 personas de la tercera edad por cada 100 infantes,
- Habrá la misma cantidad de niños y viejos alrededor de 2034, y
- En 2050 el país tendrá 166.5 adultos mayores por cada 100 niños.²⁴

²³ La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado: Avances y Desafíos. Colección Editorial del Gobierno del Cambio. Ed. FCE. 1ra. Edición México 2000. pág 12.

²⁴ www.conapo.gob.mx/prensa/2005/492005

GRÁFICA NO. 6



La población de 65 años o más es la que crece de manera más rápida desde hace quince años y presenta una tasa con potencial para duplicar su tamaño en menos de dos décadas:

Los adultos mayores son en la actualidad 5.6 millones y sólo representan 5.3 por ciento de la población total, pero el incremento anual asciende a poco más de 200 mil personas y se espera continúe aumentando hasta 788 mil en 2034 para luego disminuir gradualmente hasta 532 mil en 2050;

Si hoy uno de cada veinte mexicanos y mexicanas está en ese grupo de edad, en 2030 serán uno de cada ocho, y en el 2050 uno de cada cuatro, su tamaño

*umentará a 6.7 millones en 2010, 12.6 millones en 2025 y 27.8 millones en 2050.*²⁵

En suma, el envejecimiento se convertirá en un desafío formidable que de manera conjunta tendrán que enfrentar sociedad y gobierno. En el nuevo siglo será necesario multiplicar los esfuerzos sociales con el fin de prever sus consecuencias y ramificaciones, reconocer los costos y beneficios que acompañan a este proceso, diseñar ambiciosas propuestas legislativas, y poner en marcha programas institucionales imaginativos y eficientes. No hay duda que este complejo asunto merece y debe debatirse con profundidad y amplitud. De las decisiones que se tomen desde hoy dependerá afrontarlo con éxito en el futuro.

2.7.2 Epidemiológicos

*México tiene como logro en la época actual, el descenso de la mortalidad, este hecho es notable desde hace aproximadamente seis décadas, pues se ha dado una notable mejoría en la cobertura sanitaria y de salud, reflejo de esto, es que la esperanza de vida al nacer en 1950 era de 49 años, y en el 2005 aumentó a 73 en los hombres y 78 en las mujeres. Lo anterior, aunado a la disminución en la tasa de natalidad de 46 a 21 por cada 1, 000 habitantes, ha generado un cambio en la distribución etaria de la población. Para el año 2010, se prevé que la tasa de natalidad se reduzca y la esperanza de vida se incremente a 74 años en el hombre y 79 en la mujer. Esto implicará que la población mexicana alcance los 111 millones de habitantes en los próximos 7 años, con un crecimiento notable en la participación de la población conformada por adultos y ancianos.*²⁶

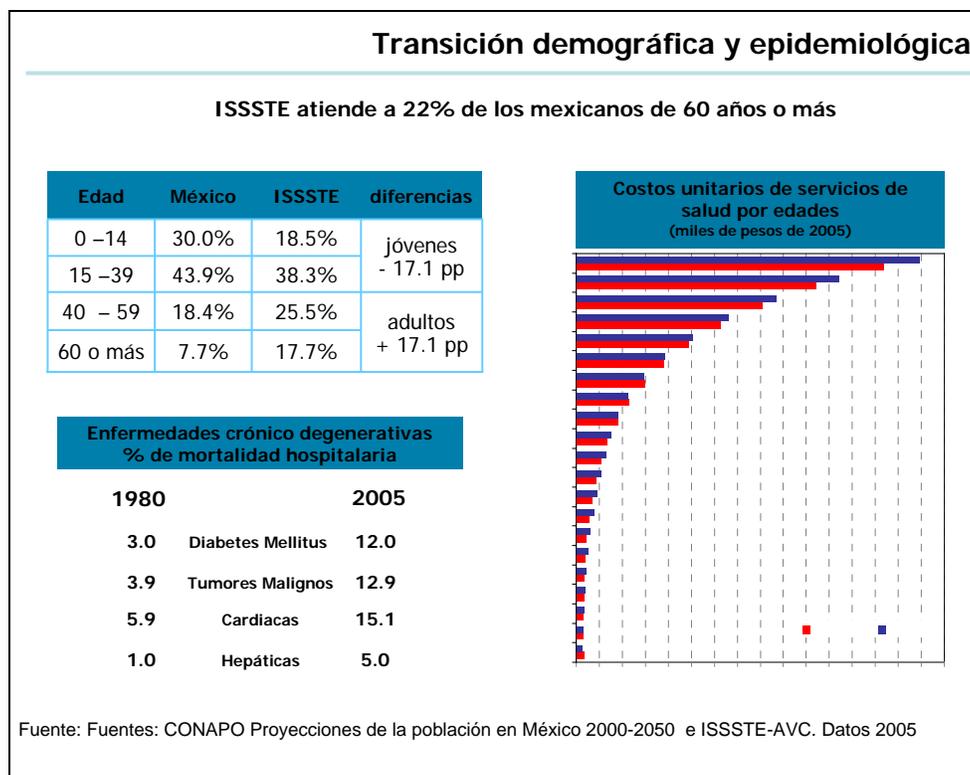
El cambio en la pirámide de población acelerará la transición hacia un perfil epidemiológico dominado por los padecimientos crónico-degenerativos, como el cáncer y las enfermedades del sistema circulatorio y del corazón. Este hecho determinará que el peso de la enfermedad y de la muerte siga desplazándose en

²⁵ PARTIDA Bush Virgilio. La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México. Publicaciones CONAPO.

²⁶ Hacia una Política Farmacéutica Integral para México. Sistema Federal Sanitario. Ed. SS. México 2005. págs. 21-25.

las próximas décadas hacia los grupos de mayor edad. En consecuencia, los problemas de discapacidad de los adultos mayores serán cada vez más intensos y visibles en la sociedad.²⁷

GRÁFICA NO. 7



Al respecto, se estima que el número de personas con algún rasgo de deterioro funcional en la vejez crecerá de 2.0 millones en 2000 a 7.3 millones en 2030 y a 15.1 millones en 2050. Las nuevas realidades demográficas y epidemiológicas impondrán fuertes presiones sobre la infraestructura de salud; provocarán una cuantiosa reasignación de recursos para atender sus demandas; y exigirán profundas reformas en las estrategias, alcance, funcionamiento y organización de este sector. En este proceso, las acciones de promoción de la salud y de

²⁷ Ver La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado: Avances y Desafíos. Págs. 13-14.

prevención de la vejez achacosa deberán desempeñar un papel cada vez más preponderante y emprenderse desde muy temprano en la vida de las personas.

2.7.3 Económicos

Durante la administración de Vicente Fox se han seguido políticas económicas conservadoras para evitar otra crisis económica, con el costo potencial de comprometer el crecimiento. No obstante, se proyecta un índice de desarrollo económico debido a la fuerte economía de los EEUU y a los altos precios del petróleo. Pese a los avances en desarrollo económico y reducción de la pobreza, México es un país que enfrenta problemas para ofrecer condiciones de vida óptima a la población, el estándar óptimo que refleja esto, es el PIB pues al compararlo con el crecimiento promedio de otros países tenemos que: Colombia tuvo un crecimiento de 2.67%, Perú de 3.43%, Chile de 3.41% e incluso Brasil, que a pesar de haber atravesado por una crisis, superó a México al tener un crecimiento de 1.74 por ciento anual. Otro aspecto a destacar es que los principales socios comerciales de México, Estados Unidos y Canadá, han crecido a un ritmo del 2.5% anual.²⁸

²⁸ La Historia de un Voto, Cinco Años Después. Ing. Manuel Aguirre Botello. Febrero, 2005. Disponible en www.mexicomaxico.org.

CUADRO No. 6

PIB AÑO 2000 EN %		PIB CRECIMIENTO EN PORCIENTO ENTRE 2001 Y 2004					
PAIS	2000	2001	2002	2003	2004	CREC.Acum	PROM.-01/04
MEXICO	6.60	-0.20	0.80	1.30	4.10	6.08	1.49
USA	3.70	0.80	1.90	3.00	4.30	10.35	2.49
CANADA	5.20	1.80	3.40	2.00	2.90	10.48	2.52
ARGENTINA	-0.80	-4.40	-10.90	8.80	7.00	-0.84	-0.21
BRASIL	4.40	1.30	1.90	-0.20	4.00	7.14	1.74
CHILE	4.50	3.40	2.20	3.30	4.90	14.51	3.45
COLOMBIA	2.90	1.40	1.60	3.70	4.00	11.11	2.67
VENEZUELA	3.70	3.40	-8.90	-7.60	12.10	-2.43	-0.61
PERU	2.80	0.30	4.90	4.10	4.50	14.46	3.43
FRANCIA	4.20	2.10	1.10	0.50	2.60	6.44	1.57
INGLATERRA	3.90	2.30	1.80	2.20	3.40	10.05	2.42
ESPAÑA	4.40	2.80	2.20	2.50	2.60	10.49	2.52
ITALIA	3.00	1.80	0.40	0.30	1.40	3.95	0.97
INDIA	5.00	3.90	5.00	7.20	6.40	24.43	5.62
CHINA	8.00	7.50	8.30	9.10	9.00	38.45	8.47
JAPON	2.80	0.40	-0.30	2.50	4.40	7.12	1.73
HONG KONG	10.20	0.50	1.90	3.20	7.50	13.61	3.24
TAIWAN	5.90	2.80	2.20	2.50	2.60	10.49	2.52
COREA SUR	8.50	3.80	7.00	3.10	4.60	19.78	4.61

Nota: Datos de 2004 son proyecciones estimadas.
Fuente: Fondo Monetario Internacional

Fuente: retomado de www.mexicomaxico.org

Al examinar la tabla anterior podemos darnos cuenta que el crecimiento promedio de la economía mexicana en los últimos 4 años ha sido de 1.49%, cabe agregar que durante 2005 el PIB descendió a 3 por ciento, lo que significo una caída de 1.1 por ciento con respecto al 2004. *Para el primer trimestre de 2006 tuvo un*

*reajuste pues creció al 5.5 por ciento en términos reales, cifra superior al cinco por ciento pronosticado por autoridades.*²⁹

*Preferentemente, en el gobierno de Vicente Fox se ha reducido la inflación, pues la mayoría de los precios han subsistido a precios estables y desde 1968 no se había logrado una inflación anual de 3.6%, cifra final del año 2006.*³⁰

La deuda externa durante la administración foxista pasó, en el año 2000 de 76,000 millones de dólares a 67,400 millones de dólares para fines del 2005³¹, es importante recalcar esto pues desde 1943 con la firma del tratado Lamont-Huerta, la deuda externa nunca tuvo una reducción. El porcentaje de la Deuda Externa con respecto al PIB en el 2005 fue de 8.3%, el más bajo desde 1958. “Tan sólo baste recordar que durante el sexenio populista de López Portillo, representó el 90% del PIB.”³²

Es importante mencionar que si en este sexenio se logro algo fue una substancial estabilidad económica, pues era costumbre que al final de cada administración las reservas estuvieran en números rojos, sin embargo al final del 2006 las reservas Internacionales se mantuvieron arriba de los 70,000 millones de dólares, las más altas de la historia del Banco de México.

²⁹ CASTELLANOS, Antonio (18- 05-2006). Crece el PIB 5.5%: Hacienda. La Jornada. Obtenido el 30/11/06 de www.jornada.unam.mx

³⁰ www.sexto.informe.presidencia.gob.mx

³¹ Reporte Económico de México. Año 39, marzo del 2006. Guadalajara Jalisco. Disponible en www.lloyd.com.mx/en/reportes

³² Ver AGUIRRE Botello, Manuel La Historia de un Voto, Cinco Años Después.

2.7.4 Políticos

El régimen político mexicano, que brotó de la Revolución Mexicana, propone una República Federal, con un poder presidencial ilimitado, sustentado en una amplia red corporativa con los más amplios y diversos grupos sociales.

El régimen político mexicano, formalmente democrático, se constituyó alrededor del poder presidencial y del partido oficial (Partido Nacional Revolucionario [PNR], 1929; Partido de la Revolución Mexicana [PRM], 1938, Partido Revolucionario Institucional [PRI], 1946) y siempre obtuvo el apoyo de los amplios grupos de la población, finalmente organizada en el mismo partido.

El partido oficial fue el dominante de 1929 a 1994. En todo este período el partido siempre ganó la Presidencia de la República, obtuvo prácticamente todas las gubernaturas estatales, las senadurías, las diputaciones federales y locales. Desde mediados de los ochenta y como resultado de la Reforma Política, el PRI empezó a perder el poder en varios niveles: en presidencias municipales, en diputaciones locales y federales; además, de 1988 en adelante, el PRI perdió algunas gubernaturas, numerosas diputaciones federales y senadurías.

En la Legislatura de 1997-2000, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, que había conservado durante siete décadas, siempre para beneficio de los presidentes, de sus respectivos gobiernos y, finalmente, para reproducir el régimen político. Igualmente, en 1997, el PRI perdió el gobierno del Distrito Federal (DF) y la mayoría de la Asamblea Legislativa del DF, que, por primera vez, se sometieron a votación. Recuérdese que la población del DF vio limitados sus derechos electorales durante siete décadas, en las cuales no se elegía a su gobierno, sino que era impuesto por el presidente en turno.

Así, en el año 2000, el PRI pierde por vez primera la Presidencia de la República, dándose la alternancia característica de toda democracia, y se inicia una nueva

etapa en la historia política de México. La derrota priísta implica el desmoronamiento inmediato de numerosos caciques, grupos sindicales y políticos, de funcionarios corruptos y otras especies similares formadas a lo largo de siete décadas.

2.7.5 Grupos de presión (sindicatos)

El proceso de transformación en nuestro país, no sería entendible sin los sindicatos, pues van aunados a los cambios políticos, económicos y sociales de México, la participación de las agrupaciones sindicales se gesta en la inclusión de estos en la elaboración de los planes estratégicos, algunas veces actuando como grupos de presión moldean planes de gobierno, reformas, políticas laborales y publicas con el objeto de beneficiar al gremio trabajador.

Actualmente, el centro de análisis es la reforma a la Ley del ISSSTE, la cual ha sido acogida de diversas maneras por las organizaciones sindicales afiliadas al Instituto. Puesto que se pretende uniformar los esquemas pensionarios en el país, el punto central compartido por varios sindicatos es modificar el régimen de jubilaciones para equipararlo con el que se fijó al Seguro Social, es decir una ley espejo.

El 24 de diciembre del 2004 en la reunión convocada por la Comisión de Seguridad Social de la LIX legislatura, donde se reunieron el entonces director de ISSSTE Benjamín González Roaro, burócratas sindicales de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), así como con los integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), y representantes de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, tuvieron como objetivo principal: presentar sus respectivos proyectos de reformas.

Es de mencionar que hubo una notable concordancia entre la Comisión Nacional Hacendaría, la CONAGO y González Roaro (representante del gobierno federal).

La línea de acción en conjunto consiste en pasar de un esquema de beneficio definido, como el que hoy existe, a uno de cuentas individuales, análogo al de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), que tienen los trabajadores de la iniciativa privada. Las cuentas individuales serán administradas por un nuevo organismo público sin fines de lucro llamado **Pensión ISSSTE** o, más adelante, por un administrador privado si el trabajador lo considera conveniente, ambos supervisados por el gobierno.

Se trata de sustituir el sistema de reparto actual por un sistema de pensiones que tenga relación directa con los años de trabajo y el esfuerzo de las personas. Asimismo, los trabajadores activos tendrán la opción de mantenerse en el sistema actual (con reformas graduales) o migrar al nuevo sistema, en el cual se les reconocerá su antigüedad laboral por medio de un bono monetario garantizado.

Así las cosas, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), una de las principales organizaciones opositoras argumenta que la reforma no es integral, pues sólo se centra en el Fondo de Médico y de Pensiones, es decir se deja atrás la ambiciosa reforma integral de todo el Instituto.

CUADRO No. 7

Comparativo

PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DEL ISSSTE	LEY DEL ISSSTE ACTUAL
Riesgos de trabajo	1. Riesgos de trabajo
Enfermedades y maternidad	2.- Medicina Preventiva 3.- Seguro de enfermedades y maternidad 4.- Servicios de rehabilitación Física y Mental
Invalidez y vida	5.- Seguro de invalidez 6.- Seguro por causa de muerte 7.- Indemnización global
Retiro Cesantía en Edad Avanzada	8.- Seguro de jubilación 9.- Seguro de retiro por edad y tiempo de servicio 10.- Seguro de Cesantía en Edad avanzada 11.- Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas
Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil	12.- Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil 13.- Servicios para la calidad de vida del servidor público.
<p>VIVIENDA: En lo que se refiere a la vivienda, las AFORES sólo llevarán el control contable-administrativo, pero no recibirán recursos de los trabajadores. Además La construcción de viviendas la hacen empresas privadas.</p> <p>SAR: El Sistema de Ahorro para el Retiro se depositará en dos cuantas individuales:</p> <p>a) El propio SAR. b) El fondo de vivienda</p> <p>Aportando el trabajador un 2% de su salario base. Será manejado por instituciones bancarias autorizadas por la CONSAR (Comisión Nacional del SAR), las AFORES (Administradoras del Fondo de Retiro). Los recursos ahorrados son invertidos por las SIEFORES (Sociedades de Inversión Especializada en Fondo para el Retiro)</p> <p>PRESTAMOS: No los menciona.</p>	<p>14. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al instituto.</p> <p>15. Prestamos hipotecarios y financiamiento general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o causas habitación, reparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos</p> <p>16. Prestamos a mediano plazo</p> <p>17. Prestamos a corto plazo</p> <p>18. Préstamos complementarios</p> <p>19. Servicios sociales</p> <p>20. Servicios culturales</p> <p>21. Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)</p>

Fuente: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Sección XXII. Documento disponible en seccion22snte.org.mx

El punto a destacar en el cuadro anterior es la agrupación de las 21 prestaciones y servicios en cuatro rubros. Con esto se pretende la contratación individual de seguro de *Gastos Médicos* a través de una institución llamada *Servicios Especializados de Salud (ISES)*, es decir *“los servicios tendrán un enfoque selectivo definido por la CAPACIDAD DE PAGO”*³³

³³ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Sección XXII. Documento disponible en seccion22snte.org.mx. Pág. 4

Lo anterior culminaría con la privatización de los servicios médicos a través de los seguros de enfermedad y maternidad prestándose atención a la medicina preventiva y rehabilitación, y se sigue con la subrogación y contratación de servicios médicos y otros insumos (medicamentos, servicio de limpieza, entre otros).

Las medidas anteriores arrecian la pugna entre los sindicatos. Así lo ha expresado la Federación Democrática de Sindicatos de los Servidores Públicos (FEDESSP), en la cual militan maestros, trabajadores de las secretarías de Estado como Desarrollo Social, de la Reforma Agraria y de Agricultura, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Sistema de Transporte Colectivo y los del Sistema de Administración Tributaria (SAT).

El principal argumento de la FEDESSP es que la reforma no debe ser una propuesta unilateral, debe ser incluyente, debe surgir de un proceso plenamente democrático y contar con el consenso de los trabajadores a través de sus organizaciones sindicales, así como del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

Desgraciadamente, el ambiente se torna así en la eterna pugna entre los que proponen y los que se oponen, la tensión que produce el choque entre la situación de emergencia que amenaza su futuro y la convicción todos los actores políticos y sociales de reformarlo para garantizar su viabilidad. El ISSSTE no puede esperar.

Se evidencia una falta de consenso entre los actores involucrados, basta tomar en cuenta que el ISSSTE tiene afiliadas 228 organizaciones sindicales lo que representa una serie de discrepancias de tal envergadura que las propuestas de reformas han quedado estancadas, mientras la situación del Instituto es cada día más grave. La tensión que produce el choque entre la situación de emergencia que amenaza su futuro y la convicción de todos los actores políticos y sociales de reformarlo para garantizar su viabilidad resulta alarmante.

CAPÍTULO 3. PROPUESTA DE REFORMA PARA EL SISTEMA DE PENSIONES DEL ISSSTE

Derivado de lo expuesto en los capítulos que anteceden, en éste se plantean las recomendaciones y conclusiones necesarias para la determinación de contenidos básicos, orientaciones y acciones necesarias para el desarrollo de una reforma al sistema de pensiones del ISSSTE, para el efecto, este tópico se abordará con base en la metodología de políticas públicas.

3.1 PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL ISSSTE.

3.1.1 Contexto.

Sobre el particular, podemos iniciar por identificar los elementos de contexto internacional que han caracterizado este tipo de reformas, para ello apuntamos que hoy por hoy, en todo el mundo se revisan y se dan los pasos necesarios para reformar los sistemas de seguridad social con el fin de resolver los problemas estructurales que los caracterizan y actualizarlos para que respondan de manera eficaz a las nuevas condiciones sociales: la transición demográfica y epidemiológica que definen las propiedades actuales de la sociedad moderna.

En ello, los países involucrados con acciones de reforma buscan en diferentes grados:

- Garantizar el financiamiento y equilibrio de los fondos en que se sustentan los sistemas de seguridad social, particularmente los relativos a pensiones y los de atención médica.
- Adecuar la estructura de beneficios a efecto de hacerlos corresponder con la nueva realidad demográfica y epidemiológica de sus países, buscando en paralelo que las contribuciones (cuotas y aportaciones) se sitúen en niveles accesibles, acordes a las condiciones laborales y de ingreso de los trabajadores afiliados.
- Renovar los modelos de gestión de los servicios y las estructuras organizacionales en que estos descansan.
- Aprovechar el potencial económico de la seguridad social para generar ahorro interno que, con una visión de futuro permita restituir su valor en el tiempo, mediante la creación de valor agregado a través de su adecuada inversión en la promoción del empleo, y actividades productivas de bajo riesgo que contribuyan al desarrollo económico.

Estos cuatro aspectos se encuentran presentes con variados órdenes, matices y estrategias en los diferentes movimientos internacionales que tienen como foco la reforma de los sistemas de seguridad social.

Son punto común en los objetivos y contenidos de los diferentes movimientos de reforma, aún cuando su consecución conlleva en muchos de los casos largos tiempos de realización, así como complejos procesos de gestación, negociación e instrumentación como se puede observar en los diversos países donde se han llevado a cabo.

Tal es el caso de España que para su consecución ha empleado más de una década, de 1978 a 1995, mediante la suscripción del Pacto de Toledo como origen y consenso de trabajo.

De igual manera Francia empleó 10 años para reformar el régimen de servidores públicos de 1993 al 2003.

Brasil ha trabajado de 1998 al 2003 para reformar el régimen público.

Finalmente Colombia inició desde 1993 su reforma a la seguridad social, obteniendo sus primeros resultados hasta el 2005.

Todos estos movimientos de reforma se caracterizan por tener en común un factor específico: la constitución de una **Política de Estado** en materia de seguridad social – pensiones, que ha definido sus alcances por encima de posiciones partidistas y más allá de cambios de administración, garantizando para ello la continuidad de acciones y haciendo prevalecer el logro del objetivo de alcanzar una reforma.

Sin embargo esta situación no es fortuita en virtud de que ha requerido de largos procesos de puesta en común y consenso de los actores involucrados a efecto de establecer y mantener estas políticas a lo largo del tiempo.

Derivado de la experiencia internacional podemos resumir que todo movimiento de reforma en la materia, implica por su complejidad y duración, de un consenso que permita su sostenimiento y vigencia en el tiempo haciendo necesario su establecimiento como **Política de Estado**. Consecuentemente, para el caso de México y específicamente del ISSSTE, uno de los primeros requerimientos es el de definir el problema de su rescate financiero, de gestión y de permanencia, como una **Política de Estado**, lo que permitirá dar una garantía de futuro a su realización y a la solución definitiva a la situación actual del Instituto.

3.1.2 La Forma de la Reforma.

PRIMERA REFLEXIÓN

Es prioritario considerar que al momento actual sólo el 40% de la población del país disfruta de servicios de seguridad social, a través del IMSS, ISSSTE, organismos paraestatales y fuerzas armadas, quedando aún un 60% desprotegido de estos beneficios, lo que impone la necesidad de revisar en detalle los sistemas existentes, a efecto de homologarlos en la medida de lo posible y constituir a partir de ellos un sólo **Sistema Nacional de Pensiones** y, en su caso, de seguridad social, que además garantice el libre tránsito de los afiliados entre subsistemas, a fin de concluir con una de las más graves inequidades de los sistemas actuales, en los cuales ante cualquier cambio laboral (sector público a sector privado o viceversa) se pierden los derechos adquiridos, en tanto no exista la homologación antes descrita. Esto puede ser resuelto sólo de una manera, a través de la **portabilidad de derechos** como una opción garantizada en los diferentes regímenes existentes.

Sin embargo, la portabilidad en sí, implica o requiere técnicamente de la adopción de **sistemas de cuentas individuales**, mismos que han sido satanizados ante los magros resultados obtenidos de su adopción y la voraz participación de la iniciativa privada en el manejo financiero de las cuentas, independientemente de las deficientes regulaciones estatales a su gestión, cuando han sido utilizados como contenido único de reforma, es decir en sistemas unipilares, donde los sistemas de cuentas individuales son la única base del sistema de pensiones. Así se ha expuesto en los más recientes seminarios internacionales en la materia, dentro de los que podemos señalar las conclusiones de Odilia Ulloa y Miguel A. Raya.

“La reforma presentada por el senador Ayala, es una reforma que debilita a la seguridad social. Las actuales proyecciones de tasas de reemplazo para el

sistema de capitalización individual dan como resultado pensiones promedio del 35% del último salario, en cambio, se traslada la administración de los ahorros de los trabajadores a las Afores que, de 1997 a 2006, obtuvieron utilidades por 94.9 mil millones de pesos, frente a los bajos rendimientos reales anuales otorgados y las altas comisiones cobradas.

Es una reforma que debilita al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores. Busca el equilibrio financiero y la solvencia del Instituto, a costa de los servicios que brinda. Se inscribe en la lógica de las reformas para adelgazar al Estado y trasladar áreas y funciones públicas al mercado, dejando a los agentes privados las áreas rentables, sin que esto se traduzca en beneficios para los trabajadores y sus familiares derechohabientes. El adelgazamiento del Estado, sin embargo, ha significado su debilitamiento y ha tenido efectos contrarios en áreas como la seguridad pública, la defensa de la soberanía y la seguridad social, dada la reducción de recursos que lleva implícita.

No es la reforma que el ISSSTE requiere. Traslada a los trabajadores el costo de la crisis que vive el Instituto, vía la baja de beneficios (esquema de mínimos en pensiones y salud). No aclara el destino de las reservas, ni el uso que se hizo de las aportaciones y recursos del Instituto, sino que opta por el “borrón y cuenta nueva”.¹

Odilia Ulloa afirma que “esa Ley tiene como elementos positivos el aumento de la participación gubernamental y los ocho mil millones de pesos que, como gasto social, destinará el gobierno federal en un plazo de tres años”.²

¹ ULLOA, Odilia y RAYA, Miguel Alonso. La reforma de pensiones del ISSSTE: ayala-shcp-banco mundial; reflexiones para el debate http://prdleg.diputados.gob.mx/diputado/rosario_ortiz/PDF/ROSARIO_01.pdf, Marzo 2007.

² ULLOA, Odilia y RAYA, Miguel Alonso. La Reforma del ISSSTE del Gobierno Federal. Los problemas estructurales, http://www.salud.gobiernolegitimo.org.mx/90d5.html?seccion=documentos&documento=issste_01, Marzo 2007.

SEGUNDA REFLEXIÓN

Lo anterior nos lleva a una segunda reflexión, la que se refiere a qué modelo de reforma deberá adoptarse para la reforma del sistema de pensiones del ISSSTE, sobre este particular destaca también la experiencia internacional en la que podemos afirmar que en los últimos años los países que han emprendido algún movimiento de reforma se han definido de la manera siguiente:

- En el caso de Latinoamérica se observan tres tipos de modelo claramente distinguibles, mismos que fueron conceptualizados y descritos a lo largo del apartado 1.2 Marco Teórico páginas 55 a 76:
 - Modelos Paramétricos: Brasil y Colombia
 - Modelos basados en cuentas individuales o de capitalización individual: Chile, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Colombia (éste último también adoptó un modelo paramétrico)
 - Modelos Multipilares: Argentina, Uruguay, Costa Rica, Ecuador y Perú
- En el caso de los países europeos, a diferencia, la totalidad de las naciones involucradas han adoptado modelos multipilar, tal es el caso de Inglaterra en 1986, España en 1994, Hungría en 1998, Polonia y Suecia en 1999 e Italia y Francia (1993).

Lo anterior como se señaló en líneas que anteceden constituye una de las decisiones más relevantes ante una reforma, en razón de que de ella depende en buena medida la garantía de futuro del sistema a reformar. A partir de los modelos

adoptados por los diferentes países podemos afirmar que en el caso de los países europeos el riesgo financiero ha sido un factor determinante en la selección, toda vez que se ha buscado distribuir este riesgo mediante la coexistencia de esquemas de reparto, con esquemas de capitalización individual y de esquemas de ahorro complementario

De esta manera, el riesgo financiero que en cuentas individuales queda exclusivamente en el trabajador, es distribuido en cuentas diferenciadas lo que aminora cualquier peligro de descapitalización al mantener los recursos en diferentes bolsas con niveles de riesgo diferenciado. Esto permite en paralelo aprovechar el potencial de los recursos de pensiones al someterlos a esquemas de inversión productiva de bajo y mediano riesgos, que permitan mantener el valor de las cuotas y aportaciones a lo largo del tiempo, agregar un valor adicional al capital operado y contribuir de esta manera a las tareas del desarrollo nacional de los países respectivos.

Este esquema parte de una premisa básica que reconoce que **los recursos son propiedad de los trabajadores**, toda vez que las cuotas y aportaciones en que se sustentan guardan un carácter de recursos de seguridad social desde su origen.

En función de lo expresado se concluye que la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE deberá considerar los elementos de forma siguientes:

1. Asumir la reforma al sistema de pensiones del Instituto como una **Política del Estado Mexicano en materia de seguridad social**, a fin de darle viabilidad financiera, de gestión y sostenimiento de futuro.
2. Iniciar con un ejercicio de **reconocimiento de antigüedad**, donde se integre el total de las cuotas, aportaciones y periodos de servicio de cada trabajador, así como la generación del bono de reconocimiento correspondiente

3. Tener fundamento en un **Sistema Multipilar** con:

- Un **componente de reparto** con base en cuentas individuales, donde permanezcan los recursos necesarios (40%) para operar una **pensión garantizada** equivalente a dos o tres S.M.G a lo largo de un máximo de 15 años.
- Un **componente de capitalización individual** donde se puedan concentrar los demás recursos del trabajador (60%) con el fin de propiciar su utilización en inversiones prioritariamente públicas de bajo riesgo que permitan el sostenimiento de su valor a lo largo del tiempo; y,
- un **componente de ahorro voluntario** por parte del trabajador en el que pueda enterar diferentes cantidades y tiempos de aportación a juicio del propio trabajador que pudiera destinarse a la aplicación de inversiones de riesgo medio en aras de la obtención de un mayor valor de recuperación.

Esta fórmula ha brindado ya múltiples beneficios en los países donde se ha aplicado toda vez que reduce y dispersa el riesgo financiero propio de los modelos de aplicación única de cuentas individuales, en que el trabajador asume el riesgo total sobre el destino de sus recursos, a diferencia del sistema de reparto en que el riesgo financiero recae en la institución pública responsable de su administración.

4. **Reconocer** formalmente que **el trabajador es dueño de la totalidad de las cuotas y aportaciones** operadas en su favor.

5. Utilizar **sistemas de cuentas individuales** que permitan distinguir el total de aportaciones y cuotas a favor de cada trabajador.

6. Establecer **la portabilidad de derechos** como garantía básica, que permita el libre tránsito del trabajador, a través de los diferentes sistemas de pensiones existentes en el país y como una primera contribución al establecimiento de un Sistema Nacional de Pensiones.

3.1.3 Bases para la Propuesta de Reforma

En el caso particular del ISSSTE, como se señaló en la última parte del capítulo anterior, la necesidad de efectuar una transformación integral del instituto es un imperativo, la grave situación en que se encuentran sus fondos no permitirá en el mediano plazo su sostenimiento, particularmente en el caso de pensiones, toda vez que el requerimiento de recursos presupuestales, vía subsidios, presenta crecimientos exponenciales.

De igual manera el abordar sólo la problemática del Fondo de Pensiones en forma individual no permitirá su cabal solución toda vez que en conjunto con el resto de los fondos mantiene una sinergia de gestión.

Esta problemática no podrá ser resuelta mediante políticas parciales o inerciales, tales como el subsidio federal o los subsidios cruzados entre fondos, en virtud de que ya han demostrado su insuficiencia para revertir la condición de creciente deterioro del Instituto. Se requiere en consecuencia, de una transformación estructural integral es decir que involucre a la totalidad de los fondos en que descansa la prestación de los seguros previstos por la ley.

Para ello deberá preverse que la reforma involucre una **transformación integral** que persiga los objetivos siguientes:

1. Fortalecer y **garantizar la permanencia del ISSSTE** como institución social del Estado, como patrimonio de los trabajadores y como garante de sus derechos, para lo que se requiere:

- Garantizar la viabilidad financiera de la Institución mediante el replanteamiento de sus prestaciones, cuotas, aportaciones y tiempos de servicio. Las nuevas condiciones demográficas y epidemiológicas así lo exigen.
 - Buscar la salud financiera y de gestión del Instituto a fin de consolidarlo como una organización confiable con procesos, recursos y resultados operados con transparencia y fácilmente auditables.
 - Asegurar la calidad, eficiencia y sentido humano en el otorgamiento de sus seguros, prestaciones y servicios.
2. Transformar al Instituto implica una alta complejidad, toda vez que deberán ***revisarse a profundidad la estructura y modelo de operación de cada uno de los 21 seguros, prestaciones y servicios*** que ampara su Ley de creación.
- Se vincula directa y estrechamente con el sistema nacional de salud, las políticas nacionales de desarrollo humano y social, vivienda, turismo, abasto y protección al consumo, deporte, recreación, formación de personal, y de pensiones.
 - Su reforma debe tener como origen la realización de estudios especializados que den la pauta para la conformación de estrategias de largo plazo en materia social, financiera, jurídica y administrativa.
 - De acuerdo a su membresía, a la fecha se requiere de la participación de 515 organizaciones-patronos y de 228 organizaciones sindicales, el Congreso de la Unión (diputados y senadores), de los congresos locales, de las dependencias globalizadoras de la Administración Pública Federal.

- Aunado a lo anterior, son muchos los tópicos sobre los que se requiere de acuerdos y consenso para su permanencia y/o modificación.
3. De manera específica, en el Fondo de Pensiones la transformación debe **evaluar todas la experiencias internacionales disponibles** a fin de configurar un modelo de operación propio, que retome lo mejor de lo aprendido por otros países y contenga las mejores opciones para:
 - Marcar en lo inmediato un alto definitivo a la tendencia deficitaria geométrica del Fondo de Pensiones y detener su impacto respecto de los otros seguros, prestaciones y servicios proporcionados por el Instituto, al abandonar la histórica práctica de subsidio cruzado entre fondos.
 - Evitar el continuar afectando a las finanzas públicas con el requerimiento de subsidios crecientes para el pago de la nómina de pensiones, lo que permitiría la liberación de esos recursos para su aplicación en otros programas sociales vigentes.
 4. **Reconstituir el Fondo de Pensiones** y aplicar prácticas innovadoras de ingeniería financiera que lo fortalezcan, con regulaciones específicas para su administración.
 5. Resolver el problema financiero y de gestión del Instituto, abandonando el enfoque presupuestal imperante en su administración, **dotándolo de autonomía financiera y facultades de fiscalización** que le permitan asumir los compromisos con los trabajadores, a partir del uso directo de sus recursos (cuotas y aportaciones) con una visión de largo plazo.
 6. Mantener una **pensión digna escalable** en el tiempo, a partir del replanteamiento de cuotas, aportaciones y periodos de cotización.

7. **Asegurar la viabilidad financiera del fondo** y garantizar el correcto pago de las pensiones en el mediano y largo plazos

3.1.4 El Contenido de la Reforma

Este deberá ser definido a detalle por todos los actores participantes, sin embargo se vislumbran algunos contenidos básicos de reforma aplicables al fondo de pensiones, dentro de los que destacan los siguientes:

- **Reconstituir y fortalecer el Fondo de Pensiones**, a partir de las acciones realizadas por el Instituto en el año 2003 para la conformación de un fideicomiso con fondos por 300 millones de pesos que sirviera de base para el financiamiento de las pensiones.
- Aplicar **modificaciones paramétricas** al acceso a la pensión, consistentes en la ampliación a:
 - **65 años de edad**
 - **35 años de servicio**
 - Estas definiciones podrían ser ajustadas para propiciar ajustes porcentuales al monto de la pensión por retiro anticipado en fórmulas similares a las utilizadas en la actualidad por el sistema.
- Implantar un **sistema de cuentas individuales** que permita el reconocimiento particular de los derechos cuotas y aportaciones a favor de un trabajador a lo largo de los años de cotización, con los diferentes estatus y niveles de sueldo base alcanzados a lo largo de su participación en el servicio público.

- Mantener la aspiración a **una pensión digna** establecida en el año 2001 por el Congreso de la Unión mediante la reforma parcial al **artículo 57 de la Ley del ISSSTE**, en que se obliga a la actualización de los montos de pensión en razón del reconocimiento de la inflación o la variación del Índice Nacional de Precios al consumidor, lo que resulte más alto.
- Establecer una **pensión garantizada** equivalente a 2 S.M.G. a lo largo de **al menos 15 años**.
- Mantener el **sistema de ahorro para el retiro SAR** como base para la constitución del componente de capitalización individual.
- Establecer la **portabilidad de derechos para los trabajadores** lo que permitiría que éstos puedan optar por integrar sus recursos en una sola cuenta o sistema y jubilarse al amparo de la institución que prefieran. Esta propuesta permitiría acabar con una de las grandes inequidades del actual sistema donde quien se retira del servicio pierde la continuidad de sus derechos.
- Establecer la **cuota social a cargo del estado** para el financiamiento del sistema de seguridad social equivalente al 6% y que sería el símil de la cuota establecida en el caso del sistema del Instituto Mexicano del Seguro Social reformado en 1994. De ésta se podría destinar:
 - **4% a pensiones**
 - **2% a salud**
 - Reconocer puntualmente los derechos de los trabajadores, distinguiendo los correspondientes de los pensionados y los de los trabajadores en activo.

Cabe destacar que de conformidad con la legislación vigente, la reforma sólo se aplicaría a las generaciones futuras, es decir a aquellas que se incorporasen al régimen del ISSSTE al día de su puesta en vigor; sin embargo, se estima que se pudiese promover la incorporación de los trabajadores en activo a este sistema para lo que se requeriría de:

- Partir con una intensa campaña que permita al trabajador tomar la decisión de en qué sistema permanecerán sus derechos, a partir de una adecuada ponderación de ventajas y limitantes de cada uno de los sistemas y sus beneficios.
- El reconocimiento de la antigüedad a partir de las cuotas, aportaciones y periodos de cotización.
- Su transferencia al sistema de cuentas individuales.
- Abrir a la decisión del trabajador la selección de la AFORE que se encargará de administrar sus recursos
- Integrar en dicha Afore la totalidad de los recursos previo trámite, en su caso, del reconocimiento de cuentas que hubiese generado en otros sistemas (aplicación de la portabilidad de derechos).

Por último se sugiere que la **administración de los fondos quede a cargo de una AFORE pública** creada ex profeso para el efecto, misma que pudiese ser integrada a partir de la actual estructura del ISSSTE asegurador (área de pensiones), con carácter de empresa pública, a fin de permitirle participar en el mercado con igualdad de oportunidades ante las regulaciones establecidas para el efecto.

3.2 BENEFICIOS, CONDICIONES E IMPLICACIONES DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

3.2.1 Beneficios

La realización de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE presenta en su esencia una serie de beneficios directos tanto a los trabajadores afiliados al régimen de la Ley del Instituto como a los demás sistemas de pensiones existentes en el país, entre otros podemos distinguir los siguientes:

- En primer término, la realización de la reforma reafirmaría el compromiso del Estado para con sus trabajadores, al garantizar la permanencia del sistema y la operación de pensiones en favor de éstos, de acuerdo a los derechos adquiridos. Ello implica la continuidad del sistema y la certeza de que los beneficios pueden ser alcanzados una vez acreditados los derechos correspondientes.
- Así mismo, la reforma conlleva el sostenimiento del servicio, tanto para las generaciones actuales como para las futuras al garantizar el pago de una pensión base (pensión garantizada) equivalente a dos salarios mínimos generales, independientemente de los recursos aportados por el trabajador o la institución contratadora.
- Otro beneficio ponderable es la creación o diseño de un nuevo modelo o sistema de seguridad social que, a partir de las mejores prácticas internacionales, se constituya en una alternativa viable para la modernización de los sistemas de pensiones existentes. Un modelo con posibilidades de generalizarse en el país.
- Este nuevo modelo de pensiones se constituiría en una aportación para la modernización de los sistemas estatales y de entidades paraestatales, los cuales, con respeto a sus condiciones particulares pudiesen adoptarlo, a fin de propiciar una visión sistémica que favorezca la constitución posterior de

un Sistema Nacional de Pensiones que permita el libre tránsito de trabajadores entre sistemas y el reconocimiento irrestricto de los derechos adquiridos.

- Finalmente éste modelo de operación pensionaría se observa como un elemento fundamental para acreditar una garantía de futuro a los sistemas de pensiones existentes al hacerlos compatibles con las nuevas condiciones demográficas y epidemiológicas existentes y previstas para el país en los siguientes 50 años.

3.2.2 Condiciones

Para el adecuado desarrollo del nuevo sistema de pensiones y la realización de la reforma a la Ley de creación del Instituto se observan como grandes condicionantes los elementos siguientes:

PARA LA FASE DE GESTACIÓN

- Iniciar un fuerte programa educacional dirigido a los diferentes segmentos de la población beneficiaria del sistema con tres grandes componentes: uno que contenga los aspectos legales de la reforma donde se precisen alcances, coberturas, e implicaciones, otro segundo de divulgación dirigido a la sociedad en su conjunto donde se informe de la necesidad de la reforma, sus alcances, beneficios y formas de participación y un tercer componente de difusión donde se expongan las diferentes alternativas y opciones de reforma con una explicación detallada de limitantes, ventajas y beneficios de cada opción. Este programa deberá, en consecuencia privilegiar la información básica a los diferentes actores participantes en el proceso de reforma, a saber:

- Trabajadores, exponiendo la situación de los derechos, la forma, las características y los principales elementos de la reforma, así como los beneficios e implicaciones de cada acción propuesta.
 - Sindicatos
 - Instituciones
 - Gobiernos estatales y municipales
 - Legisladores
 - Medios de comunicación, etc.
-
- Realizar la construcción de consensos con los diferentes actores involucrados, sobre la forma y contenido de la reforma, así como sobre su duración y la necesidad de contar con un programa de mediano y largo plazos para su desarrollo, precisando el papel y responsabilidades a cargo de cada actor.
 - Reiniciar las actividades para la suscripción de un “Pacto”, ya emprendidas por el ISSSTE desde el año 2002, en que se establezca el acuerdo básico sobre la realización de la reforma y su necesaria ubicación como **Política de Estado**, éste deberá ser suscrito por todos los actores involucrados en la reforma, de manera independiente a su afiliación partidista.
 - Reforzar la necesidad de que todos los actores involucrados participen en la reforma, mediante la definición de su rol o papel y de las acciones que en lo particular deberán realizar al interior de sus correspondientes instituciones.
 - Precisar la responsabilidad de los trabajadores y las instituciones que en el proceso de reforma se utilizará un esquema de **“TODOS PONEN”** es decir

el financiamiento correrá necesariamente a cargo de todas las instituciones participantes y de la participación de los trabajadores en la redefinición de nuevos periodos de antigüedad y cotización.

- Finalmente, por su permanencia en el proceso, deberá preverse una formación y preparación técnica permanente para el poder legislativo y los partidos políticos en la materia, resulta impráctico y altamente retardatario que cada tres años haya de reiniciarse el proceso por la natural sustitución de legisladores y la baja competencia, en general para asumir la reforma.
- Finalmente cabe destacar que en todas estas acciones el ISSSTE ha desempeñado un papel muy importante desde el año 2003, en que a través de la página Web institucional se han presentado las razones, la situación actual de la seguridad social en el mundo y en México, el problema del ISSSTE, las acciones de reforma en México y el mundo, las propuestas institucionales de reforma y los avances del proceso de dialogo (con quienes se ha dialogado y en que eventos); así mismo, se dispone de sitios específicos para plantear propuestas, los resultados de encuestas sobre el particular y el acceso a documentos de consulta, así como enlaces a otros sitios de interés.

3.2.3 Implicaciones

La realización de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE como se comentó en páginas anteriores no puede concebirse sino de manera integral, es decir que implica necesariamente una revisión detallada y mejora estructural de la totalidad de los seguros, prestaciones y servicios proporcionados por el instituto, así como de los diferentes fondos en que se sustenta su operación, a ello deberán agregarse las implicaciones específicas siguientes:

- La primera gran implicación es la relativa al establecimiento de la reforma como una **Política de Estado**, para lo cual se requiere del consenso de los actores participantes; esta primer gran declaración resulta fundamental toda vez que es la que permitirá garantizar la continuidad del movimiento de reforma a lo largo del tiempo e independientemente de periodos de administración o periodos legislativos
- La continuidad de las acciones hacen necesario el establecimiento de un PLAN MAESTRO en el que puedan precisarse los actores participantes, sus responsabilidades, tópicos, productos y momentos de participación; en forma específica se sugiere que exista una definición precisa de la participación de las secretarías de Gobernación en su carácter de responsable de la conducción política del país, de la de Hacienda y Crédito Público por lo tocante al financiamiento de la reforma, así como la emisión de deuda publica para el efecto; el ISSSTE por su parte asumiría en nuestro parecer el papel técnico y de conducción del proceso de reforma, esta ha sido una solicitud externada por los diferentes actores a lo largo de diferentes foros donde se han expuesto la problemática, alternativas de solución y diferentes contenidos para una posible reforma.
- La reforma al sistema de pensiones deberá salvaguardar los derechos, tanto de los pensionados como de los trabajadores en activo, efectuando para estos últimos la invitación para, en su caso, sumarse al nuevo sistema. Ello implica una gran labor de difusión y divulgación, así como el programa educacional mencionado en el apartado anterior.
- Otra implicación es la que se refiere al reconocimiento de derechos de los trabajadores en activo, para lo que será necesario poner a disposición de los trabajadores algunos mecanismos electrónicos que le permitan efectuar el cálculo de su bono de reconocimiento a partir de la antigüedad y montos aportados. En esta acción resulta fundamental la participación de las áreas de personal de las diferentes instituciones afiliadas al régimen de la Ley,

tanto para la verificación de derechos, la estimación de cuotas y aportaciones y la emisión de la documentación comprobatoria correspondiente (hojas de servicio).

En estas tareas resulta de la más alta importancia la información en poder del ISSSTE, el que se convertirá necesariamente en un referente obligado para efectos de consulta y validación técnica.

- Derivada de la Reforma y como un componente específico deberá efectuarse una reorganización integral del ISSSTE y sus actuales organismos desconcentrados FOVISSSTE, SITyF y TURISSSTE, donde se busque:
 - Dotar a la institución de facultades de fiscalización que garanticen el correcto y oportuno entero de las cuotas y aportaciones, así como su restitución como entidad aseguradora.
 - Formalizar la separación de la prestación de los servicios médicos de su financiamiento, a efecto de facilitar y transparentar la gestión médica y su contribución al sistema nacional de salud, entre otras las modalidades que facilitarían la gestión médica se encuentran las siguientes:
 - Presupuestos capitados acordes a la población a atender en cada unidad médica, particularmente de 1er. Nivel de atención
 - Sistema de financiamiento de intervenciones médicas de acuerdo a los recursos y medios utilizados
 - Homologación de la práctica médica y quirúrgica, mediante la redefinición de competencias clínicas y la reestructuración de la enseñanza médica

- Dotar a los organismos desconcentrados que resulten, de personalidad jurídica propia y las facultades necesarias que le permitan el mejor desempeño de su objeto, particularmente las que se refieren a aspectos comerciales y de financiamiento de actividades previstas por la Ley.
- Finalmente una última implicación es la que se refiere a la creación de una AFORE pública que se encargue de la administración de los diferentes fondos que se establezcan para el financiamiento de las pensiones; esta deberá operar de conformidad con la normativa establecida para este tipo de organizaciones y ser regulada por las instituciones creadas para el efecto (SIEFORE, CONSAR, etc). Su principal reto será el ofrecer tasas de rendimiento y bajas comisiones, suficientemente atractivas para atraer las cuentas de empleados públicos afiliados al régimen de la Ley.
- Cabe mencionar por último que recientemente la Cámara de Diputados autorizó un presupuesto para adultos mayores, antecedente importante para la constitución del sistema nacional, ya que con ello se abren los beneficios a adultos que no cuentan con seguridad social.³

³ Presupuesto de Egresos de la Federación 2007. D.O.F, 20 de diciembre de 2006. Artículo 28. que señala que "Las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades deberán considerar lo siguiente: XIV. Se podrán otorgar apoyos a adultos mayores que formen parte de hogares beneficiarios, incluyendo las condiciones, los montos, procedimientos y la corresponsabilidad en salud adecuada a su condición y, en su caso, ofrecer mecanismos de ahorro para el retiro de población adulta beneficiaria del Programa".

CONCLUSIONES

Se cumplió el propósito de este trabajo de hacer un análisis para la Reforma del Sistema de Pensiones del ISSSTE, tomando como base de estudio el periodo 2001-2006, para conocer los principales factores que han incidido en el déficit del fondo de pensiones y plantear alternativas de Reforma del sistema orientadas a satisfacer las necesidades y expectativas de los trabajadores y pensionados del Instituto.

Asimismo, se cumplieron los objetivos para:

- Conocer y analizar las reformas realizadas al sistema de pensiones por otros países, así como otras estrategias de fortalecimiento de los sistemas pensionarios
- Evaluar las distintas estrategias de reforma disponibles, sus riesgos, ventajas y desventajas.

A continuación se mencionan las principales conclusiones resultantes de este trabajo :

- A pesar de las reformas realizadas a los diferentes sistemas de pensiones, con el fin de resolver problemas como la fragmentación, homologación, portabilidad, cobertura y sustento financiero), siguen existiendo desigualdades en los beneficios y condiciones de acceso entre los diferentes sistemas, por la fragmentación que cubre a sectores ocupacionales cerrados, cada uno de ellos con sus propios asegurados y legislación.
- El sustento financiero de los sistemas se encuentra en una situación crítica, aún cuando en los sistemas reformados han iniciado acciones de fondeo para las nuevas generaciones.

- El estudio realizado muestra que los países analizados con reforma implantada tienen que efectuar más reformas para poder garantizar la sostenibilidad financiera en las pensiones y afrontar el desafío del envejecimiento de la población, el cual se prevé se duplique para el año 2050, por lo que el gasto en pensiones aumentará en forma considerable.
- Las actuales propuestas tienen limitaciones para garantizar la viabilidad financiera de las pensiones, ya que a la fecha no se observa que las reformas realizadas hayan contribuido a mejorar sustancialmente el problema. Tampoco parecen haber contribuido a la legitimación social de los proveedores actuales del seguro de pensiones, ni a la sostenibilidad financiera o institucional de los sistemas.
- La reforma al sistema de pensiones debe llevar a superar rezagos y a hacer frente a problemas que están emergiendo con gran fuerza, como es el caso del envejecimiento y de las enfermedades crónico degenerativas de la población. La reforma también debe conducir a un mejor aprovechamiento de los recursos y a sentar las bases para la integración de un sistema que actualmente se divide en funciones.
- El actual manejo del fondo de pensiones en el ISSSTE, implica distracción de los recursos públicos. Existe un apoyo extraordinario del Gobierno Federal que resulta insuficiente. La transición demográfica-epidemiológica que afecta al fondo de pensiones al consumir recursos cada vez mayores, debido a la presencia de enfermedades crónicas degenerativas.
- Lo anterior se refleja en la problemática financiera de los fondos de pensiones y médico del ISSSTE, que han mostrado resultados deficitarios por el crecimiento en el número de pensionados con relación a los cotizantes, cubriendo su déficit con transferencias del Gobierno Federal. Para el periodo 2000 al 2005 las transferencias para pensiones alcanzaron la cifra de más de 100 mil millones de pesos y el déficit del fondo de salud fue mayor a 10,000 millones.

De esta forma se comprueba la hipótesis planteada, que señala: “La situación del sistema de pensiones del ISSSTE es crítica, su no reestructuración provocará una crisis del sistema financiero nacional por el incremento, cada vez mayor, de los recursos que el Estado destina para el gasto de pensiones”.

Antes de iniciar y llevar a cabo cualquier proceso de reforma es fundamental analizar y considerar los siguientes puntos:

- México tiene un sistema de pensiones fraccionado, en el cual coexisten sistemas cerrados independientes, que muestra ineficiencias, hoy el 40 % de la población goza de aseguramiento y el 60% está fuera. Los programas surgieron como políticas de gobierno, en respuesta a los diferentes movimientos que dieron origen a su creación, por tanto estos programas (ISSFAM, ISSSTE, IMSS) atendieron a intereses particulares y no a una demanda pública, que propiciaron la atención por sectores de la población: los que trabajan y pueden pagar, los que tienen y los que no tienen recursos, implicando un acceso desigual y generando duplicidades.
- Es urgente que el Congreso se centre en definir contenidos mínimos generales que engloben a los sistemas existentes, que aseguren el libre tránsito de los asegurados entre sistemas y que se garantice la continuidad de derechos. Para que el sistema sea funcional e integral debe permitir que en cualquier sector al que el trabajador pase, éste integre a su ahorro.
- El sistema de cuotas individuales representa una buena alternativa con los complementos necesarios que garanticen la viabilidad. Importa insistir en que no se está sugiriendo el reemplazo del sistema de Pensiones, sino la combinación adecuada de las reformas existentes, pero con una autoridad concentrada en vigilar la operación y funcionamiento de éstos, en forma integrada para maximizar la equidad y la eficiencia. Los instrumentos de acción realizados son perfectibles y sólo sirven como pilar de apoyo.

- Evitar que en la medida de lo posible el riesgo financiero del manejo de recursos recaiga exclusivamente en el trabajador.
- Establecer un formato del ahorro multipilar para garantizar una pensión de nivel, en función de las acciones que desarrollen y de lo que ahorren.
- Que la cuota social se destine a las pensiones y a los servicios médicos.
- Para la reforma del ISSSTE, se deberán ensayar fórmulas, generar las características del sistema y promover la adopción del sistema de pensiones por los gobiernos estatales.
- Definir el papel del ISSSTE en la reforma. En los diferentes foros se ha reconocido que el papel debe recaer en el ISSSTE, estableciendo una situación de liderazgo del Director del ISSSTE, En la administración del Lic. Benjamín González Roaro, las organizaciones accedieron a la reforma siempre y cuando el proceso fuera coordinado por el ISSSTE.
- Esta claro que la presencia de múltiples agentes requiere una fuerte función rectora, de no existir no se puede asegurar el éxito de la reforma.
- Bajo un enfoque de política pública se hace indispensable la participación ciudadana a fin de garantizar así la corresponsabilidad. La participación, información y responsabilidad del ciudadano, es un derecho constitucional.
- Promover la solidaridad inter e intra-generacional. Las personas mayores serán cada vez más y la edad los lleva a necesitar más cuidados que por sí mismos no pueden hacer ni financiar, por lo que esto los obliga a depender de hijos y familiares.
- Elevar los niveles de empleo. En particular para cubrir a los trabajadores con empleos precarios y del sector informal y a las personas que no cuentan con un empleo remunerado.

- Prolongar la vida laboral, para lo cual es necesario un cambio radical del mercado de trabajo, que actualmente limita el acceso a personas mayores. Aproximadamente un 80 por ciento de los adultos mayores se dedican al mercado informal, ya sea porque no se percibe una pensión decorosa (menos de un salario mínimo) o porque se encuentra fuera de la seguridad social.
- La seguridad social en México surge con una estructura sindical, por lo que la participación de los sindicatos constituye un pilar esencial para la implantación de la reforma. La participación de los representantes y de las personas protegidas es un principio consagrado por la OIT.

Está claro, así se plantea en la política pública, que no hay soluciones comunes que satisfagan a todos. Las soluciones no participativas, por correctas que sean técnicamente, tienden a alinear a los grupos excluidos y a los favorecidos.

La incorporación del tema de la reforma en la agenda política de los poderes Ejecutivo y Legislativo es impostergable, las consecuencias de su no atención serían, por su costo, desastrosas para las finanzas públicas y el financiamiento de otros programas sociales. Es urgente liberar recursos para el financiamiento del desarrollo social del país.

Se deberá dar prioridad al proceso de negociación con los actores políticos participantes, para ello se requiere establecer un Plan de Negociación de la Política para la Reforma, resulta imprescindible garantizar el compromiso de los actores y la presencia de un liderazgo que conduzca y concilie intereses. La simple aceptación de los actores en la arena política no es garantía de acción y solución.

Otro aspecto que resulta vital es el correspondiente a su instrumentación-implantación, donde se requerirá de grupos técnicos especializados de apoyo tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, el papel de éstos últimos resulta de la mayor importancia para garantizar la continuidad de las acciones.

Finalmente, cabe dejar una última reflexión: ¿Qué consistencia y cohesión puede tener una sociedad que no reconozca el valor de la contribución de sus adultos y les recompense dignamente por ello?

La reforma es un compromiso del Gobierno para con sus trabajadores y de la sociedad con sus servidores públicos. El sistema impone una solución efectiva e impostergable.

La reforma al sistema de pensiones del ISSSTE puede ser la piedra de toque que permita la posterior integración de un sistema nacional de pensiones, integral e integrado que opere bajo criterios de interrelación, interdependencia e intercomunicación en beneficio de la población del país.

ADENDUM: ANALÍTICO DE PROPUESTAS Y CONTENIDO DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE.

A partir del 31 de marzo pasado se dispone de una nueva Ley del ISSSTE, misma que fue sancionada por las cámaras de diputados y senadores en un lapso corto, no más de una semana; en razón de que el presente trabajo fue presentado para su revisión en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales durante el mes de febrero, se consideró necesario formular un análisis de los contenidos de la presente propuesta, respecto de los contenidos definitivos de la nueva Ley; a continuación se presentan los resultados del análisis correspondiente:

PROPUESTAS	CONTENIDO NUEVA LEY	COMENTARIOS
PREMISAS:		
Política del Estado Mexicano en materia de Seguridad Social.		PENDIENTE No declarado formalmente, por lo que sólo se consideró un corto plazo para su implantación, lo que puede resultar en una seria limitante para su efectiva instrumentación administrativa y de gestión.
Constitución de un sistema multipilar, con componentes de: <ul style="list-style-type: none"> • Reparto • Capitalización individual • Ahorro voluntario 	Previsto en las fracciones IV y XVI del artículo 6: componentes de la cuenta individual, considerando: <ul style="list-style-type: none"> • Retiro • Fondo de Vivienda • Ahorro solidario • Aportaciones complementarias de retiro • Aportaciones voluntarias • Ahorro a largo plazo 	APLICADA

PROPUESTAS	CONTENIDO NUEVA LEY	COMENTARIOS
Reconocer que el trabajador es dueño de la totalidad de las cuotas y aportaciones.	Consignado en su artículo 24 donde se establece qué cuotas y aportaciones deberán ser enteradas al instituto y depositadas en la cuenta individual correspondiente; sin embargo en el artículo 228 se define el patrimonio del instituto y del trabajador, donde sólo se reconocen para éste los recursos correspondientes a retiro y vivienda, así como sus intereses y rendimientos.	APLICADA PARCIALMENTE Adoptado, en forma colateral con cuentas individuales, pero aplicable en forma parcial, de acuerdo a lo establecido por el artículo 4 de la nueva Ley.
Utilizar sistemas de cuentas individuales.	En el artículo 6, fracción IV, se prevé la cuenta individual, en el caso de que el trabajador así lo elija. Así mismo, en la fracción XVI del artículo 6 se definen los componentes de la cuenta individual, considerando: <ul style="list-style-type: none"> • Retiro • Fondo de Vivienda • Ahorro solidario • Aportaciones complementarias de retiro • Aportaciones voluntarias • Ahorro a largo plazo 	APLICADA
Establecer la portabilidad de derechos.	En su artículo 98 la ley prevé la existencia de una sola cuenta individual y la integración de recursos mediante procedimientos de unificación, con participación de CONSAR; artículo 141 prevé transferencia de derechos entre IMSS e ISSSTE y en el 149 con otros institutos de seguridad social.	APLICADA
BASES DE REFORMA:		
Garantizar la permanencia del ISSSTE.	En su artículo 14 prevé los mínimos de información necesaria para la realización de estudios actuariales que den prospectiva al Instituto y, en su caso generar las acciones de	APLICADA

PROPUESTAS	CONTENIDO NUEVA LEY	COMENTARIOS
	<p>modificación al sistema que correspondan, así como la intervención de CONSAR (artículo 15) para garantizar la dotación de información respectiva.</p> <p>En el artículo 231 se ratifica que en caso de insolvencia, el déficit será cubierto por el Gobierno Federal y las dependencias e instituciones afiliadas en la proporción que les corresponda.</p>	
<p>Revisar la estructura y modelo de operación de los 21 seguros, prestaciones y servicios.</p>	<p>Se modifica en el artículo 3, subsumiendo los anteriores 21, en 4 básicos: Salud, Riesgos de trabajo, Retiro, cesantía y vejez, y de Rehabilitación física y mental; en su artículo 4 efectúa un desglose de éstos manteniendo la anterior configuración de seguros, prestaciones y servicios.</p>	<p>PENDIENTE</p> <p>Si bien se mantuvieron los seguros preexistentes, se estima que se perdió la oportunidad de replantear y, en su caso, ajustar las prestaciones y de esta forma aligerar y lograr una mejor focalización de la gestión institucional.</p>
<p>Evaluar las experiencias internacionales disponibles.</p>	<p>No explícito en el texto de la nueva Ley, sin embargo, se tomó necesariamente para la construcción actual.</p>	<p>APLICADA IMPLICITO</p>
<p>Reconstituir el Fondo de Pensiones.</p>	<p>No aplicada, en su artículo 234 se consigna la constitución de reservas, sin considerar la existencia del Fondo preexistente.</p>	<p>PENDIENTE</p>
<p>Dotar de autonomía financiera y facultades de fiscalización.</p>	<p>No considerado en su totalidad. En el artículo 7 sólo se enmarca la obligatoriedad de las dependencias y entidades afiliadas para proporcionar periódicamente la información</p>	<p>APLICADA PARCIALMENTE</p> <p>Vacio importante para la futura operación del</p>

PROPUESTAS	CONTENIDO NUEVA LEY	COMENTARIOS
	<p>correspondiente a su personal y los movimientos del caso, a fin de estimar cuotas y aportaciones; así mismo, se prevé la posibilidad de que el instituto verifique dicha información.</p> <p>En el artículo 191 se prevé igual responsabilidad para las dependencias y entidades afiliadas en materia de vivienda.</p> <p>En su artículo 234 se considera que a partir de la constitución de reservas se pueden instrumentar ejercicios multianuales, lo que libera en buena medida la gestión y necesidades de inversión del Instituto.</p>	<p>instituto, toda vez que prevalece el enfoque eminentemente presupuestario y la participación obligada de la S.H. y C.P. para la administración de la cartera del instituto.</p>
<p>Mantener una pensión digna escalable, con replanteamiento de cuotas, aportaciones y periodos de cotización.</p>	<p>Actualización anual de la pensión garantizada, prevista en la fracción XIX del artículo 6; artículo 139 garantiza actualización anual de pensiones por invalidez conforme a I.N.P.C.</p>	<p>APLICADA</p>
<p>Asegurar la viabilidad financiera del fondo.</p>	<p>En su artículo 14 prevé los mínimos de información necesaria para la realización de estudios actuariales que den prospectiva al Instituto y, en su caso generar las acciones de modificación al sistema que correspondan, así como la intervención de CONSAR (artículo 15) para garantizar la dotación de información respectiva.</p> <p>En el artículo 231 se ratifica que en caso de insolvencia el déficit será cubierto por el Gobierno Federal y las dependencias e instituciones afiliadas en la proporción que les corresponda.</p>	<p>APLICADA</p>

PROPUESTAS	CONTENIDO NUEVA LEY	COMENTARIOS
CONTENIDO DE LA REFORMA		
Reconstituir y fortalecer el Fondo de Pensiones.	PENDIENTE	PENDIENTE
Aplicar modificaciones paramétricas.	<p>En su artículo 89 prevé para el seguro de vejez los 65 años y un mínimo de 25 años de cotización.</p> <p>En los artículos 75, 102,140, y 199 se prevén los incrementos correspondientes a cuotas y aportaciones; finalmente en el décimo transitorio define reformas paramétricas para quienes decidan permanecer en el régimen actual.</p>	<p>APLICADA Incremento de 10 años en la edad y en años de cotización.</p> <p>Paradójicamente para quienes decidan optar por la nueva Ley flexibiliza el acceso a la pensión a través del décimo tercero transitorio.</p>
Implantar sistema de cuentas individuales.	Prevista en los artículos 97 y 98.	APLICADA
Mantener aspiración a una pensión digna actualizable.	En el artículo 92 se define el monto máximo de \$3034.20 pesos M.N. con actualización anual (febrero) al I.N.P.C.	APLICADA Mismo espíritu de la Ley anterior
Pensión Garantizada a 2 S.M.G. durante al menos 15 años.	Aplicada en artículo 92.	APLICADA Las modificaciones paramétricas aunadas a la esperanza de vida para años posteriores, garantizarían un periodo de disfrute de al menos 15 años.

PROPUESTAS	CONTENIDO NUEVA LEY	COMENTARIOS
Mantener S.A.R. como base para la capitalización individual.	Artículo 98 consigna la aplicación de oficio por las empresas administradoras de la base de datos SAR.	APLICADA
Establecer la portabilidad de derechos.	En su artículo 98 la ley prevé la existencia de una sola cuenta individual y la integración de recursos mediante procedimientos de unificación, con participación de CONSAR. Artículo 141 prevé transferencia de derechos entre IMSS e ISSSTE y en el 149 con otros institutos de seguridad social.	APLICADA
Establecer cuota social del Estado 4% a pensiones 2% a salud.	En el artículo 42 se define la cuota social en materia de salud del orden de 13.9% diario al salario, actualizable a I.N.P.C. Para pensiones, la cuota social será de 5.5% del S.M.G. del D.F. al 1° de julio de 1997, actualizable trimestralmente de acuerdo a I.N.P.C.	APLICADA
Administración mediante una AFORE PÚBLICA.	En los artículos 103 a 106 se prevé la constitución, objeto y facultades del PENSIONISSSTE, así como su operación como una AFORE PUBLICA, con regulación expresa de CONSAR, conforme a la Ley respectiva.	APLICADA
TRANSITO DE TRABAJADORES A NUEVA LEY		
Campaña para que trabajador decida en qué sistema permanece	En su artículo quinto transitorio se abre la posibilidad de que el trabajador opte por el sistema anterior o bien seleccione la acreditación de bonos de pensión; en el sexto y séptimo transitorios se establecen el 31 de	PENDIENTE

PROPUESTAS	CONTENIDO NUEVA LEY	COMENTARIOS
	<p>diciembre de 2007 para que el trabajador se manifieste y seis meses para que tome la decisión que corresponda.</p>	
<p>Reconocimiento de antigüedad</p>	<p>Se prevé en el noveno transitorio en el que se establece una tabla para el cálculo de edad y tiempo de servicio para la emisión de bonos de pensión.</p> <p>De igual manera en el transitorio diez se prevén los porcentajes máximos a alcanzar para cada tipo de pensión de acuerdo al sistema tradicional, de esta manera se prevén reformas paramétricas para la pensión por retiro con incrementos de un año de edad de 2010 hasta 2018 (hasta 60); para la pensión por cesantía en edad avanzada, a partir de 2010 se incrementa a 60 años y diez de servicio, aumentándose en un año a partir de 2010 y hasta 2018 para quedar en 65 años para alcanzar un 50% del sueldo base.</p>	<p>APLICADA</p>
<p>Transferencia a Cuentas Individuales</p>	<p>Para los trabajadores que opten por el nuevo sistema se proporcionarán bonos de pensión ISSSTE de conformidad con lo previsto en el artículo trece transitorio, en el caso de que deseen continuar laborando no se prevé la entrega de bonos de pensiones; Se entregará un depósito en UDI's y se responsabiliza a las empresas operadoras de la base de datos del S.A.R. de llevar el registro individual de estos depósitos. La transferencia de recursos a PENSIONISSSTE o a otra administradora se sujetará a las reglas que establezca CONSAR.</p>	<p>APLICADA</p>
<p>Selección de AFORE administradora</p>	<p>En el vigésimo quinto transitorio, se prevé que PENSIONISSSTE opere 36</p>	<p>APLICADA</p>

PROPUESTAS	CONTENIDO NUEVA LEY	COMENTARIOS
	meses a partir de su creación las cuentas individuales, salvo en aquellos casos en que el trabajador ya disponga de cuenta en alguna administradora y desee permanecer en ella.	
Aplicación de portabilidad de derechos	Artículo 98, aplicación de oficio por las empresas administradoras de la base de datos SAR.	APLICADA

Derivados de la tabla anterior, a continuación se presentan los comentarios correspondientes a aspectos de interés que de acuerdo a las propuestas efectuadas en el presente documento, no fueron consideradas en la nueva Ley:

- 1. La reforma como una política del Estado Mexicano en materia de Seguridad Social.** La nueva Ley si bien refrenda el compromiso del Estado para con sus trabajadores, se observa limitada ante la concepción de una política del Estado Mexicano de largo plazo, situación que parece más preocupante ante el limitado plazo que se marcó para su implantación y total puesta en vigor: enero del 2008. Ello hace ver que se observó muy optimistamente la reacción de los trabajadores: más de 120 mil amparos, marchas, paros y posición de la C.N.T.E., etc., situación que pone en riesgo la implantación efectiva de la nueva Ley y que obligará a emplear un mayor tiempo en la concertación con los grupos de interés y en la instrumentación administrativa correspondiente: hojas de servicio, formulación y entrega de bonos de reconocimiento e integración de cuentas individuales.
- 2. Reconocer al trabajador como dueño de los recursos derivados de cuotas y aportaciones.** Esta propuesta se aplicó parcialmente como se señaló en la tabla, lo que se estima como un desgaste innecesario ya que el plantear al ISSSTE como administrador de los recursos derivados de cuotas y aportaciones para servicios médicos, riesgos de trabajo y actividades sociales hubiera resultado suficiente, al final los demás recursos

se integrarán en cuentas individuales lo que abre una dicotomía innecesaria.

- 3. Revisar estructura y modelo de operación de los 21 seguros, prestaciones y servicios.** También se observa como un gran pendiente de la nueva Ley, toda vez que obliga a mantener servicios como el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias (S.I.T.y F.) y el TURISSSTE que operan en franca desventaja y con altas pérdidas el primero, y con magros resultados el segundo, debido a que deben sujetarse a una normativa de gestión diseñada para instituciones públicas en un mercado altamente competitivo.

Especial mención merece el servicio de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil E.B.D.I.'s que deberá sostenerse con el nivel de ingresos que garantizaba la Ley anterior, las cuotas y aportaciones permanecen en el mismo nivel, con una importante modificación al consignar que las dependencias y entidades afiliadas deberán cubrir el 50% del costo de atención, condición que se observa ampliamente favorable para este servicio tan demandado y socialmente requerido, ello le permitirá afrontar los urgentes requerimientos de infraestructura y ampliación vigentes y asumir los grandes retos de calidad que prevalecen en el sistema.

- 4. Reconstitución del Fondo de Pensiones.** Sobre este particular la nueva Ley no realiza ninguna mención, convendría transparentar el destino que se dará al fideicomiso constituido para tal fin en el año de 2003.

- 5. Dotar de autonomía financiera al Instituto.** Este aspecto fue resuelto parcialmente por la nueva Ley, toda vez que con la constitución de reservas se dotó al instituto de la posibilidad de instrumentar ejercicios multianuales ya previstos desde 2006 para el Sector Público, mediante un largo trámite y negociación con la S.H. y C.P.

Subsiste sin embargo la necesidad de dotar al Instituto de facultades de fiscalización que le garanticen la oportuna recuperación de cuotas y aportaciones y así abatir la problemática de cartera vencida hasta hoy vigente. Esto obligó a constituir un transitorio específico para garantizar

quitas del 80 al 20% a intereses, previo reconocimiento de adeudos y firma del convenio correspondiente. Lo anterior sin considerar que finalmente estos adeudos constituían servicios ya proporcionados por el Instituto.

6. Modificaciones paramétricas.

En forma adicional a las ya señaladas con anterioridad en materia de edad y tiempo de aportación, en lo correspondiente a cuotas y aportaciones la nueva Ley considera las modificaciones siguientes:

CONCEPTO	LEY	ANTERIOR	NUEVA	LEY	CUOTA SOCIAL
	CUOTA Trabajador	APORTACION Dependencias	CUOTA Trabajador	APORTACION Dependencias	
Servicios Médicos	2.75	6.75	2.75 .625(jub)	7.375 .72 (jub)	13.9
Pensiones	3.50	3.50	6.125	3.175(Cesantía)	5.5%(día)
Invalidez y vida	_____	_____	.625	.625	_____
Prestaciones Sociales	.50	.50	.50	.50	_____
Préstamos Personales	.50	.50	_____	_____	_____
Riesgos de trabajo	_____	.25	_____	.75	_____
Vivienda	_____	5.0	_____	5.0	_____
S.A.R.	_____	2.0	_____	2.0	_____
Gastos de Administración	.75	1.25	_____	_____	_____
TOTALES	8.0	19.75	10.625	20.145	19.4

7. Campaña para que el trabajador decida en que sistema permanece.

Sobre este particular, la nueva Ley no prevé aspectos particulares, salvo el período necesario (6 meses) para que el trabajador decida el régimen correspondiente en el quinto y sexto transitorios, período en el que se supone se efectuará la promoción necesaria para que el trabajador con la información suficiente pueda elegir qué régimen asumirá para la protección de su derechos, en esta actividad resultará fundamental la participación de la Red de Oficiales Mayores prevista por la misma ley, sin embargo como se señaló en párrafos anteriores se estima que el tiempo resultará insuficiente para las acciones educativas y de difusión a los trabajadores, así como para la obtención de la documentación comprobatoria de su estatus laboral y derechos adquiridos.

De la lectura de la nueva Ley del ISSSTE destacan, por su formato, diversos comentarios, entre los que sobresalen los siguientes:

- Se observan dos grandes contenidos o leyes, el primero integrado por los 254 artículos que conforman su apartado formal y que obedece en buena medida a lo expresado por este trabajo a lo largo de sus diferentes apartados, y un segundo gran apartado conformado por los artículos transitorios (47), en el que se denota apresuramiento e improvisación al abandonar por completo el formato de política pública aplicado a lo largo de los esfuerzos iniciales de reforma, y donde resalta la intención manifiesta de que los trabajadores se integren de forma indicativa al nuevo régimen, se abandona la negociación y concertación como bases para la reforma.

Ello se observa claramente con los contenidos de los transitorios décimo y décimo tercero; en el caso del primero, se transgrede el principio jurídico de la no retroactividad de la ley, ya que a través de un artículo transitorio se marca la obligatoriedad a que aquellos trabajadores que opten por permanecer en el viejo esquema deban asumir las reformas

paramétricas de incremento de edad (hasta 10 años más) para poder acceder a la pensión.

- En el caso de pensión por retiro (actualmente en 55 años de edad y 15 o más años de servicio) incrementa un año de edad a partir de 2010 y hasta 2018 para alcanzar con 60 años y 10 de servicio hasta un 50% de la pensión.
- En el caso de cesantía en edad avanzada se incrementa a 60 años al 2010 y a partir de ese año incrementa un año hasta el 2018 para quedar en 65 años con 10 de servicio con hasta un 50% de la pensión.

A diferencia para los trabajadores que opten por el nuevo sistema de bonos de pensión el acceso a ésta se flexibiliza al reducir años de edad, como se menciona en el artículo décimo tercero transitorio, al reducir un año de edad hasta 2013 para quedar en 51 años de edad y 21 de servicios.

Como se vislumbró desde sus inicios, la reforma de la Ley de Pensiones debía ser un proceso largo en el que el convencimiento y participación consciente y decidida de todos los involucrados era el ingrediente fundamental para la obtención de buenos resultados y la aceptación de un sistema en el que todos debían aportar y, en su caso, sacrificar parte de los beneficios adquiridos, en aras de sostener y mantener una institución y un sistema del Estado Mexicano.

Esta primera etapa adoleció de desinformación al trabajador, apresuramiento para obtener una aprobación inmediata y diversos errores jurídicos de forma que, ante el requerimiento de superar en forma simplista el enorme reto de convencer a los trabajadores sobre la necesidad de que la reforma se llevará a cabo, hoy sirven de base para estimular una jubilación prematura que será necesario aclarar en lo futuro ¿a quién beneficiará?.

Es innegable que el ambiente prevaleciente para la implantación de la nueva Ley propiciará una jubilación acelerada de los trabajadores que ya tienen los derechos para ello, lo que significará en el corto plazo la generación de un considerable número de vacantes a cubrir en las diferentes dependencias e instituciones afiliadas, con las implicaciones que ello significará para los sindicatos correspondientes.

Finalmente, un último aspecto a considerar es el lamentable abandono de la metodología de las políticas públicas en este tema y de sus beneficios, por dar prioridad a la urgente necesidad de su implantación y a la obtención de resultados inmediatos, lo que se estima resultará en el futuro próximo, tal vez, una de sus más importantes limitantes.

Si bien la nueva Ley constituye un avance significativo para la modernización de otros sistemas de seguridad existentes, queda aún pendiente la alineación de esfuerzos para la constitución de un Sistema Nacional de Seguridad Social, único, equitativo, incluyente y solidario con los hasta hoy no incluidos.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA, Olga Lucía. AYALA Upiano. Reformas Pensionales y Costos Fiscales en Colombia. Serie 116, Financiamiento para el Desarrollo. CEPAL. Ed. ONU, Santiago de Chile, 2001.
2. AGUILAR Villanueva Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1996.
3. AGUILLAR Villanueva, Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Colección Antología de Políticas Públicas, Tercera Antología. Grupo editorial Porrúa. México 2ª edición 1996.
4. ALVARENGA, Ligia. A cinco años de la Reforma de Pensiones en el Salvador y su Impacto en la Equidad de Género. Ediciones CEPAL. Santiago de Chile, 2002
5. BOBBIO Norberto y MATTEUCI Nicola, Diccionario de Política, redactores en español, José Arico Editorial Siglo XXI, citado en Tesis: Programa IMSS-Solidaridad, ENEP, ACATLAN, UNAM, 1997.
6. CARNOY, Martín "El estado y la Teoría Política". Editorial Alianza México, 1993
7. CARRILLO Prieto, Ignacio. Panorama del Derecho Mexicano. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Mc Graw-Hill. México 1997.
8. DÍAZ Vázquez Martín de Jesús. Material del Módulo II Diseño y Formulación de Políticas Públicas del Seminario Taller Extracurricular Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno 2002.
9. DURAN, Víctor Manuel. Estado Social, Derecho, Democracia y Participación. Ponencia realizada en la VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos. Valle de Bravo, México, 22-25 de abril de 2001.

10. GARCÍA, Treviño Norberto. CERVANTES Pérez Porfirio. Opciones de Reforma de la Seguridad Social. Serie Estudios 13. Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
11. GONZÁLEZ Uribe Héctor. Teoría Política, Ed. Porrúa. México, DF, 1977.
12. GONZÁLEZ Gómez, Francisco; Historia de México 2: Del Porfirismo al Neoliberalismo, Ediciones 5°. Sol 10ª. Impresión, México, 2000.
13. GONZÁLEZ Roaro, Benjamín. La Seguridad Social en el Mundo. Ed. Siglo XXI. México 2003.
14. GUERRERO Omar. En Colección Política y Administración. Tomo II La Reforma del Estado. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Marzo de 1992.
15. GUERRERO, Omar. Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno, citado en la Tesis Programa IMSS- Solidaridad..., ENEP, ACATLAN, UNAM, 1997
16. ISUANI, Ernesto A. A "Bismarck o Keynes: Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación" en ISUANI e. Y OTROS: "El estado benefactor: Crisis de un Paradigma" Editorial Ciepp/ Miño Dávila. Buenos Aires 1991
17. LEYVA Piña, Antonio. SOBERANES Góngora, Janette. La FSTSE, Pasado y Presente. Disyuntiva del Sindicalismo de los Trabajadores del Servicio Público. El cotidiano, nov.- dic, n° 128. UAM. México, DF. 2004.
18. MACIÁN de Barbieri, Lilia. Seguridad Social y Problemas Fiscales. Universidad Nacional de Tucumán. Tucumán 2001.
19. MARTÍNEZ Vivot, Julio, Elementos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 5ª ed., Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1996.
20. MENDOZA Huichan, Ernesto. Cuaderno de Trabajo. Notas sobre arena política y conflicto

21. MENDOZA Huichan, Ernesto. Política y Administración Pública, La política gubernamental y su gestión, en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
22. MESA-Lago Carmelo. Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social al umbral del Siglo XXI. Ediciones CEPAL. Santiago de Chile 2000.
23. MONTES de Oca, Juan, Elementos Teóricos para la Definición de los Problemas Públicos en México, notas del Seminario Taller Políticas Públicas para asuntos de Gobierno, Universidad Nacional Autónoma de México, FES Acatlán, 2002.
24. MORENO, Luís. Estado de Bienestar y “Mallas de Seguridad”. Documento de Trabajo 02-03. Unidad de Políticas Comparadas. Madrid.
25. MURRO Oberlín, Ernesto Ramon. El dilema de la seguridad social en el Cono Sur, Ed. OIT, Lima 2002.
26. Introducción a la Seguridad Social. Oficina Internacional del Trabajo. Ed. Alfaomega. México, DF. 1992.
27. El futuro de la Previsión Social en Argentina y el Mundo: Evaluación y Desafíos. Ed. OIT, Buenos Aires, 2004.
28. Reforma de Pensiones en América Latina: Orígenes y Estrategias, 1980-2002. Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales, Chile
29. ROMERO, Rodolfo, “Seguridad Social”.
30. RUIZ Moreno, Ángel Guillermo. La Seguridad Social en México, su Origen y Desarrollo.
31. RUIZ Moreno, Ángel Guillermo. Las Afores. El nuevo sistema de ahorro y pensiones. Ed. Porrúa. México 1997

32. SCHULTHESS Walter y DEMARCO Gustavo. El Financiamiento Del Régimen Previsional Público En Argentina Después De La Reforma. Serie 111, Política Fiscal. CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
33. La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad. Ediciones CEPAL. Montevideo, Uruguay del 20 al 24 de marzo del 2006.
34. VÁZQUEZ Vialard, Antonio, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, tomo 2, 7ª ed., Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1996.
35. Sexto Informe de Gobierno, 2006. Anexo Estadístico. México, D.F., 2006
36. Programa Institucional 2001-2006 del ISSSTE. Primera edición 2001. México.
37. Sexto Informe de Gobierno, 2006. Anexo Estadístico. México, D.F., 2006
38. Trabajadores Cotizantes al Fondo de Pensiones. abril de 2002
39. La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado: Avances y Desafíos. Colección Editorial del Gobierno del Cambio. Ed. FCE. 1ra. Edición México 2000.
40. PARTIDA Bush, Virgilio. La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México. Publicaciones CONAPO.
41. Hacia una Política Farmacéutica Integral para México. Sistema Federal Sanitario. Ed. SS. México 2005.

HEMEROGRAFÍA

1. CASTIGLIONI, Rossana. Reforma de pensiones en América Latina: orígenes y estrategias, 1980-2002. Revista de Ciencia Política (Santiago), 2005, vol. 25, no.2, p.173-189. ISSN 0718-090X

2. El sindicalismo mexicano en transición. Artículo del Dr. Ignacio Medina. Revista Universidad de Guadalajara. No. 21. Primavera del 2001. Páginas 53-60. Guadalajara, Jalisco, México.
3. MENDOZA Huichan, Ernesto, Política de Modernización y Negociación en Revista del Colegio, Año II, Núm. 4, Octubre de 1990.
4. “Gasto para Pensiones crece 13% en el semestre. El universal. Miércoles 02 de agosto de 2006

DIRECTORIO ELECTRÓNICO

1. www.monografias.com/trabajos16/estado-funciones
2. Principios Básicos del Liberalismo. Huerta de Soto, Jesús. Disponible en www.hispanocubana.org
3. www.onu.org/Docubas/Declaracion
4. www.oiss.org/IMG/pdf/Codigo_Iberoamericano2.
5. www.imss.gob.mx
6. www.ilo.org/public/spanish/
7. www.issste.gob.mx
8. Ley del ISSSTE, disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio .
9. www.consar.gob.mx/IMSS
10. www.conapo.gob.mx/prensa/2005/492005
11. www.mexicomaxico.org
12. Castellanos, Antonio (18- 05-2006). Crece el PIB 5.5%: Hacienda. La Jornada. Obtenido el 30/11/06 de www.jornada.unam.mx

13. www.sexto.informe.presidencia.gob.mx
14. Reporte Económico de México. Año 39, marzo del 2006. Guadalajara Jalisco.
Disponible en www.lloyd.com.mx/en/reportes
15. www.sntissste.org.com.mx