



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“ANÁLISIS DE LAS PENSIONES
CONTENIDAS EN LA NUEVA LEY DEL
ISSSTE”**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
GRANADOS HERAS ESMERALDA**

ASESOR: LIC. RODRIGO RAÚL ROMERO PADILLA

2009





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.

AGRADECIMIENTOS

Sería injusto en este momento no agradecer en primerísimo lugar a **Mamá Cata** y a **Don Serafín** por proveer lo que necesité en mis primeros años de vida, a la par ese lugar también le pertenece a mi hermana **Marcela** e hijo **Aarón** pues ella a pesar de todo e incluso de mi misma me apoya total e incondicionalmente aún sabiendo que no soy una persona del todo cuerda, mi hijo por que a su corta edad me da ejemplo de entereza y certeza de que por él todo lo puedo.

Es difícil continuar con un orden de importancia pues el hecho de que me encuentre viviendo esta etapa, dependió de muchas personas, vaya un reconocimiento para mis amigas **Carmen, Perla, Mary, Marcela, Marisol, Yuridia** y por supuesto **Felipe**, son un gran apoyo y cómplices de muchas travesuras.

De mucho consuelo fueron también para mí mis primas **Ana, Paty, Isabel**, y por cuestión de espacio, todas y cada una de mis tías, tíos y primos que me ayudaron a no desesperarme y que a la fecha me ofrecen su apoyo. **Gracias Familia!!!**

También sería injusto no mencionar a mi **Papá** y **Mamá** pues me dieron vida, y con esto, la oportunidad de hacer lo que yo quiera.

Agradezco a **Julián** por haberme dado la razón más importante para concluir este reto: a mi hijo, agradezco a **Don Manuel, Don Agustín, Doña Mercedes** y a sus hijos, **Male, Manolo, Beto, Vero, Nadia y Kari** por su apoyo y cariño, saben que ustedes también son importantes para mí.

A los maestros **Rubén, Roberto, Leopoldo, Rafael, Mario, Javier, Pedro** y por supuesto a mi asesor **Rodrigo** por su tiempo, amistad y apoyo para ver concluida mi carrera.

De gran valor el inmenso apoyo recibido de **Felipe Ramos**, gracias por todo.

A **Uriel** por demostrarme que los Ángeles existen y son maravillosos!!!

Por último pero no menos importante, a **Dios** que nos da regalos invaluable e inimaginables.

Índice

ÍNDICE DE SIGLAS

INTRODUCCIÓN

TEMA	Pág.
CAPÍTULO I. HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.....	1
1.1 ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.....	1
1.2 LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.....	8
1.3 SURGIMIENTO DEL INSTITUTO MEXICANO DE SEGURIDAD SOCIAL.....	14
1.4 NACIMIENTO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.....	20
CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL.....	23
2.1 DERECHO SOCIAL.....	23
2.2 DEFINICIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL.....	28
2.2.1 DEFINICIÓN DE EMPRESA.....	30
2.2.2 SIGNIFICADO DE TRABAJADOR.....	31
2.2.3 ¿QUE ES UN PATRÓN?.....	32
2.3 DEFINICIÓN DE PRESTACIÓN SOCIAL.....	33
2.4 CONCEPTO DE PENSIÓN.....	42

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO.....46

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ART. 5 PÁRRAFO I Y III, ART. 123 APARTADO “B” FRACCIÓN XII
PÁRRAFO 2o, FRACCIÓN XIV, FRACCIÓN XXIX, FRACCIÓN XXXI
PÁRRAFO 2º NUMERAL XI.....46

3.2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....49

3.3 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 1959.....52

3.4 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 2007.....55

**CAPÍTULO IV. COMPARATIVO DE LAS PENSIONES CONTENIDAS EN LA
LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS
TRABAJADORES DEL ESTADO DE 1959 Y LAS CONTENIDAS EN LA NUEVA
LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS
TRABAJADORES DEL ESTADO DE 2007.....69**

4.1 PENSIONES QUE SE CONSIDERABAN EN LA LEY DEL INSTITUTO
DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES
DEL ESTADO DE 1959.....69

4.2 PENSIONES ACTUALES DE ACUERDO A LA LEY DEL INSTITUTO
DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES
DEL ESTADO DE 2007.....73

4.3 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LAS PENSIONES
ANTERIORES Y LAS ACTUALES.....84

CONCLUSIONES.....99

BIBLIOGRAFÍA.....103

INDICE DE SIGLAS

AFORE. Administradora de Fondos para el Retiro.

BM. Banco Mundial.

CONSAR. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

FSTSE. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado

IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social.

INFONAVIT. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

IPC. Índice de Precios de Consumo.

ISSSTE. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

PIB. Producto Interno Bruto.

SAR. Sistema de Ahorro para el Retiro.

SIEFORES. Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro

INTRODUCCIÓN

Lo que motivó el presente trabajo fue esencialmente la Nueva Ley del ISSSTE publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, esto demostró que sí es posible un cambio radical en cuanto a la Seguridad Social.

El tema que tratamos es interesante y ha ocupado mucho espacio en debates, sin embargo consideramos que aún falta mucho por hacer y con el afán de ofrecer algo distinto en cuanto a las pensiones contenidas en la Nueva Ley del ISSSTE, la razón es porque simplemente la Seguridad Social en nuestro país al igual que muchas otras materias tiene un rezago importante y al igual que muchos otros temas exige actualización a la par del crecimiento de la sociedad.

De vital importancia resulta primeramente mencionar que la Seguridad Social es un sistema general de prestaciones de supervisión y administración hasta hace unos años estatal, cuyo fin es garantizar el derecho humano a la salud a través de la asistencia médica y servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo; en esta definición se observan un sin fin de conceptos pero en virtud de que nuestro trabajo se delimita al rubro de pensiones, solamente lo encuadraremos en este concepto como derecho humano a través de asistencia médica y servicios sociales porque son justo estos elementos los que sirven como base para determinar cuando una persona cumple con los requisitos establecidos para obtener una pensión, aunque vale la pena acotar que en nuestro país debe existir una relación laboral previa para ser sujeto de Seguridad Social.

Así pues en el capítulo 1 abordamos la historia de la Seguridad Social en México, donde observaremos los antecedentes de los sistemas de la Seguridad Social en México, que sentaron las bases para que posteriormente fueran creados el Instituto Mexicano de Seguridad Social.

En el capítulo 2 consideramos necesario incluir las definiciones y conceptos relacionadas al tema que nos ocupa por lo que se detalla el significado de Seguridad Social, Empresa, Trabajador, Patrón, Prestación Social y Pensión.

En tanto que en el capítulo 3 del presente trabajo tenemos el marco jurídico en el que observamos la legislación que sirvió de base para realizar esta tesis como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y las Leyes del IMSS y del ISSSTE .

Por último en el capítulo 4 realizamos el comparativo de las pensiones contenidas en la Ley del ISSSTE de 1959 contra las contenidas en la actual del año 2007, y se destacan las semejanzas y diferencias que existen entre unas y otras.

La Seguridad Social es parte de una visión de Política y 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.

Sin embargo, la Seguridad Social se inscribe más bien en una estrategia de Desarrollo Humano; en tanto como previsión y el ahorro son sus componentes esenciales. Es por lo tanto una responsabilidad colectiva y no meramente individual. Y hoy más que nunca está en juego el futuro de toda la población, siendo los sectores más necesitados los más presionados por los avatares de la vida y los riesgos del trabajo.

La Seguridad Social es un pacto siempre transgeneracional y parte fundamental del Pacto entre la sociedad, en este sentido, el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es terminante al prescribir lo siguiente a este respecto:

"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".

Objetivo que retoma la Organización Iberoamericana de Seguridad Social que a su vez expresa que:

"El hombre, por el sólo echa 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".

Existen diversos sistemas de seguridad social en nuestro país de los cuales resaltan el IMSS para trabajadores privados, el ISSSTE que atiende a servidores públicos y el ISSFAM para las fuerzas armadas, estos sistemas son los mas representativos pues engloban más del 85% de la población laboral activa según datos del INEGI.

A pesar de que como ya se mencionó existen varios sistemas de seguridad social, nos llamó la atención el que corresponde al ISSSTE por que la modificación que sufrió la ley anterior tiene muchos puntos en contra que incluso nos atrevemos a criticar como inconstitucionales, y se debe prioritariamente a este punto por lo que nos decidimos a realizar este análisis en específico en el rubro de pensiones pues consideramos que es donde principalmente se lesionan los derechos de los trabajadores.

Para la realización del presente trabajo, utilizamos los métodos: deductivo, inductivo y analítico.

CAPÍTULO I. HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

1.1 ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

La seguridad social ha cobrado importancia a nivel mundial dada su incidencia en el bienestar de la población en general y de ciertos segmentos en particular, como es el caso de los trabajadores beneficiados por las pensiones, además de su potencial como una herramienta en el combate a la pobreza. En México, el sistema de seguridad social incluye servicios médicos, pensiones y otras prestaciones sociales y económicas, si bien actualmente, más del cincuenta por ciento de la población no cuenta con cobertura de seguridad social, ya sea del IMSS, el ISSSTE o alguna otra institución.¹

Para el caso de la Seguridad Pública en México es preciso señalar que el origen histórico se encuentra en los movimientos y luchas sociales observadas desde el Porfiriato (1877-1910), así como durante la Revolución Mexicana (1910-1917), como parte de esta amplia movilización social y política, grupos de intelectuales, entre ellos el encabezado por Ricardo Flores Magón, dieron origen al programa del Partido Liberal Mexicano en 1906; ese mismo año, estalló la histórica huelga en la Mina de Cananea, Sonora y, al año siguiente, la poderosa huelga y rebelión de Río Blanco, Veracruz, movilizaciones que demandaban: 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.

¹ En un tiempo en que es precario el empleo, aumenta el desempleo y crece en forma alarmante la pobreza crítica, por lo que las instituciones de seguridad registran esta baja de afiliados.

Las demandas de los grupos indicados, más las demandas de los intelectuales y otros sectores sociales, constituyeron los principios fundamentales de la población mexicana. Sin duda que la Revolución Mexicana tendrá una gran influencia en el desarrollo de un sistema de Seguridad Social, ya que se consagra ese derecho en el artículo 123 de la Constitución de 1917 aprobada en la ciudad de Querétaro. De hecho el artículo 123 se convirtió en la Carta de los Derechos de los Trabajadores. De manera que los antecedentes del derecho mexicano del trabajo, donde se incluye la seguridad social, se fueron expresando en distintos momentos de la historia del país como se referencia a continuación:

- En el programa del Partido Liberal Mexicano, formulado y difundido en julio de 1906, destaca el capítulo llamado Capital y Trabajo.
- En noviembre de 1906, el general Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León, promulgó la Ley de Accidentes del Trabajo para su entidad.
- Aparecen también en el Manifiesto Político del Partido Democrático, en 1909, liderado por Benito Juárez Maza, hijo de Benito Juárez.
- Los derechos del trabajo también se encuentran en el libro "La Sucesión Presidencial de México", escrito por Francisco I. Madero en 1908 quien, además, en abril de 1910, se comprometió a presentar iniciativas de ley para pensionar a los obreros mutilados en el trabajo -en las minas o en la industria- y a los familiares de los trabajadores, en caso de perder la vida.
- En diciembre de 1911, Madero, ya como presidente de la república, formuló bases generales para una legislación obrera nacional, donde también se contemplaba la seguridad social.
- El primer proyecto de Ley del Trabajo fue realizado por varios diputados en 1913. En este documento se estableció un capítulo referente a la seguridad social. Sin embargo, los acontecimientos armados de la Revolución Mexicana no permitieron la discusión y aprobación del proyecto.

- En 1917, los asuntos de la seguridad social fueron incluidos en la Constitución Política bajo el principio de la justicia social, no por azar, sino como resultado de las conquistas de la revolución misma. En la Fracción XXIX del artículo 123 se expresó claramente: "Se considera de Utilidad Social el establecimiento de cajas de seguro populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado deben fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social". Con esta sencilla y elocuente redacción se estableció un principio fundamental del derecho del trabajo en México, un eje político básico para organizar a la sociedad y al Estado y echar a caminar un nuevo régimen político, a partir de regular las relaciones entre trabajadores y patrones y entre trabajadores y Estado. En este contexto, es pertinente indicar cómo fueron introduciéndose los derechos del trabajo en la sociedad y el país:
 - a. En agosto de 1925, se creó la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro.
 - b. En septiembre de 1929, se modificó la fracción XXIX del artículo 123, en el siguiente sentido: "Se considera de Utilidad Pública la expedición de la Ley del Seguro Social, que comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

Con esta reforma constitucional se dio al Seguro Social la categoría de Derecho Público obligatorio y se sentaron las bases para formular la Ley del Seguro Social.

- En 1931, se expidió la Ley Federal del Trabajo.
- En enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades al Poder Ejecutivo federal para expedir la Ley del Seguro Social. Sin embargo, los acontecimientos políticos impidieron la emisión de esta ley durante varios años.
- Durante los gobiernos de Abelardo L. Rodríguez y de Lázaro Cárdenas se formaron comisiones para formular un anteproyecto de Ley del Seguro Social, pero, nuevamente, las circunstancias políticas no permitieron consolidar el proyecto.

Finalmente, el 19 de enero de 1943, se promulgó la Ley del Seguro Social, en la que se reafirmó que el seguro social es un servicio público nacional con carácter obligatorio, y se construyeron instituciones como el IMSS y el ISSSTE. Ignacio García Téllez² primer director del IMSS; en una carta al presidente Manuel Ávila Camacho expresó:

"No puede descansar su estabilidad en desnutridos, analfabetos, familias que viven en la promiscuidad, madres campesinas agotadas; no hay efectiva justicia social sin paz en los estómagos, en los cerebros y en la vida de los marginados... Mientras haya hambre en el pueblo y mientras haya sectores marginados no podrá haber salud ni avance... No podemos estructurar un Régimen nacional estable si el mejoramiento social se funda en minorías privilegiadas y no se amplía el bienestar colectivo del pueblo, pues sin justicia social no hay verdadera democracia; la verdadera seguridad social está en que nos sintamos, todos, parte de una unidad y que los que más tienen aporten sus recursos para los que menos o nada tienen".

Sin duda que los antecedentes de la legislación moderna sobre aseguramiento de los trabajadores y de sus familiares, se encuentran a principios del siglo pasado, en los últimos años de la época porfiriana: que señala diez disposiciones de rango estatal:

² ORTIZ ESCOBAR, Jorge, *"Legislación Laboral y Seguridad Social"* Editorial SEC, Tercera Edición Xalapa, Ver. México 1998.

1. Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México o Ley Villada del 30 de Abril de 1904.
2. Ley de Accidentes de Trabajo de Nuevo León, o Ley Bernardo Reyes del 9 de Noviembre de 1906.
3. Decreto de Venustiano Carranza del 12 de Diciembre de 1912.
4. Ley de Accidentes de Trabajo del estado de Chihuahua de Salvador R. Mercado del 29 de Julio de 1913.
5. Decreto número 7 del coronel Manuel Pérez Romeo gobernador y comandante militar del estado de Veracruz, el 4 de Octubre de 1914 por el que se establece el descanso dominical para los dependientes del comercio y la industria.
6. Decreto de Manuel M. Diéguez del estado de Jalisco del 2 de Septiembre de 1914, en el que se establece el descanso dominical, el descanso obligatorio, las vacaciones y la jornada de trabajo en las tiendas de abarrotes y los almacenes de ropa.
7. Ley del Trabajo del estado de Jalisco de Manuel Aguirre Berlanga del 7 de Octubre de 1914 (misma que fue reformada el 20 de Diciembre de 1915)
8. Ley del Trabajo del estado de Veracruz de Cándido Aguilar, del 19 de Octubre de 1914.
9. Ley del Trabajo del estado de Yucatán de Salvador Alvarado, del 11 de Diciembre de 1915, que establecía el mutualismo, en apoyo a los trabajadores.
10. Ley sobre Accidentes de Trabajo del estado de Hidalgo del 25 de Diciembre de 1915.³

Ahora bien es a finales de 1925 que 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

³ *Ibidem*, Pág. 36

pero cuya integración económica habría de corresponder exclusivamente al sector patronal.

Para el año de 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," habrían de pasar quince años para que la ley se hiciera realidad.

En 1935 el presidente Lázaro Cárdenas envió a los legisladores un proyecto de Ley del Seguro Social, en la cual se encomendaba la prestación del servicio a un Instituto de Seguros Sociales, con aportaciones y administración tripartita, que incorporaba a todos los asalariados, tanto industriales como agrícolas, sin embargo, se consideró que el proyecto requería estudios posteriores por lo que a encargo del mismo presidente, se elaboró un nuevo proyecto que resumía la experiencia de los anteriores, su principal autor fue el entonces titular de la Secretaría de Gobernación Ignacio García Téllez citado en párrafos anteriores.

El proyecto de 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."

A partir de 1939 la situación de guerra motivó muchas inquietudes por encontrar soluciones a los problemas de desigualdad económica y social, siendo uno de los puntos de acuerdo de los firmantes de la Carta del Atlántico 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."⁴

Por lo anterior, hacia 1942 confluían todas las circunstancias favorables para que finalmente pudiera implantarse, en México el Seguro Social, siendo presidente Ávila Camacho las cuestiones laborales ya se habían manifestado cuando anunció la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En diciembre del mismo año se envió a las Cámaras la iniciativa de Ley, proponiendo como suprema justificación, que se cumpliría uno de los ideales de la Revolución Mexicana; "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".

⁴ Era el año de 1941 y la Carta del Atlántico establecía entre sus objetivos "el progreso económico y la seguridad social".

1.2 LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

En el país, como se ha señalado con anterioridad los antecedentes más cercanos de la seguridad social son la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México que se expidió en 1904 y la Ley sobre Accidentes de Trabajo del estado de Nuevo León de 1906 en las que —se reconocía, por primera vez en el país, la obligación para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores”.⁵

Sin embargo, no existía todavía el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la provisión de bienestar social, que hasta entonces estaba circunscrita en su mayor parte al ámbito privado y familiar, es con la Constitución de 1917 que se asumen compromisos en materia social recogidos en los artículos 3, 73 y 123, entre los cuales se encuentran:

“garantizar la gratuidad de la enseñanza primaria impartida en los planteles públicos; aplicar medidas sanitarias preventivas en los casos de epidemias, invasión de enfermedades exóticas, alcoholismo y drogadicción; y fomentar, sin ninguna garantía ni procedimientos explícitos, el establecimiento de cajas de seguros populares (de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo y de accidentes) y de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas”.

Al mencionar constitucionalmente la seguridad social, la educación y la vivienda, tres pilares básicos del bienestar, México fue pionero en el tema, en una época en que la discusión de las políticas de bienestar y de los derechos sociales era todavía un tema incipiente en la agenda internacional, es con la creación del Departamento de Salubridad en 1917 y de la Secretaría de la Asistencia Pública en 1938 (que se fusionarían en 1943 formando la Secretaría de Salubridad y Asistencia), así como de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, fueron avances importantes en materia de acciones sanitarias y de educación primaria.

⁵ ORDÓÑEZ Barba, “*Los Retos de la Política Social*”, Editorial Colegio de la Frontera Norte, 2005, P. 115

En México, la seguridad social recae casi completamente en dos instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), actualmente, la cobertura de estas dos instituciones sigue siendo limitada, alcanzando al 42.8 por ciento de la población económicamente activa (PEA) en el 2004, y la participación del IMSS en la cobertura es del 37.1 por ciento de la PEA, mientras que el ISSSTE atiende al 5.7 por ciento.

Existen otras instituciones que proporcionan algunos beneficios de la seguridad social, como el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), Petróleos Mexicanos (Pemex), Luz y Fuerza del Centro (LFC) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE); los trabajadores de Pemex no cotizan al IMSS, pues tienen un plan de pensiones independiente, mientras que los trabajadores de la banca de desarrollo, CFE y LFC sí cotizan, pero cuentan con un plan complementario al de ese Instituto.

El gobierno federal realiza contribuciones para proveer a los trabajadores y sus beneficiarios de la cobertura de la seguridad social. En el IMSS, el gobierno contribuye con una cuota establecida en la Ley del Seguro Social a los seguros de enfermedades y maternidad y al de invalidez y vida.

En un principio, los empleados públicos eran los únicos que contaban con pensiones y hasta 1922 éstas fueron manejadas por la Secretaría de Hacienda, para 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles y se creó la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro,⁶ dicha Ley, que fue reemplazada en 1946 por la Ley de Retiros, comprendía la protección de la salud, préstamos y pensiones por

⁶ La Dirección General de Pensiones Civiles ofrecía la pensión de retiro a los 55 años de edad y 35 de servicios, otorgaba préstamos a corto plazo de tres meses de salario, con un plazo de 12 meses para pagar y con intereses de 12 por ciento anual y proporcionaba créditos hipotecarios que sólo llegaban a 15 mil pesos y se autorizaba al 67.2 por ciento del valor del inmueble. El plazo para cubrir el préstamo era de 10 años y los intereses anuales del 9 por ciento.

vejez, inhabilitación y muerte y extendía su cobertura a los trabajadores del sector público paraestatal como los ferrocarrileros, petroleros y electricistas, siendo gran faltante en estas Leyes la cobertura de la atención médica y las medicinas.

Aunque en 1929 se plasmó en el artículo 123 de la Constitución la necesidad de una Ley del Seguro Social (agregando el seguro de enfermedades a los seguros mencionados originalmente), fue hasta 1943 cuando se promulgó la Ley del Seguro Social, a pesar de varios intentos con ese mismo propósito en el sexenio cardenista, y con esta Ley se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que se convertirá en la institución más relevante en materia de salud y de seguridad social, la cual contaba con los siguientes beneficios:

- a. accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- b. enfermedades no profesionales y maternidad;
- c. invalidez,
- d. vejez y muerte,
- e. así como cesantía involuntaria en edad avanzada.

Estos seguros eran financiados mediante contribuciones tripartitas del trabajador, el empleador y el Estado, y dado que la cobertura se limitaba a trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social, progresivamente se hicieron reformas para incorporar a otros sectores de la población.

Para 1955 se hace obligatorio el aseguramiento de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y fianzas de la República Mexicana y en 1974 se modificó el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución para incluir como sujetos de la seguridad social a “trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

Los trabajadores formales eran los principales beneficiarios de estas instituciones, debido, entre otras cosas, a la expectativa de que el crecimiento económico, principalmente en el sector secundario, incorporaría cada vez a un número mayor de trabajadores, sin embargo, la desaceleración del crecimiento económico a partir de los años setenta, la disminución del ritmo de crecimiento del empleo y el aumento de la economía informal, revelaron las limitaciones de este esquema que dejaba fuera a más de la mitad de la población.

La seguridad social en México, de esta forma careció desde sus inicios de la condición de universalidad en virtud de la cual se protege a todos los ciudadanos y se circunscribió a un enfoque ocupacional que apartó a México de los esquemas prevalecientes en los países de Europa Occidental.

La seguridad social según la Organización Internacional del Trabajo (OIT): —~~Es~~ la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”

En este sentido el objetivo de la seguridad social es, de acuerdo con esta organización: —~~Ver~~ porque las personas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.”⁷

La cobertura de la seguridad social ha tenido un gran aumento en las últimas décadas, según datos del INEGI, en 1960 el IMSS contaba con 3.4 millones de

⁷ Véase el tema de la Administración de la Seguridad Social, para la OIT, 1991.

derechohabientes, equivalente al 9.6 por ciento de la población, llegando en 1970 al 20.3 por ciento.⁸

Para 1990 el IMSS cubría al 47.5 por ciento de la población total del país, en 1960 el 96 por ciento de la población derechohabiente del IMSS pertenecía al ámbito urbano, cifra similar a la de 1990 (95.4 por ciento), en tanto que para 1960 el ISSSTE cubría al 1.4 por ciento de la población total, al 2.8 por ciento en 1970 y al 10.2 por ciento en 1990 con 8.3 millones de derechohabientes.⁹

Cuadro 1.



Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México

Un dato relevante es que las prestaciones para el desempleo han estado ausentes del diseño de la seguridad social en México, siendo el concepto más cercano el de cesantía involuntaria en edad avanzada y, posteriormente, la indemnización por despido establecida en la Ley Federal del Trabajo.

⁸ INEGI. “*Censos Económicos, 1970*”. México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 1971. P. 67.

⁹ IMSS. “*Revista Médica IMSS*”. México, Coordinación de Educación en Salud. 1990. P. 21.

Adicionalmente a estas dos instituciones, se fueron creando otros organismos que cubren a segmentos específicos de trabajadores como es el caso del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), así como los esquemas de pensiones de Petróleos Mexicanos (Pemex), Luz y Fuerza del Centro (LFC), la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

No obstante, la existencia de todas estas instituciones ha creado una fragmentación de la seguridad social en México, de tal forma que no es posible hablar de un Sistema de Seguridad Social, estos organismos cubren solamente a una pequeña parte de la población. En el 2003, el 3.52 por ciento de la población era derechohabiente de las entidades del sector paraestatal, la banca de desarrollo y los gobiernos estatales.

Cuadro 2.

Principales instituciones públicas de seguridad social, 2003	
Población derechohabiente (millones de personas)	
Federal	
IMSS como entidad de seguridad social	42.5
IMSS como patrón	1.2
ISSSTE	10.0
Entidades y sector paraestatal	
Empresas paraestatales	0.7
Universidades Públicas	nd
Banca de Desarrollo	0.02
Local y Estatal	
Estados	2.8
Municipios	nd
TOTAL	57.22
% Población	54.9

nd: no disponible

Fuente: BBVA Bancomer, *Fortalecimiento de las Pensiones del ISSSTE*, Serie Propuestas, No. 31, México, Marzo de 2004.

1.3 SURGIMIENTO DEL INSTITUTO MEXICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

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 dicen 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:

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, repararlas, mejorarlas 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.

Una vez observado su fundamento la Seguridad Social promulga una ley referida a esta materia, rigiendo al instituto encargado de su impartición, diciendo así:

LEY DEL SEGURO SOCIAL

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

CAPÍTULO ÚNICO

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.”¹⁰

Anteriormente se ha señalado que el proyecto de García Téllez se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales, con aportación tripartita; Estado, trabajadores asegurados y patrones que cubrirían los seguros de: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria, dicho proyecto fue aprobado en el Consejo de Ministros y enviado a la Cámara de Diputados en diciembre de 1938.

El surgimiento del IMSS, se da bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), el día que asumió la presidencia anunció la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, encargándosela al ex secretario de Gobernación, Ignacio García Téllez, el Congreso aprobó la iniciativa y finalmente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943 la Ley del Seguro

¹⁰ IMSS, “Informe al Ejecutivo y al Congreso de la Unión”. México. Instituto Mexicano del Seguro Social, 2004, P. 18

Social.¹¹ Como instrumento básico se estableció el Seguro Social y, para administrarlo y organizarlo, se decretó la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propio, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, en la exposición de motivos de dicha ley se estableció como finalidad de la seguridad social la de 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.

Durante este periodo, de creación y formal nacimiento del IMSS, el primer director fue el Licenciado Santos Guajardo, quien sólo permaneció un año en el encargo, es como se ha mencionado el presidente Ávila Camacho quien nombrara al entonces secretario del Trabajo Don Ignacio García Téllez, —autor de las propuestas de creación del IMSS—, como director del Instituto,

Durante la administración del presidente Miguel Alemán Valdés el director del IMSS fue el Sr. Antonio Díaz Lombardo, en esta etapa se inauguró el primer Hospital de Zona "La Raza", así como el edificio central del IMSS, con Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), en este periodo, —bajo la dirección de Antonio Ortiz Mena¹²— el IMSS logró reconocimiento y presencia internacional, quien puso especial énfasis en la extensión territorial del IMSS, llevó sus servicios a todas las entidades federativas, inició la protección a favor de los trabajadores agrícolas, impulsó la creación de las Casas de la Asegurada e inició el sistema de medicina familiar y de medicina preventiva.

Con Adolfo López Mateos (1958-1964), se construye el Centro Médico Nacional bajo la dirección de Benito Coquet¹³ construye la infraestructura básica y propone

¹¹ Ordóñez Barba, Gerardo, *“El Estado de Bienestar en las Democracias Occidentales: Lecciones Para Analizar el Caso Mexicano”*, *Región y sociedad*, Vol. XIV, no. 24, El Colegio de la Frontera Norte, 2002.

¹² Ortiz Mena estuvo al frente del IMSS del 1 de diciembre de 1952, al 30 de noviembre de 1958.

¹³ Benito Coquet Lagunas es director del IMSS del 1 de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964.

extender a toda la República construcciones propias, e incorpora – con otras formas de contribución-, a los productores de caña de azúcar y a los cortadores eventuales, inauguró el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar y el Centro Vacacional Oaxtepec, construyó 13 unidades habitacionales, 42 teatros, así como unidades de servicios sociales y deportivos bautizados como Morelos y Cuauhtémoc, con niveles de atención que produjeron campeones olímpicos.

Para 1964 Sealtiel Alatríste es nombrado director del IMSS y permanece en el cargo hasta el 25 de enero de 1966, su breve gestión se debió al conflicto porque el Sindicato del IMSS no se unió al movimiento, lo que fue retribuido en la revisión del contrato colectivo llamado "*de Oaxtepec*". El 26 enero de 1966, fue nombrado director del IMSS el Doctor Ignacio Morones Prieto, quien se dio a la tarea de aumentar el número de asegurados mediante la incorporación de nuevos grupos con alta capacidad contributiva como los mineros y los electricistas.

También abrió al público el Centro Vacacional Oaxtepec, con la finalidad de proporcionar descanso, esparcimiento y recuperación a los trabajadores; instaló la Comisión Asesora de Empresarios y Trabajadores, con el fin de orientarlos en el conocimiento y manejo de la Ley del Seguro Social.

Durante este periodo se cambió la composición de las aportaciones y se redujo a la mitad (12.5 por ciento) la aportación del Estado, con este nuevo esquema, se recuperó el equilibrio financiero de la Institución, en este periodo se consolidó la medicina familiar y la organización desconcentrada del Instituto a partir de indicadores de gestión, fórmulas de productividad y balance de elementos apoyado en un proceso normativo y de supervisión. Con Carlos Gálvez Betancourt, director a partir del 1 de diciembre de 1970 y hasta el 26 de septiembre de 1975, se hicieron dos importantes reformas a la Ley del Seguro Social; la primera para elevar los topes salariales fijados en pesos que habían permanecido estáticos, provocando un grave abatimiento de las cuotas.

La segunda, de gran trascendencia, en el año de 1973, la nueva Ley del Seguro Social, que tuvo como puntos fundamentales la apertura de los grupos de aseguramiento, la desaparición de los topes por grupos para establecer una contribución dinámica determinada por una proporción del salario hasta un tope por 10 veces el salario mínimo, el establecimiento del régimen obligatorio de guarderías para hijos de madres aseguradas y la creación del régimen IMSS-Solidaridad para brindar atención médica a los habitantes de los polos de profunda marginación, mediante la contribución del gobierno federal, la administración del Instituto y el pago de los beneficiados con trabajo personal a favor de las comunidades a través de 40 hospitales y 400 clínicas rurales.

Para el sexenio de José López Portillo (1976-1982), el número de clínicas se elevó a 3 mil 500 comunidades rurales, bajo la gestión de Arsenio Farell Cubillas con una red de primer nivel de atención en las zonas marginadas que permitieron una cobertura a la población marginada. Se cambia el nombre de IMSS-Solidaridad por el de IMSS-Coplamar y se construyen clínicas rurales ya mencionadas con la finalidad de extender los servicios de la seguridad social (principalmente de primer nivel ampliado) a las poblaciones marginadas sin capacidad contributiva.

En cuanto a prestaciones sociales, se incrementaron las actividades de capacitación y las prácticas deportivas (fútbol); asimismo se inauguraron dos nuevos centros vacacionales.

1.4 NACIMIENTO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) es una institución pública que brinda servicios y prestaciones de seguridad social a los trabajadores que laboran en las dependencias gubernamentales de México y sus familias.

Si bien en su redacción original, el artículo 123 de la Constitución no consideraba a los trabajadores al servicio del Estado por lo que, en 1959, en el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, se le añade un apartado B que garantiza sus derechos laborales como la protección ante accidentes y enfermedades profesionales, jubilación, invalidez y muerte, incluyendo también el rubro de vivienda, entre otros, en este mismo año se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) mediante la cual se creó el ISSSTE.

Los seguros del ISSSTE cubrirían accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte. Adicionalmente, se consignó el derecho de los familiares a recibir asistencia médica y medicinas, la apertura de centros vacacionales y tiendas económicas y el acceso a viviendas en renta o venta.¹⁴

En 1983 se aprobó la nueva Ley del ISSSTE, en la cual se amplían las prestaciones y se mejora la organización administrativa, entre las nuevas prestaciones se encuentran las referentes a promociones culturales, deportivas, servicios funerarios, seguro de cesantía en edad avanzada y servicios a jubilados y pensionados.

¹⁴ ORDÓÑEZ, Barba, *op.cit.*, P. 129.

Se aumenta la cobertura de beneficiarios dando servicios a los hijos de asegurados hasta los 25 años y a las madres solteras menores de 18 años y se fija un sueldo regulador para calcular la cuantía de las pensiones, que constituye el promedio del sueldo básico de los últimos tres años de servicio del trabajador.¹⁵ Algunos de los avances de esta nueva Ley con respecto a la anterior serían¹⁶:

- la reducción de los tiempos y condiciones para el otorgamiento de pensiones;
- atribución institucional sobre la promoción y supervisión de los comités mixtos de seguridad e higiene
- actualización de la terminología sobre los riesgos de trabajo; la pensión por cesantía en edad avanzada;
- explicitación de las prestaciones crediticias, tales como el establecimiento de topes máximos de porcentaje salarial del tiempo trabajado para su otorgamiento,
- posibilidad de acceder al financiamiento para vivienda.”

Originalmente, el ISSSTE otorgaba 14 prestaciones y seguros, aumentando a 20 con la Ley de 1984 y después a 21 resultado de la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), paralelo a las pensiones que ya otorgaba el Instituto, más adelante, se integraron los sistemas de tiendas y agencias turísticas y servicios, como los que proporcionan las estancias de bienestar y desarrollo infantil que ya venían siendo operadas por diferentes dependencias, organismos e instituciones de la Administración Pública Federal.

¹⁵ Con posterioridad se reformó el artículo 24 de esta Ley para ampliar la cobertura de los servicios médicos a los esposos y concubenarios. Los trabajadores podrían continuar inscritos de manera voluntaria en el régimen obligatorio en caso de retiro antes de tiempo y además los estados y municipios podían incorporar a sus trabajadores a dicho régimen.

¹⁶ ISSSTE, “*Programa Institucional 2001-2006*”, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, 2001, P. 9.

En la actualidad el ISSSTE dispone de ocho diferentes fondos:

1. fondo de pensiones,
2. fondo médico,
3. fondo de riesgos de trabajo,
4. fondo de préstamos personales,
5. fondo de servicios sociales y culturales,
6. fondo de la vivienda,
7. fondo de ahorro para el retiro y
8. fondo de administración.

CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL

2.1 DERECHO SOCIAL

Para hacer referencia al Derecho Social, es necesario tener como antecedentes la división del Derecho en: derecho público y en derecho privado, ya en el Derecho romano existía dicha división. En el Derecho romano el derecho privado era el conjunto de normas jurídicas que protegen y regulan la actividad del individuo, y el derecho público era el conjunto de normas que se refieren al Estado, al culto, a los sacerdotes y a los magistrados en especial.

Sin embargo, es claro que estas dos ramas del derecho no son conjuntos de normas, si bien algunos autores dividen al Derecho sólo en dos grandes ramas que son el Público y el Privado, es decir, muchos autores que estudian este tema no hacen referencia al Derecho social.

La división del Derecho en Público, en Privado y en Derecho Social también ocurre en el derecho positivo¹ en el cual el derecho se divide en tres grandes ramas que son las siguientes:

1. Derecho Público,
2. Derecho Privado y
3. Derecho Social.

Cada una de estas tres grandes ramas del Derecho se divide a su vez en diferentes ramas a las cuales se denomina ramas del Derecho. En tal sentido el derecho público comprende las siguientes ramas:

¹ KELSEN, Hans, *"Teoría General del Derecho y del Estado"*, traducción de Eduardo García Maynez. Editorial Imprenta Universitaria, México, 2000, P. 38

- Derecho Político,
- Derecho Constitucional,
- Derecho Administrativo,
- Derecho Procesal,
- Derecho Penal,
- Derecho Tributario,
- Derecho Internacional Público,
- Derecho Financiero,
- Derecho Municipal,
- Derecho de la Integración,
- Derecho de Comunicaciones,
- Derecho Aduanero,
- Derecho de la Seguridad Social, etc.

Respecto al derecho privado es necesario precisar que se encuentran comprendidas las siguientes ramas:

- Derecho Civil y
- Derecho Comercial.

El derecho mercantil² se define en relación al acto de comercio, y al acto jurídico que produce efectos en el ámbito comercial y se rige por las leyes mercantiles vigentes, y tradicionalmente se señala al derecho mercantil, como comercio exterior, y es el que regula la actividad comercial determinando las relaciones de los comerciantes y los actos de comercio.

En cuanto al derecho social es necesario precisar que comprende las siguientes ramas:

² CERVANTES AHUMADA, Raúl. “*Derecho Mercantil, Primer Curso*”. Editorial Porrúa, México, 2000 P. 75.

- a) Derecho Laboral o Derecho de Trabajo,
- b) Derecho de Familia,
- c) Derecho Agrario y
- d) Derecho Minero.³

Dentro del derecho, el conocimiento puede ser equiparado al conocimiento de la normatividad existente y de los conceptos que le son relativos, donde entendemos por normatividad existente tanto las normas positivas (producidas por cualquiera de las fuentes del derecho) como los principios jurídicos, con el derecho social, donde cada concepto y cada norma tiene un lugar en el universo jurídico y, sobre todo, los hechos que ocurren en la realidad.

Hoy día autores como el español Manuel Atienza, que en su libro *Introducción al derecho* reflexiona acerca de los campos de estudio de la antropología jurídica, la psicología jurídica, la historia del derecho, la sociología jurídica, el análisis económico del derecho, la lógica jurídica y la informática jurídica; siendo que desde la teoría y métodos de estas disciplinas se puede aplicar, desarrollar y sistematizar el derecho positivo. En tanto que en la Constitución, como toda Carta Política, contempla una serie de derechos, algunos de ellos fundamentales de hecho los constitucionalistas refieren que la clasificación de los Derechos Fundamentales se constituyen a partir de integrar la sistematización relativa a los siguientes rubros: 1) principios generales; 2) derechos y libertades personales; 3) derechos sociales, económicos y culturales y 4) principios rectores de las actividades de los poderes públicos., otros de carácter económico, cultural y social y los de carácter colectivo, conocidos en la doctrina internacional como derechos de Primera, Segunda y Tercera Generación, respectivamente, acorde a esta

³ Además de estas ramas del derecho existen áreas que comprenden ramas del derecho público, del derecho privado y del derecho social como el derecho empresarial que si bien abarca a todo el derecho privado también abarca algunas ramas del derecho público y del derecho social. Véase Recasens Siches. Luis: "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, 7ª. edición, México, 1999. P.205.

clasificación, son derechos de primera generación aquellos derechos inherentes a la persona humana, considerados como fundamentales en los desarrollos constitucionales sobre el tema.

Los derechos económicos, sociales y culturales, corresponden a la noción de derecho-prestación. Tal es el caso del derecho a la Seguridad Social, y son derechos de segunda generación, finalmente, los derechos de tercera generación que son los llamados derechos colectivos, son aquellos que se caracterizan porque su titularidad es conjunta, como los derechos a la información y al medio ambiente.

Si bien el concepto de los derechos fundamentales tiene un contenido axiológico e inherente a la persona humana, estos son entendidos por la doctrina como un grupo especial de facultades otorgadas al individuo, cuya jerarquía obedece a una preocupación generalizada durante el pasado siglo XX, de ubicar en un nuevo plano a los miembros de la sociedad civil frente al Estado.

Su eficacia es directa, la sola consagración en la Carta otorga al particular la facultad de ejercerlo y al Estado la correlativa obligación de respetarlo. En este contexto es que el derecho a la Seguridad Social parte de los llamados derechos de segunda generación que son en estricto sentido derechos-prestación que exigen de desarrollo legislativo para poderse hacer efectivos, por ello no pueden considerarse como fundamentales, a lo anterior se agrega que por la contundencia de los hechos, en caso de violación de un derecho fundamental, los mecanismos para su defensa son breves y sumarios (acción de tutela), puesto que no hay controversia por dirimir, ni complejidad por aclarar, son entonces de aplicación directa.

Muy diferente de lo que ocurre con los derechos sociales, y en particular con el derecho a la Seguridad Social, puesto que su examen debe absolver una situación variable en el tiempo y compleja en su fundamento jurídico, todo lo cual debe ser

definido por la ley. Este derecho económico-social existe como concesión del Estado, cuyo grado de variabilidad puede hacer que en el tiempo y en el espacio se desarrollen una multiplicidad de formas muy diferentes para su prestación.

La doctrina considera que '*. . . las normas constitucionales tienen todas la misma naturaleza jurídica aunque no son todas del mismo tipo; los derechos sociales. . . no son reglas acabadas, son los fundamentos de una regulación posterior cuya responsabilidad recae en el legislador*'.⁴

Es entonces, que la naturaleza del derecho a la seguridad social, lejos de ser un derecho fundamental es un derecho social de prestación, sobre el cual el Estado, en todo caso, debe prestar la mayor disposición para desarrollarlo a través de las normas legales.⁵

Tal como lo entendieron el Constituyente y el Legislador, la Corte considera en principio, el derecho a la seguridad social como un derecho asistencial o prestacional, según nos refiere el investigador Ignacio Carrillo en su texto "*Derecho de la seguridad social*", que éstos derechos sociales, económicos y culturales, en tanto que se trata de un derecho calificado por el tenor literal de la Carta como de la Segunda Generación; tiene además por su contenido material una naturaleza asistencial o prestacional que no permite su eficacia con la sola existencia de la persona titular, sino que, requiere una reglamentación que lo organice y una agencia pública o privada autorizada que le suministre los bienes y servicios que lo hacen realidad.

En cuanto al derecho contractual éste abarca áreas del derecho público, del derecho privado y del derecho social, por lo que considera entre otras ramas el derecho civil, el derecho administrativo y el derecho de trabajo o derecho laboral,

⁴ CARRILLO Prieto, Ignacio. "*Derecho de la Seguridad Social*", Editorial UNAM. IJ: 2000 P. 74

⁵ Gaceta del Congreso, Año II, No. 281, 19 agosto/93

es decir, la división del derecho en derecho público, en derecho privado y en derecho social sólo sirve para ubicar las ramas del derecho.

El derecho contractual mexicano contenido en el Código de Comercio tiene como regla fundamental en esta materia la libertad de las partes para definir el contenido de los contratos. Dice el artículo 1839 del Código Civil que "los contratantes pueden poner las cláusulas que crean convenientes". Por su parte, el Código de Comercio afirma (artículo 78) que en los contratos mercantiles "cada uno se obliga en la manera y términos en que aparezca que quiso obligarse".

2.2 DEFINICIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social se refiere principalmente a un campo de bienestar social relacionado con la protección social o la cobertura de las necesidades socialmente reconocidas, como la pobreza, la vejez, las discapacidades, el desempleo, las familias con niños y otras.

Asimismo, es un sistema de seguros perteneciente al Estado que proporciona recursos financieros y servicios médicos a las personas impedidas por enfermedad o por accidente, y donde los sistemas sanitarios se coordinan a menudo con otros mecanismos de seguridad social como programas de pensiones, de subsidio al desempleo y de compensaciones laborales.

Por ejemplo, el Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), con sede en Ginebra, en conjunto con el Centro Internacional de Formación de la OIT, con sede en Turín y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en Ginebra publicaron en 1991 el documento titulado "Administración de la seguridad social", y que en su parte conducente indica lo siguiente:

"Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la

*desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".*⁶

En tanto se puede decir que los objetivos de la Seguridad Social Integral tiene como fin proteger a los habitantes del país, de las contingencias de enfermedades y accidentes, sean o no de trabajo, cesantía, desempleo, maternidad, incapacidad temporal y parcial, invalidez, vejez, nupcialidad, muerte, sobrevivencia y cualquier otro riesgo que pueda ser objeto de previsión social, así como de las cargas derivadas de la vida familiar y las necesidades de vivienda, y recreación que tiene todo ser humano.

La Seguridad Social debe velar porque las personas que están en la imposibilidad sea temporal o permanente de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados o servicios"⁷

En tanto que el ámbito de aplicación de ésta, es que estarán protegidos por el Sistema los habitantes de la República que cumplan con el requisito de afiliación, en tanto la protección social que garantiza el sistema requiere de la afiliación del interesado y el registro de sus beneficiarios calificados.

Corresponde al empleador la afiliación de sus trabajadores y quienes no tengan relación de dependencia lo harán directamente.

⁶ Centro Internacional de Formación de la OIT. Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), *"Administración de la Seguridad Social."* Ginebra. 1991

⁷ Comisión Americana Jurídico Social-Reunión técnica de la CAJS: *"Mujer y seguridad social en América":* compilación-México. Comisión Americana Jurídica Social. 1998

2.2.1 DEFINICIÓN DE EMPRESA

Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.⁸

Para investigadores como Julio García y Cristóbal Casanueva, definen la empresa como una *"entidad que mediante la organización de elementos humanos, materiales, técnicos y financieros proporciona bienes o servicios a cambio de un precio que le permite la reposición de los recursos empleados y la consecución de unos objetivos determinados"*.⁹

Y según el Diccionario de Economía, de Simón Andrade, la empresa es *aquella entidad formada con un capital social, y que aparte del propio trabajo de su promotor puede contratar a un cierto número de trabajadores. Su propósito lucrativo se traduce en actividades industriales y mercantiles, o la prestación de servicios*.

Finalmente el Diccionario de la Real Academia Española, en una de sus definiciones menciona que la empresa es una *"unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos"*.¹⁰

En síntesis, y teniendo en cuenta las anteriores definiciones, se puede plantear la siguiente definición de empresa:

⁸ CASO, Andrés, *"Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública"*, Instituto Nacional de Administración Pública. 2002 P. 112.

⁹ Véase Julio García y Cristóbal Casanueva, *"La Empresa y el Trabajador Mexicano"*, México, Porrúa, 1975, P. 80.

¹⁰ *"Diccionario de la Real Academia Española"* - Vigésima segunda edición. CD Room

"La empresa es una entidad conformada básicamente por personas, aspiraciones, realizaciones, bienes materiales y capacidades técnicas y financieras; todo lo cual, le permite dedicarse a la producción y transformación de productos y/o la prestación de servicios para satisfacer necesidades y deseos existentes en la sociedad, con la finalidad de obtener una utilidad o beneficio".

2.2.2 SIGNIFICADO DE TRABAJADOR

Según la Ley Federal del Trabajo vigente nos refiere en su artículo 8 que Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Un trabajador o trabajadora es una persona que con la edad legal suficiente, y de forma voluntaria presta sus servicios retribuidos.¹¹ Cuando no tiene la edad suficiente, se considera trabajo infantil.

Estos servicios pueden ser prestados dentro del ámbito de una organización y bajo la dirección de otra persona física o persona moral, denominada empleador o empresario; o bien como trabajador independiente o autónomo, siendo su propio dueño.

Es decir, que el Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Según el Artículo 14, de la Ley Federal del Trabajo; las personas que utilicen intermediarios para la contratación de trabajadores serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados. Los trabajadores tendrán los derechos siguientes:

¹¹ En el ámbito anglosajón es costumbre agrupar bajo el color teórico del cuello de su camisa a los trabajadores según el tipo de oficio que desempeñen. Así, los denominados trabajadores de "cuello blanco" (*white collar workers*) serían aquellos que se encargan de tareas "de oficina", administrativos, ejecutivos, oficinistas, etc.; los trabajadores de "cuello azul" (*blue collar workers*) serían obreros, operarios o mecánicos; y finalmente los de "cuello rosa" (*pink collar worker*) son aquellos del sector servicios y estaría formado mayoritariamente por mujeres.

I. Prestarán sus servicios en las mismas condiciones de trabajo y tendrán los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa o establecimiento; y

II. Los intermediarios no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores.

2.2.3 ¿QUÉ ES UN PATRÓN?

En tanto que en la Ley Federal del Trabajo en su **artículo 10** nos refiere que un Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Dentro del ámbito de un contrato de trabajo un patrón es, la parte que provee un puesto de trabajo a una persona física para que preste un servicio personal bajo su dependencia, a cambio del pago de una remuneración o salario, y donde la otra parte del contrato se denominará «trabajador».

Sin duda que el término patrón o sus distintos sinónimos como por ejemplo empleador está originado en la relación de trabajo, el patrón entonces es aquel que crea uno o varios puestos de trabajo y los ofrece con el fin de que sean ocupados por trabajadores bajo su mando, y a través de un contrato de trabajo.

En algunas ocasiones se confunde "patrón" con "empresa", aunque estrictamente los términos difieren considerablemente, porque la empresa también está integrada por los trabajadores que pertenecen a ella, a la vez que la expresión incluye los activos de la misma y empleados jerárquico (gerentes y directores) que no son empleadores o patronos.

Así el término también se identifica con "capitalista" o "inversor", sin embargo ambos también registran diferencias notables, desde el momento que un capitalista o un inversor, suelen no conocer en detalle la gestión de las empresas en las que invierten, e incluso pueden ser personas sin capacidad jurídica (niños, inhabilitados, etc.). El patrón, a diferencia del trabajador, puede ser tanto una persona física como una persona jurídica, donde el empleador debe respetar los derechos de los trabajadores y garantizarles trabajo decente y condiciones de salud y seguridad en su desempeño, los derechos internacionales y nacionales de los trabajadores están incluidos en el Derecho Laboral.¹² Se ha considerado que entre las obligaciones básicas de un empleador se encuentran:

- Garantizar el derecho de sindicalización libre de sus trabajadores
- Garantizar la negociación colectiva de los contratos de trabajo.
- No recurrir a trabajo infantil
- No utilizar trabajo esclavo o forzado
- No discriminar a los trabajadores

2.3 DEFINICIÓN DE PRESTACIÓN SOCIAL

Definir las prestaciones no es una tarea fácil, ya que ni la misma Ley Federal del Trabajo precisa este concepto, por ello, una definición del concepto que sirva para plantear una clasificación, que permita un acercamiento inductivo al estudio de las prestaciones, así como a su administración.

En la mayoría de los países las prestaciones están reglamentadas, en menor o mayor medida, por la legislación laboral y fiscal vigente, por otra parte y con cierta frecuencia, en la práctica se acostumbra utilizar términos diversos tales como prestaciones y beneficios, prestaciones sociales y prestaciones económicas, entre

¹² SERRA Rojas, Andrés, "*Derecho Administrativo*", México, Porrúa 2001. P 38

otros, para hacer referencia a lo que aquí denominamos simplemente prestaciones y que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define como “cosa o servicio que un contratante (en este caso la empresa) da o promete al otro (el empleado o trabajador)”.¹³ Otra acepción interesante que cita la Real Academia en su diccionario es la de prestación social, que define como “cada uno de los servicios que el Estado, las instituciones públicas o empresas privadas deben dar a sus empleados”, aunque en este concepto únicamente se habla de servicios y como se verá más adelante, las prestaciones no sólo incluyen servicios, sino que también las hay en especie, como el arcón de Navidad que algunas empresas proporcionan a sus empleados o, en efectivo, como es el caso de la prima vacacional o el aguinaldo, entre otras.

Ya se ha señalado que, al menos en teoría, el sueldo refleja el reconocimiento que la organización hace al desempeño pasado y demostrado por el empleado y que los incentivos sirven para despertar el interés del personal y lograr un mejor desempeño.

En cambio, las prestaciones tienen como propósitos fundamentales desarrollar en los empleados el sentido de pertenencia a la organización; protegerlos de riesgos, por lo general imprevisibles, y mejorar el nivel de calidad de su vida personal, familiar y social, en el mediano y el largo plazos.¹⁴

Por otro lado, cuando se quiere tener un conocimiento exhaustivo de las prestaciones vigentes en el medio empresarial, resulta sorprendente la cantidad y heterogeneidad de las que las empresas otorgan a sus empleados, además de las que establece la ley.

¹³ Op. Cit. Pág. 7

¹⁴ Por ello, el estudio y la administración de las prestaciones constituyen un campo que recientemente ha cobrado suma importancia no sólo porque requiere conocimientos técnicos, legales y fiscales especializados, sino porque las cantidades de dinero que invierten las empresas en las prestaciones de sus empleados son cada vez mayores y, con frecuencia, implican la consideración de aspectos demográficos, económicos y políticos significativos, tanto de los sindicatos como de las políticas gubernamentales y sociales.

Lo primero que se observa al revisar las prestaciones es su amplia variedad, este hecho da una idea real de la dificultad con que se enfrenta la empresa cuando trata de encontrar criterios y principios de aplicación general que le ayuden a decidir acerca de las prestaciones que le conviene otorgar a su personal.

Adicionalmente, puede observarse que, aunque existen prestaciones que se disfrutan en el corto plazo, por lo regular representan un beneficio en el mediano y el largo plazos y, en la medida que se otorgan a los empleados en función de su antigüedad en la empresa, de su puesto o de situaciones personales específicas, tales como género, edad o estado civil, es raro que una misma prestación represente el mismo significado, y beneficio, para los diferentes grupos demográficos de la organización.

No obstante esta situación, en la actualidad no existe duda alguna acerca del potencial de las prestaciones para movilizar la energía de los empleados hacia los fines de la empresa, aunque difícilmente puede atribírseles un efecto directo sobre el desempeño del personal. Más bien debe partirse del principio de que las prestaciones, en la medida que refuerzan el sentido de pertenencia a la organización, son un aspecto clave para mantener y acentuar la identificación de los empleados con la empresa, así como la cohesión y eficacia de la organización en el mediano y el largo plazos.

Realmente, las decisiones relativas a las prestaciones son más complejas que las relacionadas con los sueldos y los incentivos de los empleados, incluidas las del personal sindicalizado, en la que también intervienen negociaciones con el sindicato.

- Marco legal de las prestaciones

No obstante que existen antecedentes de que algunos patrones otorgaban prestaciones a sus empleados desde el siglo XIX, y seguramente con anterioridad,

en verdad se concedían sobre bases sumamente discrecionales y en cantidades poco significativas. Incluso las instituciones de seguridad social que hoy existen en la mayoría de los países y cuya principal responsabilidad es proteger a los empleados y a sus familias ante riesgos del trabajo y de la vida, escasamente sobrepasan los 50 años de existencia.

En Estados Unidos de América, la Ley de la Seguridad Social data de 1935 y en México, a pesar de que las bases constitucionales para la seguridad social se establecieron en el artículo 123 de la Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917, no fue sino hasta 1943 cuando se presentó al Congreso una iniciativa de seguridad social.¹⁵

Ésta fue aprobada y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de ese mismo año, como Ley del Seguro Social, y así dio origen al Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, y estableció que “la finalidad de la seguridad social es la de 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”.

Más específicamente, se establecieron los seguros que cubren los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades generales y maternidad, invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte. En la década de 1950 se introdujo el concepto de las prestaciones sociales, con las que el IMSS se proponía otorgar servicios que promovieran el desarrollo del trabajador y su familia. Con esta modificación, los trabajadores accedieron a una amplia gama de servicios sociales que pueden agruparse como prestaciones en especie, en dinero y sociales. Y para 1972 se iniciaron estudios con la finalidad de ampliar tanto la cobertura de la seguridad social como los beneficios que ya proporcionaba a sus

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación, Octava época, T. I, primera parte, México: 1995. P. 67

afiliados; se planteó una modificación a la ley del IMSS, fue aprobada y su vigencia comenzó a partir de marzo de 1973.

Esta ley modificada, ampliaba los beneficios del régimen obligatorio, extendía la seguridad social a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados y establecía el ramo de guarderías en todo el país.

El rasgo más significativo de dicha ley fue una clara intención de que el IMSS no solamente fuera una instancia de justicia laboral sino que, en la medida de sus posibilidades, impulsara la creación de una seguridad social integral, característica de la concepción predominante del estado de bienestar, que se caracterizaba por el sentido literal de la expresión; es decir, estados en los que el gasto en bienestar —subsidios, prestaciones, cuidados sanitarios, educación, etc.— se convirtió en la mayor parte del gasto público total y la gente dedicada a actividades de bienestar social pasó a formar el grupo más importante de empleados públicos.

Otra disposición que amplió de manera sustancial las prestaciones de los trabajadores la constituye la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).¹⁶ Con esta ley se creó el INFONAVIT, un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuyo propósito es el de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para que puedan adquirir, en propiedad, habitaciones cómodas e higiénicas, así como facilitar la construcción, reparación, ampliación y mejoramiento de sus habitaciones y el pago de los pasivos contraídos por estos conceptos.

¹⁶ Aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972. Véase De Buen I, Néstor. 1998 “*Derecho del Trabajo*” Editorial Porrúa México, Tomo I, 12 Edición. Pág. 117

Por otra parte, en diversas épocas las prestaciones se utilizaron como una oportunidad para limitar el crecimiento de los salarios y otorgar a los empleados beneficios acompañados de ventajas fiscales que, al mismo tiempo, también representaban una ventaja fiscal para la empresa que las concedía.

En cuanto al ISSSTE, las áreas de sus servicios, cubre tanto prestaciones relativas a la salud, como prestaciones sociales, culturales y económicas, y extendiendo estos beneficios a los familiares de los trabajadores y pensionistas. En tanto que 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.

La ampliación de la atención a la salud, marcó un acelerado proceso de construcción, adquisición y adaptación de centros hospitalarios, entre los que se encontraban el Hospital 20 de Noviembre y Hospitales privados.

De esta manera, el Instituto tomaba las medidas necesarias para atender a las personas que están bajo su protección.

En cuanto a las Prestaciones Sociales, desde su primer año de actividades el ISSSTE operaba ya tres guarderías y la primera tienda. El primer velatorio para servicios funerarios inició operaciones en 1967. El Fondo de Vivienda se puso en marcha en 1972 y un año antes se autorizaron los préstamos para la adquisición de automóviles.

En la actualidad el ISSSTE protege alrededor de diez millones de habitantes del país, lo que significa que uno de cada diez mexicanos es atendido por la Institución. La atención médica se encuentra organizada en tres niveles.¹⁷

¹⁷ ISSSTE. “Informe de Comunicación Social”, México: subdirección Médica. 2005, P. 47.

El primero comprende consulta externa y atención a los programas de medicina preventiva en las más de mil unidades de medicina familiar distribuidas en toda la República.

El segundo nivel imparte medicina de especialidad en sus modalidades de consulta externa y hospitalización, a través de las más de ochenta clínicas-hospitales. El tercer nivel de atención médica lo forman los once hospitales regionales que proporcionan servicios médicos de alta especialización.

En el ramo de las prestaciones económicas se siguen otorgando créditos a corto y mediano plazo y el pago de pensiones. Además se da asesoramiento en los trámites relativos al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). El fondo de Operaciones y Financiamiento a la vivienda otorga anualmente cuarenta mil créditos hipotecarios a los trabajadores.¹⁸

Las guarderías han sido sustituidas por las estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil que proporcionan educación integral a treinta mil niños en las 1154 unidades de servicio distribuidas en el territorio nacional.

En el rubro de servicios educativos del ISSSTE apoya a sus trabajadores derechohabientes a través de sus programas de educación abierta y de promoción de descuentos en colegiaturas. En educación abierta los niveles alcanzan hasta bachillerato en coordinación con la Secretaría de Educación.

Actualmente, en México, los principales ordenamientos legales que regulan las prestaciones a los empleados son los siguientes:

¹⁸ La prestación de los servicios sociales y culturales incluye la atención a los hijos de los trabajadores, la recreación y la cultura (abarcan teatro, cine, club, exposiciones, conferencias y talleres que se llevan a cabo en todo el país) la práctica deportiva (basquetbol, fútbol, béisbol, karate, gimnasia) y los servicios funerarios.

1. Ley Federal del Trabajo (LFT)
2. Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) y su Reglamento.
3. Ley del Seguro Social (LIMSS) y Reglamento de la ley
4. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Desde el punto de vista de las decisiones relativas a las prestaciones, es muy importante señalar que cuando se esté pensando en otorgar nuevas prestaciones para los empleados, o concederlas como respuesta a un planteamiento de una negociación sindical, se haga un análisis minucioso no sólo desde el punto de vista técnico, actuarial, financiero, etc., sino particularmente con base en las implicaciones legales y fiscales que dicha prestación en particular puede tener tanto para la empresa como para los empleados.

Incluso, también es recomendable analizar las repercusiones que la prestación en particular puede tener en el mediano y el largo plazos.

Piénsese, por ejemplo, en un seguro colectivo de vida, cuya prima crece con el aumento de las edades de la población asegurada; o en un plan de pensiones cuyos beneficios reales se alcanzan en un plazo realmente largo, desde la perspectiva de vida de los empleados.

- **Objetivos de las prestaciones**

En la última centuria, sobre todo en los países que hoy son desarrollados, la mayoría de la población pasó de ser productora agrícola independiente, con capacidad para asegurar su propia subsistencia y la de su familia, a ser individuos que dependen básicamente de la conservación de su empleo y, como consecuencia, de su compensación para mantener dicha capacidad.

En este sentido, es claro que las sociedades modernas han tenido que idear instituciones y crear instrumentos sociales que proporcionen esa protección ante las inseguridades de la sociedad industrial, especialmente ante los riesgos

imprevistos e imprevisibles que los mismos cambios de su economía han gestado, estas instituciones son las que constituyen, en nuestro tiempo, las de la seguridad social y uno de sus instrumentos más difundidos está constituido por las prestaciones para los empleados.

Por otra parte, en la actualidad se observa que en las prestaciones convergen los intereses de diversos agentes sociales: en primer lugar el gobierno, que influye y promueve la aprobación de leyes en la materia debido, entre otros aspectos, a que se ha visto que las prestaciones coadyuvan a la estabilización de la economía y al bienestar social de la población económicamente activa, lo que le permite centrar la atención en la población desprotegida; en segundo lugar las organizaciones, que han reconocido su parte en el tema tan actual de la responsabilidad social, pero sobre todo que han recibido los beneficios directos de crear un ambiente de seguridad y confianza propicio para sus actividades productivas; en tercer lugar los sindicatos, que han visto en las prestaciones un medio importante de defensa de sus agremiados y de extensión de sus intereses económicos, pero en particular políticos.

Y en cuarto lugar de los empleados y sus familias, quienes, en muchos casos y no obstante los altos riesgos imprevisibles que enfrenta alguien que vive en el mundo de hoy, reciben los beneficios de la seguridad, la protección y las ayudas que las prestaciones significan para mantener y, muy posiblemente, mejorar de manera significativa su calidad de vida, tanto en el presente como en el futuro.

De esta forma, las prestaciones actualmente son requeridas por la ley, deseadas por los empleados, demandadas por los sindicatos y, dentro de ciertos límites, ofrecidas por las empresas como un instrumento eficaz para crear un ambiente de confianza propicio para la productividad y porque contribuyen a estabilizar la economía de los países.

En algunos casos y desde el punto de vista social, el gobierno ha destacado que las iniciativas que toman los sectores empresariales para brindar a sus empleados prestaciones de empresa que van más allá de los límites a que obligan las leyes de la seguridad social vigentes, han impulsado leyes fiscales que, por un lado, en ciertas condiciones hacen deducibles los costos de las prestaciones que la empresa puede otorgar a sus empleados y, por el otro, también han creado condiciones legales y fiscales específicas que permiten que los empleados reciban parte de su compensación como prestaciones, en efectivo o en especie, libres de impuestos o subsidiadas. Piénsese, por ejemplo, en las prestaciones del fondo de ahorro, la previsión social y el servicio de comedor, que se otorgan en México.

2.4 CONCEPTO DE PENSIÓN

Las decisiones relativas a las prestaciones, en general, conllevan una complejidad mayor que las relativas a los sueldos, e incluso, que las de los incentivos; como origen de esta complejidad se han mencionado diversas causas que abarcan desde su naturaleza, sus objetivos, el tiempo en que una prestación realmente se convierte en un beneficio para un empleado en particular, las leyes, los reglamentos y la jurisprudencia que norman el tratamiento fiscal de las prestaciones y, desde luego, el significado que la prestación misma representa para las necesidades y expectativas del empleado, las cuales están en función de su edad, género, antigüedad en la empresa, estado civil, antecedentes socioeconómicos, nivel educativo y, en general, sus condiciones familiares particulares.

De ahí que la administración de las prestaciones sea algo más que responder a las preguntas: ¿qué prestaciones otorgar? y ¿a quién se le deben ofrecer dichas prestaciones?

Como en muchas situaciones de la vida, ante el problema que implica esta complejidad de la administración de las prestaciones hay por lo menos dos enfoques: uno reactivo y el otro proactivo. El enfoque reactivo en la administración de las prestaciones implica no hacer nada o, quizá mejor, sólo el mínimo que exige la ley, en relación con las necesidades y las aspiraciones de los empleados a que atienden las prestaciones.

Este enfoque, aunque aparentemente significa un costo mínimo para la organización, en el mediano plazo por lo regular implica un altísimo costo oculto en términos del clima laboral, la productividad y en la creación de las condiciones propicias para el activismo sindical y sus consecuencias.

Por otro lado, un enfoque proactivo, en el cual las decisiones de la empresa se fundamentan en un conocimiento razonable de las necesidades y las aspiraciones de sus diversos grupos de empleados y en las posibilidades económicas para responder con acciones racionales a dichas necesidades sin caer en paternalismos exacerbados, siempre reeditará, en el mediano plazo, beneficios individuales y sociales que se verán reflejados en el bienestar y en la productividad del personal.

En este orden de ideas al término de la vida económicamente activa se presenta la pensión que recibirá el trabajador al momento de jubilarse de su área labora, actualmente conocida como *pensión* que es un plan de jubilación que pretende ofrecer a una persona unos ingresos seguros de por vida.

Las pensiones han sido, tradicionalmente, un pago a un empleado jubilado o inválido o al cónyuge y descendientes de un empleado fallecido.

La pensión creada por el empleador a beneficio de un empleado se conoce como plan de jubilación,¹⁹ y es la cantidad en dinero que la aseguradora le pagará de

¹⁹ Los sindicatos, gobiernos y otras organizaciones también pueden ofrecer pensiones.

forma mensual al pensionado mientras viva y conserve sus derechos de acuerdo a lo que establece la Ley del Seguro Social (LSS),²⁰ prevista a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social en Julio de 1997, donde hubo cambios para el trabajador afiliado al mismo Instituto, en tanto que uno de los cambios relevantes a la Reforma, fue el abrir la posibilidad a que las Instituciones de Seguros llevaran a cabo la administración y pago de las Pensiones Derivadas de la Seguridad Social, actividad que desarrollaba anteriormente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En cuanto a las Pensiones según la Ley del ISSSTE el principal cambio se ha estructurado precisamente en el tema de las pensiones. Pues bajo el esquema aprobado, el régimen solidario se cambiará a un sistema de cuentas individuales. Es decir, cada trabajador del ISSSTE tendrá una cuenta individual y monitoreará mediante sus estados de cuenta los montos de su pensión. Para las personas jubiladas no hay cambios y continuarán cobrando su pensión y recibiendo servicios médicos como los que había recibido.

Si bien el sistema de cuentas individuales ha recibido críticas porque es posible que un trabajador de bajos ingresos que durante toda su vida haya tenido cotizaciones bajas en el ISSSTE, al final su pensión sea muy pequeña. Por este motivo, la reforma considera que el Gobierno Federal debe garantizar una pensión mínima (igual a dos salarios mínimos) para este tipo de trabajadores.

También se incluye una cuota social financiada por el Estado y que significa la aplicación de un monto fijo, independientemente de sus ingresos. Por otra parte, hasta antes de la reforma las contribuciones al ISSSTE eran el 7% del salario de cotización pagado en partes iguales por el patrón y el trabajador. Con la reforma, cada trabajador tendrá que ir aumentando gradualmente su cuota desde 3.5% en la actualidad hasta 6.125% en 2012

²⁰ HERNÁNDEZ Rodríguez, Jesús, et. al. “*Estudio Práctico de la Nueva Ley del Seguro Social*”, Ediciones Fiscales ISEF, México, 1999. P. 60

cuando se mantendrá este porcentaje. No obstante la meta es que la aportación total sea de 12.7%. La diferencia entre el 6.125% de cuota por cada trabajador y la meta de 12.7% sale de la comentada cuota social más una cuota fija que pone el Gobierno Federal.

CAPÍTULO III. EL MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

En México la seguridad social se encuentra regulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, básicamente en el artículo 123, aunque se incluyen de igual forma en el Artículo 3 sobre derecho a la educación, el Artículo 4 respecto a la obligación del Estado para otorgar servicios de vivienda y de salud, el artículo 5 sobre la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, el artículo 27 sobre derecho agrario y el artículo 123 sobre el derecho al trabajo.

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ARTÍCULO 5º PÁRRAFO I Y III, ARTÍCULO 123 APARTADO “B” FRACCIÓN XII PÁRRAFO 2º, FRACCIÓN XIV, FRACCIÓN XXIX, FRACCIÓN XXXI, PÁRRAFO 2º NUMERAL XI.

En el caso del artículo 5 nos refiere que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.¹

Este marco jurídico de la seguridad social referenciado por el artículo 5, menciona asimismo que “nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123. Así mismo los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

¹ El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa. Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio. El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles. La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona. “

La Seguridad Social en México esta prevista en el artículo 123 Constitucional, en el apartado "A" fracción XXIX y en el "B" fracción XI, que dicen 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:

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, repararlas, mejorarlas 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.

3.2 LEY FEDERAL DEL TRABAJO

En lo referente a la Seguridad Social dentro de la Ley Federal del Trabajo como texto vigente (Última reforma aplicada 23/01/1998) la Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1970 por el Poder Ejecutivo Secretaría del Trabajo y Previsión Social Ley Federal del Trabajo, -bajo la Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, decreta:²

Artículo 2

Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones.

Artículo 3

El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores

² DE JAURE, V. "El régimen de Seguridad Social en México. su Desarrollo, Problemática y su Situación Actual". Editorial Fondo de Cultura Económica 2001. P. 93

por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social. Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

Artículo 28

Para la prestación de servicios de los trabajadores mexicanos fuera de la República, se observarán las normas siguientes:

I. Las condiciones de trabajo se harán constar por escrito y contendrán para su validez las estipulaciones siguientes:

a) Los requisitos señalados en el artículo 25.

b) Los gastos de transporte, repatriación, traslado hasta el lugar de origen y alimentación del trabajador y de su familia, en su caso, y todos los que se originen por el paso de las fronteras y cumplimiento de las disposiciones sobre migración, o por cualquier otro concepto semejante, serán por cuenta exclusiva del patrón. El trabajador percibirá íntegro el salario que le corresponda, sin que pueda descontarse cantidad alguna por esos conceptos.

c) El trabajador tendrá derecho a las prestaciones que otorguen las instituciones de seguridad y previsión social a los extranjeros en el país al que vaya a prestar sus servicios.

En todo caso, tendrá derecho a ser indemnizado por los riesgos de trabajo con una cantidad igual a la que señala esta Ley, por lo menos;

d) Tendrá derecho a disfrutar, en el centro de trabajo o en lugar cercano, mediante arrendamiento o cualquier otra forma, de vivienda decorosa e higiénica.

Artículo 123

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

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un

ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

XI (IX, sic 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias

dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

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.

3.3 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 1959

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) es una institución gubernamental dedicada a brindar servicios de salud a

todos los trabajadores del estado mexicano, a nivel federal y a aquellos estatales que tuvieran un convenio por el cual sus trabajadores se incorporan a la tutela de la Ley del ISSSTE como régimen de seguridad social.

Fue fundada en 1959 por el entonces presidente Adolfo López Mateos, la principal función del Instituto es brindar a todos los trabajadores al servicio del estado la protección de la seguridad social, en la década de los veinte del siglo pasado, el crecimiento acelerado de la economía y la consolidación del Estado hicieron necesaria la promulgación de leyes, así como la creación de instituciones que sostuvieran con su estructura los diversos aspectos del bienestar social. Surgió así, por ejemplo, el proyecto de la Ley de Accidentes Industriales (1922), cuya aportación novedosa consistía en prever la creación de una caja de riesgos profesionales.

Además, por ley, algunos empleados gozaban de antemano de garantías de seguridad como fue el caso del Servicio Exterior Mexicano y Correos, y a partir de 1924 la Ley de Organización de Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales disponía "que los magistrados, jueces y oficiales que no gozaran de fortuna tuvieran derecho a ser pensionados".

De manera que se puede considerar que hubo un avance de la previsión social, pues con ello se marcaba con una promulgación el primer esfuerzo de aplicación concreta de postulados, ideas, teorías e inquietudes dispersas a lo largo de décadas de México de las primeras décadas del siglo XX sin embargo, persistía el hecho de que un buen grupo de empleados públicos se encontraban al margen de los beneficios de la seguridad social que apenas estaba en proceso de gestación. La preocupación gubernamental por unificar prestaciones y servicios, así como garantizar el acceso a todos los trabajadores del Estado, dio por resultado que el

12 de agosto de 1925 se promulgara la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro.³

La finalidad de la Ley era estructurar un sistema en virtud del cual el propio trabajador, con la ayuda del Estado, contribuyera a la formación de un fondo sobre el cual gravitaría el otorgamiento de pensiones y préstamos hipotecarios.

En esta Ley se contemplaban las pensiones por vejez e inhabilitación, y las pensiones para los deudos del trabajador que a causa de sus labores perdía la vida; además se ofrecía la pensión de retiro a los 65 años de edad y después de 15 años de servicio, asimismo, una vez hecho el pago de pensiones y los gastos de administración del Fondo de Pensiones, se empleaban los excedentes para otorgar préstamos hipotecarios hasta por 5 mil pesos para adquisición o construcción de casa habitación y hasta 15 mil para compra de tierras de cultivo y su habilitación. Los préstamos eran pagaderos a cinco y diez años, respectivamente. Se concedían además créditos hasta por 3 mil pesos para establecer o explotar pequeñas industrias; también se destinaban fondos para la construcción de casas y departamentos para venta y renta a pensionados y funcionarios. La Ley estipuló 9% anual como tasa mínima de interés.

Se puede decir que el nacimiento del Instituto fue en 1959 cuando se transforma y adiciona el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado –FSTSE- había planteado para los servidores públicos.

El mismo año, con motivo del XXI aniversario de la expedición de dicho Estatuto, en una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, el presidente Adolfo López Mateos anunció que presentaría al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

³ NUGENT, R. *“La Seguridad Social: Su Historia y sus Fuentes”*, Editorial, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005. P. 112

Estado, la cual fue discutida, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959, por lo que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transforma, en 1960, en el ISSSTE.

En la ceremonia referenciada el entonces presidente de la República mencionaba que:

“La única forma de lograr una eficaz protección social es establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley, pues de otra manera no se protegería a los grupos económicamente más débiles y que más requieren de los servicios que se implantan. En estas condiciones puedo afirmar que queda la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como una de las más favorables y tutelares en el mundo...”⁴

En este contexto, el Modelo de Salud del ISSSTE regula programas y servicios para atender las necesidades de salud de sus derechohabientes, con énfasis en grupos de riesgo o de mayor vulnerabilidad. Los programas de Salud Reproductiva, Planificación Familiar, Atención Materno Infantil, Detección y Tratamiento de Cáncer Cérvico-Uterino y Mamario tienen un efecto directo con el desarrollo social de estos grupos, son acciones institucionales que se sustentan en la prevención y el control de enfermedades.

3.4 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 2007

Los ramos y entidades asociados a la seguridad social en México son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y para poder construir el sistema de seguridad social para lo que fue creado el ISSSTE, es necesario tomar en cuenta que México ha cambiado de manera radical en el ámbito social, laboral y económico en los últimos años.

⁴ BELMARES, J., “*Bitácora Laboral de Seguridad Social*”, Editorial, Gasca – Sicco. P. 56

En relación a los trabajadores del Estado hay que considerar que el Estado Mexicano orienta ahora sus tareas hacia la rectoría y cada vez menos a la provisión directa de bienes y servicios. Es por ello también se hizo indispensable modificar el enfoque, deficiencias y limitaciones con las que se desarrolló el Instituto en los últimos años, en tanto bases para que la seguridad social del México del Siglo XXI.

Debe señalarse que México fue pionero en el tema, al mencionar constitucionalmente la seguridad social, la educación y la vivienda, tres pilares básicos del bienestar, en una época en que la discusión de las políticas de bienestar y de los derechos sociales era todavía un tema incipiente en la agenda internacional.

Por ello la creación del Departamento de Salubridad en 1917 y de la Secretaría de la Asistencia Pública en 1938 (que se fusionarían en 1943 formando la Secretaría de Salubridad y Asistencia), así como de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, fueron avances importantes en materia de acciones sanitarias y de educación primaria, respectivamente.

No obstante, en el campo de la seguridad social los resultados llegaron con mayor lentitud, pues en un principio, los empleados públicos eran los únicos que contaban con pensiones. En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles y se creó la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro. Esta Ley, que fue reemplazada en 1946 por la Ley de Retiros, comprendía la protección de la salud, préstamos y pensiones por vejez, inhabilitación y muerte y extendía su cobertura a los trabajadores del sector público paraestatal como los ferrocarrileros, petroleros y electricistas.

Dado que la cobertura se limitaba a trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social, progresivamente se hicieron

reformas para incorporar a otros sectores de la población, en 1955 se hizo obligatorio el aseguramiento de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de seguros y fianzas de la República Mexicana.

En 1983 se aprobó la nueva Ley del ISSSTE, en la cual se ampliaban las prestaciones y se mejora la organización administrativa. Entre estas nuevas prestaciones se encontraban las referentes a promociones culturales, deportivas, servicios funerarios, seguro de cesantía en edad avanzada y servicios a jubilados y pensionados.

Se aumentó la cobertura de beneficiarios dando servicios a los hijos de asegurados hasta los 25 años y a las madres solteras menores de 18 años. Se fijó un sueldo regulador para calcular la cuantía de las pensiones, que constituía el promedio del sueldo básico de los últimos tres años de servicio del trabajador.

Posteriormente, se reformó el artículo 24 de esa Ley para ampliar la cobertura de los servicios médicos a los esposos y concubinarios. Los trabajadores podrían continuar inscritos de manera voluntaria en el régimen obligatorio en caso de retiro antes de tiempo y además los estados y municipios podían incorporar a sus trabajadores a dicho régimen.

Es en 2007 que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene una importante modificación, en cuanto a la seguridad social señala su nueva legislación como se referencia a continuación: ⁵

⁵ MATEOS, J. “*La Seguridad Social*”, Editorial, Nuestro Tiempo, 2ª Edición, P. 112

TÍTULO PRIMERO DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:

I. La Presidencia de la República, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al propio Instituto;

II. Ambas cámaras del Congreso de la Unión, incluidos los diputados y senadores, así como los Trabajadores de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;

III. El Poder Judicial de la Federación, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces, así como consejeros del Consejo de la Judicatura Federal;

IV. La Procuraduría General de la República;

V. Los órganos jurisdiccionales autónomos;

VI. Los órganos con autonomía por disposición constitucional;

VII. El Gobierno del Distrito Federal, sus órganos político administrativos, sus órganos autónomos, sus Dependencias y Entidades, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluyendo sus diputados, y el órgano judicial del Distrito Federal, incluyendo magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, conforme a su normatividad específica y con base en los convenios que celebren con el Instituto, y

VIII. Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

Artículo 2. La seguridad social de los Trabajadores comprende:

I. El régimen obligatorio, y

II. El régimen voluntario.

Artículo 3. Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros:

I. De salud, que comprende:

- a) Atención médica preventiva;
- b) Atención médica curativa y de maternidad, y
- c) Rehabilitación física y mental;

II. De riesgos del trabajo;

III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y

IV. De invalidez y vida.

Artículo 4. Se establecen con carácter obligatorio las siguientes prestaciones y servicios:

I. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;

II. Préstamos personales:

- a) Ordinarios;
- b) Especiales;
- c) Para adquisición de bienes de consumo duradero, y
- d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;

III. Servicios sociales, consistentes en:

- a) Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;
- b) Servicios turísticos;
- c) Servicios funerarios, y
- d) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;

IV. Servicios culturales, consistentes en:

- a) Programas culturales;
- b) Programas educativos y de capacitación;

- c) Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y
- d) Programas de fomento deportivo.

Artículo 5. La administración de los seguros, prestaciones y servicios establecidos en el presente ordenamiento, así como la del Fondo de la Vivienda, del PENSIONISSSTE, de sus delegaciones y de sus demás órganos desconcentrados, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tiene como objeto contribuir al bienestar de los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes, en los términos, condiciones y modalidades previstos en esta Ley.

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Administradora, las administradoras de fondos para el retiro;
- II. Aportaciones, los enteros de recursos que cubran las Dependencias y Entidades en cumplimiento de las obligaciones que respecto de sus Trabajadores les impone esta Ley;
- III. Aseguradora, las instituciones de seguros autorizadas para operar los seguros de Pensiones derivados de las leyes de seguridad social;
- IV. Cuenta Individual, aquella que se abrirá para cada Trabajador en el PENSIONISSSTE o, si el Trabajador así lo elige, en una Administradora, para que se depositen en la misma las Cuotas y Aportaciones de las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro de largo plazo, y se registren las correspondientes al Fondo de la Vivienda, así como los respectivos rendimientos de éstas y los demás recursos que puedan ser aportados a las mismas;
- V. Cuotas, los enteros a la seguridad social que los Trabajadores deben cubrir conforme a lo dispuesto en esta Ley;

VI. Cuota Social, los enteros a la seguridad social que debe realizar el Gobierno Federal, con base en las disposiciones establecidas en esta Ley;

VII. Dependencias, las unidades administrativas de los Poderes de la Unión, la Procuraduría General de la República, los órganos jurisdiccionales autónomos, los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal, así como las unidades administrativas de las Entidades Federativas y municipios que se incorporen al régimen de esta Ley;

VIII. Derechohabiente, a los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes;

IX. Descuento, las deducciones ordenadas por el Instituto a las percepciones de los Trabajadores o Pensionados con motivo de las obligaciones contraídas por éstos, que deberán aplicar las Dependencias, Entidades o el propio Instituto, a través de sus nóminas de pago;

X. Entidades, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y demás instituciones paraestatales federales y del Gobierno del Distrito Federal, así como los organismos de las Entidades Federativas o municipales y organismos públicos que por disposición constitucional cuenten con autonomía, que se incorporen a los regímenes de esta Ley;

XI. Entidades Federativas, a los estados de la República y el Distrito Federal;

XII. Familiares Derechohabientes a:

a) El cónyuge, o a falta de éste, el varón o la mujer con quien, la Trabajadora o la Pensionada con relación al primero, o el Trabajador o el Pensionado, con relación a la segunda, ha vivido como si fuera su cónyuge durante los cinco años anteriores o con quien tuviese uno o más hijos(as), siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el Trabajador o el Pensionado, tiene varias concubinas o concubenarios, según sea el caso, ninguno de estos dos últimos sujetos tendrá derecho a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley;

b) Los hijos del Trabajador menores de dieciocho años;

c) Los hijos del Trabajador o Pensionado mayores de dieciocho años, cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica,

defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen, lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por medios legales procedentes; o hasta la edad de veinticinco años, previa comprobación de que están realizando estudios del nivel medio superior o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos, y que no tengan un trabajo, y

d) Los ascendientes que dependan económicamente del Trabajador o Pensionado.

Los familiares que se mencionan en esta fracción tendrán el derecho que esta Ley establece si reúnen los requisitos siguientes:

1) Que el Trabajador o el Pensionado tenga derecho a los seguros, prestaciones y servicios señalados en esta Ley, y

2) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social;

XIII. Fondo, los recursos en efectivo o en especie que se integran, invierten y administran para garantizar los seguros, prestaciones y servicios a cargo del Instituto y respaldar sus Reservas;

XIV. IMSS, al Instituto Mexicano del Seguro Social;

XV. Instituto, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

XVI. Monto Constitutivo, la cantidad de dinero que se requiere para contratar una Renta o un Seguro de Sobrevivencia con una Aseguradora;

XVII. Pensión o Jubilación, la Renta o Retiro Programado;

XVIII. Pensionado, toda persona a la que esta Ley le reconozca tal carácter;

XIX. Pensión Garantizada, aquélla que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, cuyo monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor;

XX. PENSIONISSSTE, el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, órgano desconcentrado del Instituto creado en los términos de esta Ley;

XXI. Renta, el beneficio periódico que reciba el Trabajador durante su retiro o sus Familiares Derechohabientes, por virtud del contrato de Seguro de Pensión que se celebre con la Aseguradora de su preferencia;

XXII. Reserva, el registro contable en el pasivo del Instituto que refleja la cuantificación completa y actualizada de sus obligaciones contingentes y ciertas;

XXIII. Retiro Programado, la modalidad de obtener una Pensión fraccionando el monto total de los recursos de la Cuenta Individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los Pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos;

XXIV. Salario Mínimo, el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal;

XXV. Seguro de Pensión, el derivado de las leyes de seguridad social, que tenga por objeto, el pago de las Rentas periódicas durante la vida del Pensionado o el que corresponda a sus Familiares Derechohabientes;

XXVI. Seguro de Sobrevivencia, aquel que contratarán los Pensionados por, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, a favor de sus Familiares Derechohabientes para otorgarles a éstos la Pensión que corresponda, en caso de fallecimiento del Pensionado;

XXVII. Subcuenta, cualquiera de las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo que integran la Cuenta Individual;

XXVIII. Sueldo Básico, el definido en el artículo 17 de esta Ley, y

XXIX. Trabajador, las personas a las que se refiere el artículo 1o. de esta Ley que presten sus servicios en las Dependencias o Entidades, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidas en las listas de raya de los Trabajadores temporales, incluidas aquéllas que presten sus servicios mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y el contrato sea por un periodo mínimo de un año.

Artículo 7. Las Dependencias y Entidades, deberán remitir al Instituto de manera mensual en los términos que determine el reglamento respectivo, toda la información referente a los movimientos afiliatorios, sueldos, modificaciones salariales, Descuentos, Derechohabientes, nóminas, recibos, así como certificaciones e informes y en general, todo tipo de información necesaria para el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios del Instituto.

Dicha información deberá enviarse a través de medios electrónicos, magnéticos, digitales, ópticos o de cualquier naturaleza, en los términos que determine la Junta Directiva del Instituto conforme al reglamento respectivo.

En todo tiempo, las Dependencias y Entidades deberán expedir los certificados e informes que les soliciten tanto los interesados como el Instituto y proporcionar los expedientes y datos que el propio Instituto les requiera de los Trabajadores, extrabajadores y Pensionados, así como los informes sobre la forma en que se

integran los sueldos de los Trabajadores cotizantes, sus Aportaciones y Cuotas, y designarán a quienes se encarguen del cumplimiento de estas obligaciones.

El Instituto se reserva la facultad de verificar la información recibida. En caso de negativa, demora injustificada o cuando la información se suministre en forma inexacta o falsa, la autoridad competente fincará la responsabilidad e impondrá las sanciones que correspondan en los términos de las leyes aplicables.

Artículo 8. Los Trabajadores están obligados a proporcionar al Instituto y a las Dependencias o Entidades en que presten sus servicios:

- I. La información general de las personas que podrán considerarse como Familiares Derechohabientes, y
- II. Los informes y documentos probatorios que se les pidan, relacionados con la aplicación de esta Ley.

Los Trabajadores tendrán derecho a exigir a las Dependencias o Entidades el estricto cumplimiento de las obligaciones que les impone el artículo anterior, así como el que el Instituto los registre al igual que a sus Familiares Derechohabientes.

Artículo 9. El Instituto expedirá a todos los Derechohabientes de esta Ley, un medio de identificación para ejercer los derechos que la misma les confiere. Para estos efectos, las Dependencias y Entidades estarán obligadas a proporcionar al Instituto los apoyos necesarios de acuerdo con los lineamientos que éste emita.

Artículo 10. El Instituto definirá los medios para integrar un expediente electrónico único para cada Derechohabiente.

El expediente integrará todo lo relativo a vigencia de derechos, historial de cotización, situación jurídica, historia clínica, historia crediticia institucional, así como otros conceptos que se definan en el reglamento respectivo.

Los datos y registros que se asienten en el expediente electrónico serán confidenciales y la revelación de los mismos a terceros, sin autorización expresa de las autoridades del Instituto y del Derechohabiente respectivo o sin causa legal que lo justifique, será sancionada en los términos de la legislación penal federal vigente.

El personal autorizado para el manejo de la información contenida en el expediente electrónico, así como los Derechohabientes tendrá acceso a la información de sus expedientes mediante los mecanismos y normas que establezca el Instituto.

La certificación que el Instituto emita en términos de las disposiciones aplicables, a través de la unidad administrativa competente, con base en la información que conste en el expediente electrónico a que se refiere este artículo, tendrá plenos efectos legales para fines civiles, administrativos y judiciales.

El Trabajador y el Pensionado deberán auxiliar al Instituto a mantener al día su expediente electrónico y el de sus Familiares Derechohabientes. Para el efecto, la Junta Directiva incluirá en el reglamento respectivo, disposiciones que los incentiven a presentarse periódicamente a las instalaciones que el Instituto determine para cumplir con esta disposición.

Artículo 11. Para que los Derechohabientes puedan utilizar los seguros, prestaciones y servicios que les corresponden en términos de esta Ley, deberán cumplir los requisitos aplicables.

Artículo 12. Las Dependencias o Entidades deberán enterar al Instituto las Cuotas y Aportaciones tomando como Sueldo Básico mínimo el límite inferior previsto en el artículo 17 de esta Ley, aun en el caso de Trabajadores que tengan un ingreso inferior ha dicho límite.

Artículo 13. El Instituto contará con medios electrónicos que le permitan crear una base de datos institucional, que contendrá los respectivos expedientes de sus Derechohabientes, misma a la que deberá dar acceso continuo a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y a las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR reguladas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con excepción de lo relacionado con la información médica de los Derechohabientes, la cual estará reservada al Instituto.

Tanto las Dependencias y Entidades, como los Derechohabientes, tendrán la obligación de proporcionar la información que permita mantener actualizados los expedientes a que se refiere este artículo, conforme lo establezca el reglamento que regule las bases de datos de Derechohabientes.

Asimismo, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro podrá solicitar a las Dependencias y Entidades, directamente o a través de las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, la información necesaria para proveer a la operación del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

La información que se entregue al Instituto, a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y a las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR será confidencial, por lo que la revelación de ésta a terceros sin autorización expresa de las autoridades del Instituto y del Derechohabiente o sin causa legal que lo justifique, será sancionada en los términos de la legislación penal federal vigente.

Artículo 15. El Instituto diseñará y pondrá en operación, un sistema de evaluación del desempeño, con base en el cual podrá definir las políticas y mecanismos de otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios.

Artículo 16. El Pensionado que traslade su domicilio al extranjero, continuará recibiendo su Pensión, siempre que los gastos administrativos de traslado de los fondos respectivos corran por cuenta del Pensionado.

Esta disposición será aplicable a los seguros de riesgos del trabajo, invalidez y vida, y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Por último, se puede concluir que en México, las primeras leyes en materia de riesgos de trabajo se promulgaron a principios del siglo XX y estaban limitadas al ámbito estatal. La Constitución estableció en el artículo 123 la fijación de una jornada máxima de ocho horas, la indemnización por despido injustificado, el derecho de asociación y de huelga de los trabajadores y el establecimiento de normas en materia de Previsión y Seguridad Social, entre otros.

Los gobiernos posrevolucionarios se dieron a la tarea de incorporar en la legislación acciones tendientes a mejorar las condiciones laborales de grupos representativos de la estructura social como los obreros y algunos sectores de la clase media, los cuales eran considerados como estratégicos para el desarrollo productivo y social del país. En 1940, al inicio del gobierno de Manuel Ávila Camacho, se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que sustituyó al Departamento del Trabajo, para asumir la responsabilidad de proveer servicios de Previsión Social y de dar seguimiento a las distintas iniciativas que buscaban establecer un seguro social obligatorio.⁶

⁶ ZORRILLA Arena, Santiago, “50 Años de Política Social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid”, Editorial Limusa, 3ª Edición. P. 228

CAPÍTULO 4. COMPARATIVO DE LAS PENSIONES CONTENIDAS EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 1959 Y LAS CONTENIDAS EN LA NUEVA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 2007

4.1 PENSIONES QUE SE CONSIDERABAN EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 1959.

En nuestro país, los esfuerzos para conformar un cuerpo de prestaciones, en respuesta a las necesidades de los trabajadores, han tenido en el Estado a un promotor activo, la referencia histórica del desarrollo de la Seguridad Social en México datan del tiempo en que Benito Juárez fue presidente de la República, donde los rasgos distintivos de la seguridad social se concentraron casi exclusivamente en cuestiones de orden asistencial, como el sostenimiento de la Escuela de Ciegos, en 1871, para lo cual el régimen juarista cedió a la institución parte del Ex Convento de la Encarnación y 15 por ciento del producto de las loterías.

En el ámbito legislativo, antes de la Revolución Mexicana, no son muchos los antecedentes que den cuenta de intentos formales y organizados de protección a los trabajadores. Hubo no obstante, en los estados de la Federación -México en 1904 y Nuevo León en 1906- leyes muy similares en su contenido, las cuales reconocían los accidentes de trabajo y apuntaban a la responsabilidad patronal en la indemnización derivada de los mismos.

En 1911, Francisco I. Madero incluyó en su programa como candidato a la Presidencia de la República el compromiso de expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Sin embargo, a la caída del gobierno de Madero en 1913, y en su afán de legitimación el régimen de Victoriano Huerta presentó al Congreso una propuesta de decreto que recogía inquietudes de los trabajadores, como la fijación de salarios mínimos y la formación de la Junta de Conciliación, entre otras, pero la iniciativa nunca prosperó.

Durante el periodo que siguió, las diferentes fuerzas revolucionarias trataron de reglamentar las condiciones de los trabajadores, de esta época destacan las propuestas sobre seguridad social contenidas en el Plan de Guadalupe, expedido en 1913, y las cláusulas y adiciones que en tal sentido se le agregaron el año siguiente, siendo hasta 1917, al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los derechos de los trabajadores son reconocidos y quedan protegidos con auténtica fuerza de ley máxima.¹

La Constitución otorgó a la seguridad social carácter ineludible al incorporarla al artículo 123, con la obligación patronal de proporcionar a los trabajadores, pensiones, habitaciones cómodas e higiénicas, escuelas, enfermerías y otros servicios, y resaltó además la obligatoriedad de la capacitación y la prerrogativa de los trabajadores a organizarse para garantizar estos derechos.

Cabe destacar que los empleados de las instituciones públicas fueron los que inicialmente promovieron la integración de agrupaciones con fines mutualistas o de protección social y laboral, en la década de los veinte del siglo XX, el crecimiento de la economía y la consolidación del Estado hicieron necesaria la promulgación de leyes, así como la creación de instituciones que sostuvieran con su estructura los diversos aspectos del bienestar social.

¹ RUIZ, Raúl, “*El ISSSTE y La Seguridad Social en México*”, Editorial, ISSSTE, 1994. P. 87

Surgió así, por ejemplo, el proyecto de la Ley de Accidentes Industriales (1922), cuya aportación novedosa consistía en prever la creación de una caja de riesgos profesionales. Además, por ley, algunos empleados gozaban de antemano de garantías de seguridad como fue el caso del Servicio Exterior Mexicano y Correos, y a partir de 1924 la Ley de Organización de Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales disponía "que los magistrados, jueces y oficiales que no gozaran de fortuna tuvieran derecho a ser pensionados".²

La preocupación gubernamental por unificar prestaciones y servicios, así como garantizar el acceso a todos los trabajadores del Estado, dio por resultado que el 12 de agosto de 1925 se promulgara la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, si bien la finalidad de la Ley era estructurar un sistema en virtud del cual el propio trabajador, con la ayuda del Estado, contribuyera a la formación de un fondo sobre el cual gravitaría el otorgamiento de pensiones y préstamos hipotecarios, en esta Ley se contemplaban las pensiones por vejez e inhabilitación, y las pensiones para los deudos del trabajador que a causa de sus labores perdía la vida; además se ofrecía la pensión de retiro a los 65 años de edad y después de 15 años de servicio. Asimismo, una vez hecho el pago de pensiones y los gastos de administración del Fondo de Pensiones, se empleaban los excedentes para otorgar préstamos hipotecarios hasta por 5 mil pesos para adquisición o construcción de casa habitación y hasta 15 mil para compra de tierras de cultivo y su habilitación.³

Ya hemos referenciado que la predecesora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, dicha Dirección, como organismo público descentralizado con

² MARTÍNEZ, José Octavio, *“Los Desafíos del Crecimiento Económico”*, Sistema de pensiones. Desafíos y oportunidades, Cámara de Diputados-CIESS, 2004. P. 123

³ Los préstamos eran pagaderos a cinco y diez años, respectivamente. Se concedían además créditos hasta por 3 mil pesos para establecer o explotar pequeñas industrias; también se destinaban fondos para la construcción de casas y departamentos para venta y renta a pensionados y funcionarios. La Ley estipuló 9% anual como tasa mínima de interés.

atribución pública y personalidad jurídica propia, nació en la vida jurídica de México mediante la expedición de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro el 12 de agosto de 1925.

En ese periodo de iniciación se comenzó a estructurar y a organizar la Dirección de Pensiones y para el efecto se crearon las oficinas que se estimaron necesarias, entre ellas una Subdirección y los departamentos de Pensiones, Contabilidad, Préstamos, Ingenieros y Estadísticas, trece años después, el 1 de noviembre de 1938, surgió la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que en ese mismo año promulgó su Estatuto Jurídico. Con ello se daba a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia y se garantizaba la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

El 5 de marzo de 1946 se expidió una nueva Ley de Pensiones Civiles, pero su vigencia fue suspendida por el Congreso y sólo se aplicó a los trabajadores del magisterio y a los veteranos de la revolución y, es hacia el año de 1947, que la Ley de Pensiones sufrió reformas significativas orientadas a extender la gama de prestaciones, mejorar la calidad de las ya existentes e incorporar el régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos.

Entre las reformas se establecía que la edad para recibir las pensiones sería de 55 años con un mínimo de 15 de servicio.

También se ampliaban los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como los montos para préstamos hipotecarios.⁴ En lo que se refiere a los servicios médicos, se amparaba por primera vez a los trabajadores al servicio del

⁴ A partir de esta Ley, parte de los fondos de pensiones fueron canalizados a la construcción de colonias burocráticas dentro y fuera del Distrito Federal, tales como las unidades habitacionales "Presidente Juárez" con 984 departamentos y el "Centro Urbano Presidente Alemán" con 1,080 departamentos; este último fue inaugurado en 1949.

Estado, cubriendo únicamente accidentes laborales a través de servicios subrogados a hospitales particulares.

En 1959 se transforma y adiciona el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la FSTSE había planteado para los servidores públicos. El mismo año, con motivo del XXI aniversario de la expedición de dicho Estatuto, López Mateos anunciaría que presentaría al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue discutida, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959, por lo que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transforma, en 1960, en el ISSSTE.

4.2 PENSIONES ACTUALES DE ACUERDO A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 2007.

Referenciar la situación de las pensiones actuales de acuerdo a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales es señalar que es durante el sexenio del entonces presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) es que el Gobierno Federal, a través de la Dirección General del ISSSTE y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), difundió ampliamente que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) atravesaba por una grave crisis financiera, especialmente por el “déficit estructural” de su Fondo de Pensiones, así como la inviabilidad del anterior sistema de reparto y, por lo tanto, la urgencia de llevar a cabo una reforma a la Ley del Instituto en relación a las pensiones.

Apenas iniciado el sexenio, -mayo de 2001-, ya el Banco Mundial (BM)⁵

⁵ ROMÁN, Rafael; Lucchetti, Leonardo; Ourens, Guzmán, “*Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura*”, Banco Mundial, 2001. P. 113

recomendó al gobierno mexicano incluir en la agenda de reformas estructurales, la reforma del ISSSTE, particularmente la de pensiones, como un componente clave dentro de las políticas para lograr la sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad financiera. El argumento del BM fue que el país enfrentaba una serie de pasivos de especial preocupación como el desequilibrio actuarial del sistema de pensiones del ISSSTE y la viabilidad de los treinta y un sistemas de pensiones de las entidades federativas, se dijo incluso, que esos pasivos eran aún más preocupantes que la carga total de la deuda pública federal, estimada en 45% del PIB. Textualmente el BM —recomendó— lo siguiente:

*“Además de fortalecer la industria bancaria, otra área decisiva del sector financiero es la reforma del sistema público de pensiones (ISSSTE) y sus vínculos con el fondo público de la vivienda (INFONAVIT). Le corresponderá a este sexenio presidencial proporcionar una fuente más confiable de ahorros a largo plazo a los empleados federales, que permita la conversión de su plan de pensiones actual al mismo esquema de aportes definidos, capitalizado y administrado en forma privada usado por los trabajadores del sector privado. Esto generará un costo fiscal adicional (puede ser de un 1 por ciento del PIB por dos décadas). Vale la pena pagar este costo, puesto que puede ser compensado con creces por el efecto del nuevo sistema en el desarrollo de mercados financieros a más largo plazo y, en definitiva, en la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía.”*⁶

En mayo de 2001, la Dirección General del ISSSTE presentó el diagnóstico del Instituto ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados; el documento titulado ISSSTE: *Situación actual y orientación al cambio*.⁷

En el diagnóstico se argumentó que el ISSSTE enfrentaba dos problemas cruciales: el déficit actuarial y financiero del Fondo de Pensiones y el déficit de operación del Fondo Médico, como resultado del impacto de las transiciones demográfica y epidemiológica, la insuficiencia de las cuotas, el deterioro de la

⁶ Ibidem. P. 119

⁷ Una versión más actualizada fue presentada en el mismo formato en octubre de 2003 ante la Comisión de Salud y Seguridad Social del Senado de la República, titulado ISSSTE: “Logros, disciplina administrativa y problemática estructural.” México: ISSSTE 2001; 2003 respectivamente.

relación cotizante/pensionado, el incremento de beneficios sin respaldo financiero, la ausencia de reservas, y el crecimiento más que proporcional del índice de precios de medicamentos con relación al índice general de precios.

Particularmente, se insistiría en la inviabilidad o agotamiento del anterior sistema de reparto, cuya crisis estructural, demandaba crecientes recursos fiscales para completar el déficit de la nómina de pensiones.

En los escenarios presentados por la Dirección General, se concluyó que para alcanzar el equilibrio financiero del actual sistema de pensiones, sin considerar el pasivo de las pensiones en curso de pago, se requería de cualquiera de las siguientes medidas: aumentar la prima total bipartita de 7% a 40% del sueldo base de cotización, o bien, fijar la edad de retiro (jubilación) en 75 años.⁸

De manera que con estos argumentos y escenarios, se apuntalaba la postura axiomática de la Dirección General del Instituto: la única solución viable es la reforma estructural para convertir el anterior sistema de reparto en otro basado en aportes definidos de capitalización individual.

Con estos antecedentes de por medio, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado fue aprobada en marzo de 2007, bajo la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, en su Título PRIMERO de las Disposiciones Generales se lee lo siguiente:

Artículo 5. La administración de los seguros, prestaciones y servicios establecidos en el presente ordenamiento, así como la del Fondo de la Vivienda, del PENSIONISSSTE, de sus delegaciones y de sus demás órganos desconcentrados, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de

⁸ Op. Cit. P. 67

México, Distrito Federal, que tiene como objeto contribuir al bienestar de los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes, en los términos, condiciones y modalidades previstos en esta Ley.

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Administradora, las administradoras de fondos para el retiro;
- II. Aportaciones, los enteros de recursos que cubran las Dependencias y Entidades en cumplimiento de las obligaciones que respecto de sus Trabajadores les impone esta Ley;
- III. Aseguradora, las instituciones de seguros autorizadas para operar los seguros de Pensiones derivados de las leyes de seguridad social;
- IV. Cuenta Individual, aquella que se abrirá para cada Trabajador en el PENSIONISSSTE o, si el Trabajador así lo elige, en una Administradora, para que se depositen en la misma las Cuotas y Aportaciones de las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro de largo plazo, y se registren las correspondientes al Fondo de la Vivienda, así como los respectivos rendimientos de éstas y los demás recursos que puedan ser aportados a las mismas;
- V. Cuotas, los enteros a la seguridad social que los Trabajadores deben cubrir conforme a lo dispuesto en esta Ley;
- VI. Cuota Social, los enteros a la seguridad social que debe realizar el Gobierno Federal, con base en las disposiciones establecidas en esta Ley;
- VII. Dependencias, las unidades administrativas de los Poderes de la Unión, la Procuraduría General de la República, los órganos jurisdiccionales autónomos, los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal, así como las unidades administrativas de las Entidades Federativas y municipios que se incorporen al régimen de esta Ley;
- VIII. Derechohabiente, a los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes;

IX. Descuento, las deducciones ordenadas por el Instituto a las percepciones de los Trabajadores o Pensionados con motivo de las obligaciones contraídas por éstos, que deberán aplicar las Dependencias, Entidades o el propio Instituto, a través de sus nóminas de pago;

X. Entidades, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y demás instituciones paraestatales federales y del Gobierno del Distrito Federal, así como los organismos de las Entidades Federativas o municipales y organismos públicos que por disposición constitucional cuenten con autonomía, que se incorporen a los regímenes de esta Ley;

XI. Entidades Federativas, a los estados de la República y el Distrito Federal;

XII. Familiares Derechohabientes a:

a) El cónyuge, o a falta de éste, el varón o la mujer con quien, la Trabajadora o la Pensionada con relación al primero, o el Trabajador o el Pensionado, con relación a la segunda, ha vivido como si fuera su cónyuge durante los cinco años anteriores o con quien tuviese uno o más hijos(as), siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio.

Si el Trabajador o el Pensionado, tiene varias concubinas o concubenarios, según sea el caso, ninguno de estos dos últimos sujetos tendrá derecho a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley;

b) Los hijos del Trabajador menores de dieciocho años;

c) Los hijos del Trabajador o Pensionado mayores de dieciocho años, cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen, lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por medios legales procedentes; o hasta la edad de veinticinco años, previa comprobación de que están realizando estudios del nivel medio superior o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos, y que no tengan un trabajo, y

d) Los ascendientes que dependan económicamente del Trabajador o Pensionado. Los familiares que se mencionan en esta fracción tendrán el derecho que esta Ley establece si reúnen los requisitos siguientes:

- 1) Que el Trabajador o el Pensionado tenga derecho a los seguros, prestaciones y servicios señalados en esta Ley, y
- 2) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta Ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social;

XIII. Fondo, los recursos en efectivo o en especie que se integran, invierten y administran para garantizar los seguros, prestaciones y servicios a cargo del Instituto y respaldar sus Reservas;

XIV. IMSS, al Instituto Mexicano del Seguro Social;

XV. Instituto, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

XVI. Monto Constitutivo, la cantidad de dinero que se requiere para contratar una Renta o un Seguro de Sobrevivencia con una Aseguradora;

XVII. Pensión o Jubilación, la Renta o Retiro Programado;

XVIII. Pensionado, toda persona a la que esta Ley le reconozca tal carácter;

XIX. Pensión Garantizada, aquélla que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, cuyo monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor;

XX. PENSIONISSSTE, el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, órgano desconcentrado del Instituto creado en los términos de esta Ley;

XXI. Renta, el beneficio periódico que reciba el Trabajador durante su retiro o sus Familiares Derechohabientes, por virtud del contrato de Seguro de Pensión que se celebre con la Aseguradora de su preferencia;

XXII. Reserva, el registro contable en el pasivo del Instituto que refleja la cuantificación completa y actualizada de sus obligaciones contingentes y ciertas;

XXIII. Retiro Programado, la modalidad de obtener una Pensión fraccionando el monto total de los recursos de la Cuenta Individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los Pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos;

XXIV. Salario Mínimo, el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal;

XXV. Seguro de Pensión, el derivado de las leyes de seguridad social, que tenga por objeto, el pago de las Rentas periódicas durante la vida del Pensionado o el que corresponda a sus Familiares Derechohabientes;

XXVI. Seguro de Sobrevivencia, aquel que contratarán los Pensionados por, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, a favor de sus Familiares Derechohabientes para otorgarles a éstos la Pensión que corresponda, en caso de fallecimiento del Pensionado;

XXVII. Subcuenta, cualquiera de las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo que integran la Cuenta Individual;

XXVIII. Sueldo Básico, el definido en el artículo 17 de esta Ley, y

XXIX. Trabajador, las personas a las que se refiere el artículo 1o. de esta Ley que presten sus servicios en las Dependencias o Entidades, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidas en las listas de raya de los Trabajadores temporales, incluidas aquéllas que presten sus servicios mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una

jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y el contrato sea por un periodo mínimo de un año.

Artículo 7. Las Dependencias y Entidades, deberán remitir al Instituto de manera mensual en los términos que determine el reglamento respectivo, toda la información referente a los movimientos afiliatorios, sueldos, modificaciones salariales, Descuentos, Derechohabientes, nóminas, recibos, así como certificaciones e informes y en general, todo tipo de información necesaria para el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios del Instituto.

- **De las Pensiones**

Artículo 44. El derecho al goce de las Pensiones de cualquier naturaleza, comenzará desde el día en que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley para ello.

Artículo 45. En aquellos casos en que se dictamine procedente el otorgamiento de la Pensión, el Instituto estará obligado a otorgar la resolución en que conste el derecho a la misma en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la totalidad de la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja. Si en los términos señalados en el párrafo anterior no se ha otorgado la resolución, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del cien por ciento del último Sueldo Básico del solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio con cargo a sus gastos de administración, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la resolución en que conste el derecho a Pensión y de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los servidores públicos del Instituto y los de las Dependencias o Entidades que en los términos de las leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos, los cuales deberán restituir al Instituto las cantidades erogadas, así como sus accesorios.

Artículo 47. Cuando un Pensionado reingresare al servicio activo, no podrá renunciar a la Pensión que le hubiere sido concedida para solicitar y obtener otra nueva, salvo el caso de inhabilitados que quedaren aptos para el servicio.

Artículo 49. La edad y el parentesco de los Trabajadores y sus Familiares Derechohabientes se acreditará ante el Instituto conforme a los términos de la legislación civil aplicable, y la dependencia económica mediante informaciones testimoniales que ante autoridad judicial o administrativa se rindan o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes.

Artículo 50. El Instituto podrá ordenar en cualquier tiempo, la verificación y autenticidad de los documentos y la justificación de los hechos que hayan servido de base para conceder una Pensión.

Asimismo, se podrá solicitar al interesado o a las Dependencias o Entidades, la exhibición de los documentos que en su momento se pudieron haber presentado para acreditar la Pensión. Cuando se descubra que los documentos son falsos, el Instituto, con audiencia del interesado, procederá a la respectiva revisión y en su caso, denunciará los hechos al Ministerio Público para los efectos que procedan.

Artículo 51. Es nula toda enajenación, cesión o gravamen de las Pensiones que esta Ley establece. Las Pensiones devengadas o futuras, serán inembargables y sólo podrán ser afectadas para hacer efectiva la obligación de ministrar alimentos por mandamiento judicial y para exigir el pago de adeudos con el Instituto, con motivo de la aplicación de esta Ley.

Artículo 52. El monto mensual mínimo de las Pensiones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez será el señalado en el artículo 92 de esta Ley. Para el seguro de invalidez y vida, el monto mensual mínimo de las Pensiones será el previsto en el artículo 121 de esta Ley.

Artículo 53. Toda fracción de más de seis meses de servicios se considerará como año completo, para los efectos del otorgamiento de las Pensiones.

Artículo 54. El Trabajador o sus Familiares Derechohabientes que adquieran el derecho a disfrutar de una Pensión proveniente de algún plan establecido por su Dependencia o Entidad, que haya sido autorizado y registrado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir los requisitos establecidos por ésta, tendrá derecho a que el PENSIONISSSTE o la Administradora que opere su Cuenta Individual, le entregue los recursos que la integran antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas en el Capítulo VI de esta Ley, situándolos en la entidad financiera que el Trabajador designe, a fin de adquirir una Renta vitalicia o bien entregándoselos en una sola exhibición, cuando la Pensión de que disfrute sea mayor al menos en un treinta por ciento a la Garantizada.

Los artículos referenciados, muestran como la iniciativa plantea un sistema de pensiones basado en cuentas individuales en el que la pensión de cada trabajador sería igual a sus aportaciones más los intereses generados durante su vida laboral.

Así mismo señalan que el hecho de que el trabajador sea el dueño de su cuenta individual, le ofrece mayor certidumbre de que los recursos ahí depositados no serán utilizados para otros fines y que podrá disponer de ellos sin mayor trámite, además de que en caso de fallecimiento sus beneficiarios podrán hacer uso de ellos.

En materia de las contribuciones se prevé un incremento gradual para llegar a un equivalente de 12.7% del salario de cotización, superando significativamente el 7% que representa actualmente y que es pagado en partes iguales por el trabajador y el patrón. El nuevo porcentaje propuesto que se alcanzará en su

totalidad en el año 2012, estará integrado por una aportación de 6.125% del trabajador y el resto se hará mediante la Cuota Social que respecto al salario promedio de los trabajadores que cotizan en el ISSSTE equivale a 1.5%, más una cuota fija de 5.15%.

Por otro lado en los mencionados artículo asimismo podemos observar que el mecanismo propuesto de cuentas individuales ofrecería como beneficio a los trabajadores en tanto también se podrán hacer aportaciones voluntarias, lo cual aumentará el monto de la pensión al retiro. Lo atractivo del ahorro voluntario es que esta iniciativa de ley obliga al estado a contribuir con 3.25 pesos por cada peso que el trabajador deposite, con un límite de 2% de su salario. Esto representa una acumulación de 8.5% del salario del trabajador.

En tanto que una característica del sistema de cuentas individuales es su libre portabilidad, es decir, los trabajadores podrán migrar entre el sector público y privado llevando consigo los recursos de su pensión sin perder las aportaciones que hallan acumulado.

La reforma al sistema de pensiones se planteó en dos ejes. un primer eje para las pensiones: migrar a un nuevo sistema de cuentas individuales, operado con base en la separación de la población en tres generaciones (jubilados, trabajadores actuales y nuevos trabajadores), respetar los derechos de los jubilados y de los trabajadores actuales, entregar el Bono de Reconocimiento para la documentación de los derechos adquiridos de jubilación por los trabajadores activos al momento de la reforma y establecer la Pensión Mínima Garantizada para salvaguardar los derechos de los trabajadores de menores ingresos. Y un segundo eje para el tratamiento de los otros seguros no pensionarios: hacerlos financieramente viables, buscar la portabilidad en todos los seguros, y adecuar los siete seguros y las catorce prestaciones y servicios contenidos en la ley vigente, a una estructura de cinco seguros iguales a los establecidos en el régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social que hemos referenciado.

En tanto que los actores involucrados del arranque del proceso de reforma del sistema de pensiones, fueron sin dudas la SHCP, el propio ISSSTE por el lado gubernamental; la Federación de Sindicatos al Servicios del Estado (FSTSE) y otros agrupamientos en representación de los intereses de los trabajadores, y al Congreso de la Unión como órgano de equilibrio entre los poderes del Estado.

4.3 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LAS PENSIONES ANTERIORES Y LAS ACTUALES.

En nuestro país existen diversos sistemas de pensiones: públicos, privados y de tipo ocupacional o personal. Los sistemas públicos son ofrecidos por sistemas de seguridad social en el ámbito federal y estatal, entre ellos están el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los dos principales del ámbito federal.

Sin duda que uno de los objetivos de los sistemas de pensiones es proteger el flujo de ingresos de un trabajador y su familia, el flujo de ingresos presente o futuro de una familia puede verse interrumpido por diversos acontecimientos, como la edad avanzada, la cesantía en edad avanzada, la muerte prematura, los accidentes y las enfermedades que incapacitan para seguir laborando.

Los sistemas de pensiones tienen como propósito que los trabajadores tengan, al momento de retirarse de la vida activa laboral, los recursos monetarios suficientes que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo, el retiro puede darse por motivos invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada. Los planes de pensiones generalmente también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste fallezca.

Algunas empresas públicas y privadas ofrecen planes ocupacionales a sus trabajadores, y los personales son aquellos a los cuales los trabajadores se adhieren de manera voluntaria a través de un intermediario financiero.

En el diseño de cualquier sistema de pensiones se consideran, desde la perspectiva de un trabajador, dos etapas: una de acumulación y otra de desacumulación.

Durante la etapa de acumulación, el trabajador y/o el empleador y/o el gobierno (en caso de planes públicos), realizan contribuciones al sistema, generalmente, de acuerdo a un porcentaje del salario. Durante dicha etapa el trabajador o sus beneficiarios reciben una pensión o pago. En diciembre de 1995 se promulgó una nueva Ley del Seguro Social (LSS).

La nueva ley, que entró en vigor el primero de julio de 1997, modificó de manera sustancial la operación de los diferentes seguros y particularmente los relacionados a las pensiones, sin embargo, la reforma no incluyó cambio alguno para los trabajadores que se pensionaron antes del primero de julio de 1997.⁹

Además, con el propósito de respetar los derechos adquiridos de los trabajadores que cotizaban al sistema hasta esa fecha, denominados trabajadores en transición entre sistemas, se les permitió optar al momento del retiro entre los beneficios del sistema anterior y los de la nueva ley. Los trabajadores que ingresaron al mercado laboral a partir de que entró en vigor la nueva ley están asegurados de acuerdo al nuevo plan de pensiones. Ya que la nueva Ley refiere que —se garantiza a los nuevos trabajadores el disfrute de una pensión digna al momento de su retiro. Los nuevos trabajadores que se incorporen al Instituto después de la Reforma, contarán con todos los servicios, prestaciones

⁹ SOLÍS, F., Villagómez, A. “*La Seguridad Social en México*”, Editorial, Fondo de Cultura Económica, 3ª Edición, P. 103.

y seguros que actualmente tienen los trabajadores y, además, con las nuevas ventajas que ofrece el seguro de pensiones.”¹⁰

Los nuevos trabajadores tendrán, desde que empiecen a cotizar en el ISSSTE, una cuenta individual en la que depositarán sus contribuciones y se sumarán las de las dependencias y el gobierno federal.

También podrán disfrutar del pilar de ahorro solidario para fortalecer el monto de las jubilaciones y asegurar mayores niveles de ingreso y vida dignos.

Este pilar consiste en que por cada peso que voluntariamente aporte el trabajador, la dependencia donde trabaja se obliga a aportar 3.25 pesos, hasta un límite del 2% del sueldo básico para el trabajador y del 6.5% del sueldo básico para la dependencia.

Al modificar la Ley del ISSSTE, para incorporar al esquema de los seguros ya existentes, un seguro para prevenir la contingencia consistente en el retiro definitivo de la vida laboral. Donde los recursos del SAR provenían de la aportación patronal del 2 por ciento de los salarios de los trabajadores, y se depositaban en cuentas individualizadas a nombre de cada trabajador, que se manejaban en la institución bancaria que, a su conveniencia, elegía el patrón.

El mecanismo de la AFORE es una nueva opción del sistema de retiro. Ahora el trabajador tiene derecho a escoger la AFORE que prefiera para que administre su ahorro, y estas administradoras se dedican en forma exclusiva y habitual al manejo de este tipo de recursos de acuerdo a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, *DOF*, del 23 de mayo de 1996. Y al Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, *DOF*, de fecha 10 de octubre de ese mismo año.

¹⁰ SOLÍS Soberón, Fernando (2000), *“Los Sistemas de Pensiones en México, la Agenda Pendiente, en Una Agenda para las Finanzas Públicas de México”* Editorial, UNAM P.215.

Al sistema anterior, que operaba como un sistema de reparto, lo sustituyó un sistema de contribuciones definidas y cuentas individuales administrado por empresas de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores). La razón principal del cambio de sistema se debió a la inviabilidad financiera del sistema anterior, además de los posibles efectos favorables en los niveles de ahorro nacional y en la formalización del mercado laboral y el subsecuente desarrollo de los mercados financieros., surgiendo con ello el sistema de pensiones a través de Afores y Siefores.

En el nuevo sistema de pensiones operado a través de las Afores el nivel de las aportaciones está establecido en la ley, y la pensión que habrá de disfrutar un trabajador dependerá del saldo que se acumule en su cuenta individual.

A su vez, los recursos acumulados están en función de las contribuciones que realice cada trabajador en su cuenta individual a lo largo de su vida productiva, así como de los rendimientos que se generen con la inversión de su ahorro.

Por ejemplo, algunas empresas consideran en su esquema de prestaciones una aportación similar a la que el trabajador voluntariamente realice en un fondo de retiro, es decir, si el trabajador voluntariamente decide ahorrar un peso en un fondo de retiro, la empresa aportará otro peso.

En el sistema de reparto las contribuciones de los trabajadores activos y/o los beneficios de los pensionados se establecen conforme a los pagos que debe realizar el patrocinador del plan durante cada periodo, por lo que en este tipo de sistemas no se acumulan reservas (activos) para hacer frente a los compromisos futuros (pasivos).¹¹

¹¹ BARAJAS Montes de Oca, Santiago. “*Derechos del Pensionado*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2005 P. 167

En 1992 se llevó a cabo la reforma al sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para los trabajadores del sector privado, misma que se concluyó hasta 1997. La razón principal para realizar esta reforma fue la transición demográfica que se proyectaba México enfrentaría durante las siguientes tres décadas (con una fuerza laboral creciente en términos tanto absolutos como relativos), transición que representaba una oportunidad para absorber los costos relacionados con llevar a cabo una reforma de raíz a este sistema de pensiones, y por tanto, de hacerla viable. Adicionalmente, se conocía el hecho de que el no llevar a cabo esta reforma, dada la transición demográfica proyectada, implicaba en el largo plazo la insostenibilidad del sistema completo.

Esta reforma se concentró en construir la infraestructura física y jurídica necesaria para aprovechar los beneficios que la transición demográfica traería, siendo sus principales resultados el marco jurídico compuesto por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por un lado, y los millones de cuentas individuales existentes.

La reforma comenzada en 1992 y concluida en 1997 implicó pasar de un sistema de reparto o “pay as you go” a un sistema totalmente fondeado con contribuciones definidas y cuentas individuales.

Actualmente más de 12.5 millones de trabajadores conforman este nuevo sistema, los argumentos para justificar el cambio se basaron en un análisis de la sostenibilidad financiera de largo plazo del sistema y de las finanzas públicas nacionales en sí, concentrándose en solucionar el problema antes de que fuera todavía más costoso para el país.¹²

Sin embargo, existen todavía más de 3 millones de trabajadores del Gobierno Federal y de las empresas paraestatales, que siguen en sistemas de pensiones de

¹² Fuente:-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Demográficas. Cuaderno de Población Núm. 8, 2000 P. 17

beneficio definido, de estos más de 3 millones de trabajadores, 2.5 millones son asegurados del Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 376,000 son empleados del IMSS, 247,000 trabajan en las empresas paraestatales y 4,700 en la banca de desarrollo.¹³

No obstante que el número de trabajadores asegurados del sector público es inferior al 25 por ciento del número de trabajadores asegurados del sector privado, la reforma al sistema de pensiones de los primeros es sumamente relevante para el país debido a los altos beneficios que otorga y a que el Gobierno Federal, en la mayoría de los casos, está obligado a aportar los flujos necesarios para cubrir los mismos debido a los compromisos acordados en los respectivos contratos colectivos de trabajo. Sin embargo, el debate acerca de estos sistemas es permanentemente abordado, en los más recientes análisis señalan que, comparativamente con el tamaño de los beneficios económicos que implicaba en 1997 la reforma al sistema de trabajadores del sector privado, la suma de los beneficios que las posibles reformas a los diferentes sistemas públicos podrían traer a la economía es considerablemente mayor, diferencia que se puede explicar por diversos factores, entre los que destacan un mayor nivel salarial promedio en la etapa laboral de los trabajadores públicos, el cual se refleja en la pensión obtenida, y segundo por mejores términos de jubilación en los sistemas públicos.

Como ejemplo del primer punto, los trabajadores del IMSS perciben durante sus años laborales un ingreso 405.0 por ciento superior al percibido por los trabajadores del sector privado, siendo la pensión de los primeros, en promedio, 206.3 por ciento superior a la de los segundos.

Con relación al segundo punto, los trabajadores del IMSS enfrentan una edad promedio de retiro de 53 años, la cual es de 65 para los trabajadores del sector privado. Dado que la esperanza de vida en México es de 75.3 años, el número de

¹³ BUEN, Lozano, Néstor de, *"El Seguro Social y la Seguridad Social en la Nueva Ley"*, Boletín de Información Jurídica, México, IMSS, 2005, P.87

años en promedio que un trabajador del IMSS recibe una pensión es de 22.3, mientras que un trabajador del sector privado recibe su pensión durante 10.3 años. Haciendo un sencillo cálculo empleando los datos arriba presentados con respecto a los trabajadores del IMSS y a los trabajadores del sector privado, obtenemos que en promedio un trabajador del IMSS obtiene un flujo por concepto de pensiones 563.3 por ciento mayor al flujo recibido por un trabajador del sector privado, lo que en otras palabras significa que por cada pensionado promedio del IMSS se podrían pensionar a casi siete trabajadores promedio del sector privado.

A esta diferencia tan substancial en términos de los recursos necesarios para pensionar a un trabajador, se suma la problemática generada por el número de trabajadores activos por cada pensionado, razón de enorme relevancia en los sistemas no capitalizados como los de los trabajadores del sector público, ya que el financiamiento de la pensión de los jubilados depende directamente de los recursos aportados por los trabajadores activos a lo largo de su vida laboral.

En cuanto al otro sistema de seguridad de trabajadores del Estado –ISSSTE– fundado en 1959 para proveer servicios de salud y seguridad social a los trabajadores pertenecientes al apartado B del artículo 123 constitucional. Así, los derechohabientes del instituto son servidores públicos, pensionistas y familiares de ambos.¹⁴ El instituto cubrió de manera obligatoria un conjunto de 21 prestaciones, tres de ellas médicas, seis sociales y doce económicas.

En conjunto, esas prestaciones abarcaron servicios médicos, seguro por riesgos del trabajo, pensiones, ahorro para el retiro, préstamos, vivienda y servicios sociales y culturales.

Las prestaciones se financiaron mediante un sistema integrado por cuotas de los trabajadores y aportaciones de las dependencias o entidades del Estado.

¹⁴ ISSSTE, “*La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado: Avances y Desafíos*”, ISSSTE-FCE, 2005. P. 117.

Las cuotas y aportaciones tuvieron como referencia el sueldo básico de cotización (SBC) del afiliado. Así, como porcentaje de ese sueldo, el trabajador debía cubrir al instituto una cuota fija de 3.5 por ciento, y las dependencias y entidades otro tanto para el pago de jubilaciones y pensiones. Adicionalmente, las dependencias y entidades debían notificar al instituto las contribuciones al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) realizadas en bancos.¹⁵

Por lo anterior, el trabajador afiliado al ISSSTE contaba con el plan de pensión institucional y con el SAR como su complemento. A lo largo del tiempo, las fuentes de financiamiento para el plan institucional de pensiones del ISSSTE resultaron insuficientes para solventar sus amplias obligaciones.

El plan registró un desequilibrio debido a que el mecanismo de reparto que operó para financiar sus beneficios definidos resultó muy sensible a la relación entre el número de trabajadores en activo o cotizantes y el de pensionados.

Por ejemplo, mientras en 1975 existían 16.3 trabajadores en activo por cada pensionado, en 2005 la cifra fue de 3.8. Lo anterior significó que las aportaciones e ingresos necesarios para pagar los beneficios de los retirados y jubilados fueron cada vez menores y ello explica el porqué el fondo de pensiones de la institución se tornó deficitario. Adicionalmente, la situación se agravó por otros elementos que ampliaron la brecha entre los gastos e ingresos del plan.¹⁶

Por el lado del gasto dos factores explicaron su creciente evolución: 1) un incremento en la esperanza de vida de los afiliados del instituto pero no en su edad de jubilación, lo cual incrementó el periodo de pago de las pensiones.

¹⁵ Ídem, Pág., 215.

¹⁶ ÁLVAREZ, S. Jaime, “*El Problema de la Definición de la Seguridad Social y el Derecho*”, Instituto de Ciencias Jurídicas, P. 18.

Mientras en 1975 la edad promedio de jubilación era de 62 años y la esperanza de vida de 64 años, en 2003 estas fueron de 55 y 76 años, respectivamente. 2) el constante aumento de beneficios para los retirados y jubilados. Por ejemplo, desde 1983 se añadieron diversas prerrogativas, entre las que destacan establecer la pensión por jubilación hasta en 100 por ciento del sueldo básico promedio del último año y en aumentar el monto anual de las pensiones en la misma proporción que la inflación o el incremento salarial de los trabajadores en activo.¹⁷

Además, en comparación con el IMSS, los beneficios para los pensionados del ISSSTE fueron mayores. Por ejemplo, en 2005 la pensión promedio por persona fue 2.7 veces mayor (67,989 vs. 24,809 pesos anuales) y la edad mínima para una jubilación por edad fue menor (55 vs. 60 años).¹⁸

Por el lado de los ingresos, éstos fueron afectados negativamente por tres factores principales: 1) con una edad promedio de jubilación de 55 años los empleados cotizaban poco tiempo en relación con el periodo promedio que permanecían recibiendo beneficios por jubilación; 2) las tasas de las cuotas de los trabajadores y de las aportaciones de las dependencias y entidades gubernamentales prácticamente no se modificaron desde la fundación del instituto.¹⁹

Lo cual restringió severamente la obtención de ingresos para el fondo de pensiones; 3) una incapacidad de fiscalización del ISSSTE también limitó sus ingresos. A diferencia del IMSS —el cual cuenta con capacidad de cobro a los patrones— el ISSSTE no puede, por ejemplo, hacer sujeto de embargos a las

¹⁷ GONZÁLEZ, D. y Francisco Javier, *“El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, Editorial, UNAM, 2a. Edición, (Textos universitarios), P. 64

¹⁸ IBIDEM. P. 31

¹⁹ LAWRENCE, Tomas, *“Más Vieja y Más Sabia: La Economía de las Pensiones Públicas”*, Editorial, CISS-AISS, P. 67-69

entidades y dependencias gubernamentales que en su calidad de patrones incumplen con sus aportaciones a la seguridad social.

Por lo anterior no ha resultado extraño que el Fondo de Pensiones del ISSSTE, bajo la modalidad de beneficio definido, no haya contado con reservas, operara en la práctica bajo un esquema de reparto y registrara también profundos desequilibrios financieros. Esta situación ha tenido un gran impacto para todos los contribuyentes del país, pues la Ley del ISSSTE vigente hasta el 30 de marzo de 2007 obligaba al gobierno federal a cubrir las obligaciones que el instituto no podía solventar.

La Ley del ISSSTE fue reformada, y publicada en el *Diario Oficial* el 31 de marzo de 2007. La nueva ley garantiza la continuidad y disfrute de los 21 servicios, seguros y prestaciones del Instituto, los cuales fueron reagrupados en cuatro seguros y cuatro prestaciones y servicios, como se describe a continuación: a) seguros (de salud, de riesgos del trabajo, de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de invalidez y vida), y b) prestaciones y servicios (préstamos hipotecarios, préstamos personales, servicios sociales y servicios culturales).

Sin lugar a dudas, el sistema público que mayores problemas implica para las finanzas públicas es el sistema de pensiones del ISSSTE, comenzando porque agrupa a cerca del 80 por ciento de los trabajadores de los sistemas públicos. La situación del sistema de pensiones del ISSSTE es similar a la que enfrentaba el sistema de trabajadores del sector privado antes de la reforma de 1997, enfrentando: 1) un insostenible flujo actuarial deficitario, 2) subsidios cruzados hacia los fondos médico y de pensiones desde los fondos de vivienda, prestaciones sociales y culturales, riesgos de trabajo, etc., 3) los recursos relativos a las pensiones de los trabajadores no son portables entre sistemas públicos ni hacia el sistema de ahorro para el retiro (SAR), y 4) existen ineficiencias administrativas importantes mientras que los ingresos por concepto de pensiones para el ISSSTE fueron de poco más de 8,000 millones de pesos, lo que resultó en

que por cada peso de ingreso al instituto por concepto de pensiones, el Gobierno Federal tuviera que otorgarle al sistema un subsidio por 2.5 pesos adicionales, tan sólo para cubrir la nómina de pensiones.

Con respecto a los subsidios, el Gobierno Federal está obligado por la Ley del ISSSTE a realizar las transferencias necesarias a esta institución para cubrir su déficit de pensiones.

El 22 de septiembre del 2005 la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), dio a conocer modificaciones y adiciones a las reglas que establecen el régimen de inversión para Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES).

En la circular Consar 15-14, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 1998, la Comisión precisa que en las definiciones de las reglas se añade la de activos objeto de inversión, que serán los instrumentos, acciones extranjeras y operaciones con derivados, entre otras. Los recursos de las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de aportaciones voluntarias son invertidos por las Afores a través de las Siefores y los de la subcuenta de vivienda por el Infonavit.²⁰

Para prestar los servicios de administración de las cuentas individuales, que incluyen los servicios de: registros contables e inversión de recursos para las subcuentas de retiro por cesantía en edad avanzada y vejez y aportaciones voluntarias, se crearon empresas de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores), que son seleccionadas por los trabajadores.

Las Siefores son administradas y operadas por las afores y tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las subcuentas de retiro, cesantía

²⁰ ISSSTE, op. cit., P. 182

en edad avanzada y vejez, y de aportaciones voluntarias, así como excedente respecto a activos fijos del capital mínimo pagado y de la reserva de capital que por ley deben tener en todo momento las Afores.

Otro punto relevante y que diferencia el tema de las pensiones de la nueva Ley es que el monto de las rentas de los sistemas de pensión (renta vitalicia) se modificó en relación a que esta consiste en el pago de una pensión por parte de una aseguradora al trabajador o sus beneficiarios, y, donde el nivel de la pensión estará determinado por el precio de la renta vitalicia, que se establece de acuerdo con la rentabilidad que la aseguradora le garantiza al trabajador por sus recursos durante la etapa de desacumulación y a la probabilidad de sobrevivencia del trabajador y sus beneficiarios.

De esta forma, el trabajador transfiere a la aseguradora los riesgos respecto a la rentabilidad de sus recursos y de sobrevivir un número de años mayor a lo esperado. En este caso quien adquiere ese riesgo es la Afore de cada trabajador, en tanto que el retiro programado consiste en una desacumulación gradual del fondo de acuerdo con la probabilidad de sobrevivencia del trabajador.

El sistema anterior es reemplazado por un nuevo sistema de capitalización individual a cargo de administradoras privadas de fondos para el retiro, excepto una que es mixta. Las contribuciones de los trabajadores y de los patrones no se modifican, pero la del Estado se incrementa por una cuota adicional de 5.5 por ciento del salario mínimo vigente al inicio del nuevo sistema, la cual se aumenta trimestralmente de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor. (IPC)

Los trabajadores cuya afiliación como asegurados sea anterior al 1 de julio de 1997, cotizarán en el nuevo sistema y al llegar a la edad de pensionarse, 60 años por cesantía en edad avanzada o 65 años por

vejez, se calculará el monto de la pensión a la que tienen derecho en el nuevo sistema y el que habrían tenido derecho de haber seguido cotizando en el sistema anterior, a fin de que el trabajador opte por la que más le beneficie. De esta forma, se consigue que todos los trabajadores asegurados antes de la entrada en operación del nuevo sistema, tengan derecho, cuando menos, a los beneficios que les otorgaba el sistema anterior. Los trabajadores que ingresen a partir del 1 de julio de 1997 serán sujetos únicamente del nuevo sistema.

En lo que toca a los trabajadores ya pensionados continuarán recibiendo sus pensiones de acuerdo a las disposiciones del sistema anterior. El proyecto de reformas proponía incrementar las edades para el retiro por cesantía en edad avanzada y por vejez a partir del año 2007 en un mes por año, para llegar al año 2030 a 62 y 67 años respectivamente, lo que fue rechazado por el Congreso.²¹

El Estado garantizaba con este nuevo sistema una pensión mínima con al menos 24 años cotizados y 60 años de edad por cesantía en edad avanzada y 65 años por vejez, que se ajusta anualmente por el IPC.

Sin embargo con ello el Estado no garantiza rendimientos mínimos de la inversión ni las pensiones por quiebra de las administradoras de fondos de pensiones para el retiro o de las aseguradoras.

A continuación un comparativo entre la Nueva Ley y la Anterior.

²¹ OSORIO, Saúl, “*La Seguridad Social: Reformas y Retos*”, Editorial, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 1999. P. 201.

Cuadro 3. SEGUROS, PRESTACIONES Y SERVICIOS

LEY ANTERIOR	NUEVA LEY
<p>Disposiciones Generales.- Art. 2 I.- Régimen obligatorio Establecía en 21 fracciones los seguros prestaciones y servicios a que tenían derecho los trabajadores. II.- Régimen Voluntario Art. 142- 147</p>	<p>Disposiciones Generales.- Art. 2 y 3 I.- Régimen obligatorio Los 21 seguros y prestaciones NO DESAPARECEN, se reagrupan en 4 seguros, más prestaciones y servicios. SEGUROS: I. seguro de salud II. Seguro de Riesgos de Trabajo III. Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez IV. De invalidez y vida PRESTACIONES Y SERVICIOS: I. Préstamos Hipotecarios II. Préstamos Personales de 4 tipos III. Servicios sociales de 4 tipos IV. Servicios Culturales de 4 tipos II.- Régimen Voluntario Art. 200- 205</p>

Cuadro 4. SUELDO BÁSICO

LEY ANTERIOR	LEY NUEVA
<p>Art. 15. Se integra con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación. Las cotizaciones se efectuarán sobre el sueldo básico hasta por una cantidad que no rebase 10 veces el salario mínimo general y servirá para subsidios y préstamos.</p>	<p>Art. 17. El del tabulador regional señalado para cada puesto. Para las cuotas y aportaciones, se establece como límite inferior un salario mínimo y como superior 10 veces dicho salario. Será el sueldo básico hasta el límite superior el que sirva para determinar el monto de los beneficios de los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida, establecidos por esta Ley.</p>

Cuadro 5. PENSIONES

LEY ANTERIOR	LEY NUEVA
Art. 61,67,73,82,87. Jubilación. Retiro por edad y tiempo de servicios. Invalidez Muerte Cesantía en edad avanzada Indemnización global	Art. 80,84,88,114,118. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez Invalidez y vida

Cuadro 6. ARTÍCULOS MODIFICADOS

LEY ANTERIOR	NUEVA LEY
	Publicada en el DOF el día 31 de marzo del 2007
Artículos Ordinarios 192	Artículos Ordinarios 254
Artículos Bis 32	Artículos Transitorios 47
Artículos Transitorios 11	
TOTALES 239	TOTALES 301

CONCLUSIONES

Al iniciar la presente investigación acerca de las pensiones contenidas en la Nueva Ley del ISSSTE, se incluía para su análisis el tema de la Seguridad Social en nuestro país, ya que esta continúa con un importante rezago en las políticas públicas responsabilidad del Estado Mexicano frente a la sociedad, con lo que el análisis de las pensiones contenidas en la Nueva Ley del ISSSTE muestran las conclusiones siguientes:

PRIMERA.- Que se agrupan los 21 seguros, servicios y prestaciones que tiene la ley vigente, en cuatro seguros análogos a los que tiene el IMSS (Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; Invalidez y vida; Riesgos de trabajo y, Salud) y en un rubro de servicios sociales y culturales.

SEGUNDA.- Que se incluye un estricto régimen de reservas que prohíbe el uso de recursos de algún seguro para otro propósito, aun y cuando forme parte de los objetivos del propio ISSSTE, con lo cual, cada seguro y servicio acumula los recursos que le corresponden para hacer frente a sus obligaciones y no se permite el desvío de recursos de un rubro hacia otro distinto.

TERCERA.- Que el seguro de Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, busca prever que un trabajador tenga un ahorro seguro, para ello considera: Un nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales en donde las aportaciones estarán ligadas a los beneficios; y donde la cuenta individual permitirá que el trabajador escoja su edad de retiro, siempre que los recursos en la misma sean suficientes para tener una pensión de al menos 30% mayor a la mínima garantizada.

CUARTA.- Que la pensión garantizada tendrá un monto mensual de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, y se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Y se incorpora una cuota para el fondo de pensiones financiada por el Estado, de monto fijo y es igual para todos los trabajadores independientemente de su nivel de ingreso, de 5.5% de un salario mínimo; las contribuciones se incrementarán gradualmente para los trabajadores hasta llegar a un 6.125% del sueldo básico.

QUINTA.- Que el Gobierno pagará una aportación de 2% para el caso de retiro y, de 3.75% para cesantía en edad avanzada y vejez. Donde se incluye un esquema de ahorro voluntario solidario para el incremento de las pensiones en el cual, por cada peso que ahorre el trabajador, el Gobierno aportará tres pesos con veinticinco centavos.

SEXTA.- Que en el proceso de adaptación de los sistemas de pensiones a las nuevas realidades socioeconómicas se ha recurrido a diversas vías y soluciones, por lo que el nuevo sistema de pensiones propone una migración al sistema de cuentas individuales y un esquema de transición es una reforma de pensiones sustitutiva, es decir, cierra el actual sistema de reparto por otro basado en cuentas de capitalización individual, administración privada de los fondos y las pensiones (Afores y compañías de seguros), con garantía estatal de pensión mínima.

SÉPTIMA.- Donde la reforma al antiguo sistema de pensiones se ha enfocado en aspectos destacados a partir de la capitalización, pilar de la tendencia a reemplazar el régimen financiero de reparto de los sistemas de pensiones por uno de capitalización. Esta orientación se presenta como una forma de reciclar internamente los capitales que se acumulen y de producir renta.

OCTAVA.- Donde los jubilados y pensionados continuarán disfrutando del cobro completo y puntual de su pensión al 100%, incluyendo el pago de aguinaldo, pero adicionalmente, la nueva ley del ISSSTE garantiza el pago de una gratificación anual a los familiares derechohabientes, en caso de fallecimiento del trabajador pensionado, pues señala que tendrán el derecho a un monto anual equivalente en número de días a los concedidos a los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal, según sea la cuota diaria de su pensión.

NOVENA.- Donde la privatización, brinda un papel más importante a la gestión de los organismos encargados de la operación de los regímenes que a la propia seguridad social; y, su desregulación, en el ámbito de la seguridad social relacionada con la anterior. Bajo estos aspectos se ha alentado la creación de entidades clara y exclusivamente privadas, ajenas al sistema de seguridad social pero complementaria del mismo, que por su naturaleza, operan sobre la base de los principios del Derecho Privado.

DÉCIMA.- La Nueva Ley plantea algunas opciones de financiamiento para adaptar el sistemas de pensiones a un entorno económico, demográfico y social en constante evolución con miras a conseguir un nuevo equilibrio, estas opciones se enfocan a la adecuación del sistema vigente o su complementación por vías de diverso origen, incluso de índole privado (sistema multipilares o mixto), en donde ambas opciones tienen como punto común la no sustitución del sistema tradicional.

DÉCIMA PRIMERA.- Asimismo, en la tendencia seguida por la Nueva Ley se identifica una filosofía individual donde se obliga al trabajador a enfrentar sus riesgos sociodemográficos con la generación de sus propios ingresos, bajo un espíritu de ahorro y previsión, sobre todo cuando el modelo se focaliza en la interacción de los factores financieros de los sistemas de protección social con la estructura macroeconómica sobre la que actúan.

DÉCIMA SEGUNDA.- El gobierno para garantizar la viabilidad del sistema de pensiones, en la perspectiva de los cambios y desafíos demográficos y sociales, la nueva Ley exige afrontar a largo plazo la salvaguarda de su capacidad para cumplir sus objetivos sociales, garantizar ingresos adecuados y seguros, y condiciones de vida dignas para todas las personas ancianas, manteniendo su viabilidad financiera: que el envejecimiento no incida en las finanzas públicas y ponga en peligro la estabilidad presupuestaria, o conlleve a un reparto no equitativo de los recursos entre las generaciones.

BIBLIOGRAFÍA

BARAJAS, Montes de Oca, Santiago. *“Derechos del Pensionado”*, Editorial, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2005.

BELMARES, J. (2005). *“Bitácora laboral de Seguridad Social”*. Editorial, Gasca – Sicco.

BRICEÑO, Ruiz, Alberto, *“Derecho Mexicano de los Seguros Sociales”*, Editorial, Harla.

BUEN, Néstor de. 1998 *“Derecho del Trabajo”*, Editorial, Porrúa México, Tomo I, 12ª Edición.

CASO, Andrés. *“Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública”*, Editorial, Instituto Nacional de Administración Pública. 2002.

Centro Internacional de Formación de la OIT. Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), *“Administración de la Seguridad Social”* Ginebra. 1991.

Comisión Americana Jurídico Social-Reunión técnica de la CAJS: *“Mujer y seguridad social en América”*: compilación-México. Comisión Americana Jurídica Social. 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Pac. S.A. de C.V., México D.F. 2008.

DE JAURE, V. *“El Régimen de Seguridad Social en México, su Desarrollo, Problemática y su Situación Actual”*, México: 2001.

-----, *“El Estado de Bienestar en las Democracias Occidentales: Lecciones Para Analizar el Caso Mexicano, Región y Sociedad”*, Vol. XIV, no. 24, El Colegio de la Frontera Norte, 2002.

Diario Oficial de la Federación de 26 de marzo de 1868, num. 86, tomo II.

GONZÁLEZ D. Lombardo, Francisco Javier, *“El Derecho Social y la Seguridad Social Integral”*, Editorial, Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª Edición.

IMSS, *“Informe del Ejecutivo al Congreso de la Unión”*. México, Cámara de Diputados. Gaceta. 2004.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *“Estadísticas Demográficas”*, Cuaderno de Población Núm. 8, 2000.

ISSSTE, *“La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado: Avances y Desafíos”*, ISSSTE-FCE, 2005.

ISSSTE, *“Programa Institucional 2001-2006”*, México: Instituto Mexicano del Seguro Social. 2001.

Ley del ISSSTE, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México 2007.

GONZÁLEZ D. Lombardo, Francisco Javier, *“El Derecho Social y la Seguridad Social Integral”*, Editorial, UNAM, 2a. Edición (Textos universitarios).

KELSEN, Hans: "Teoría General del Derecho y del Estado", traducción de Eduardo García Maynez. Imprenta Universitaria, México, 2000

LAWRENCE, Tomas, *“Más Vieja y Más Sabia: La Economía de las Pensiones Públicas”*, Editorial, CISS-AISS, 1998

MARTÍNEZ, José Octavio, *“Los Desafíos del Crecimiento Económico”*, Sistema de pensiones. Desafíos y oportunidades, México, Cámara de Diputados-CIESS, 2004

MATEOS, J. *“La Seguridad Social”*. México: 2005

NUGENT, R. *“La Seguridad Social: Su Historia y Sus Fuentes”*, Editorial, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

ORDOÑEZ, Barba, *“Los Retos de la Política Social”*, Editorial, Colegio de la Frontera Norte.

ORTIZ, Escobar, Jorge, *“Legislación Laboral y Seguridad Social”*, Editorial SEC, Tercera Edición Xalapa, Ver. México.

RECASENS, Siches, Luis, *“Introducción al Estudio del Derecho”*, Editorial Porrúa, 7ª. Edición.

RUIZ, Raúl, *“El ISSSTE y la Seguridad Social en México”*, Editorial, ISSSTE.

SERRA Rojas, Andrés, *“Derecho Administrativo”*, Editorial, Porrúa.

SOLIS, F., Villagómez, A. *“La Seguridad Social en México”*, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México.

SOLÍS, Soberón, Fernando (2000), Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente, en *“Una Agenda para las Finanzas Públicas de México”*.

ZORRILLA, Arena, Santiago, *“50 Años de Política Social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid”*, Editorial Limusa.