



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES

EL SISTEMA DE PENSIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE  
SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES  
DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL EN  
MÉXICO 2006-2012.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN CIENCIA  
POLÍTICA)

PRESENTA

JULIAN ASTOLFO ALDANA GARCÍA

DIRECTOR DE TESINA:  
DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE.

CIUDAD UNIVERSITARIA, ABRIL 2015.





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

A Dios a quien le debo todo.

A mi Maestro Paramahansa Yogananda cuya sabiduría me guía en todo momento.

A mi madre Victoria García Bermúdez por su amor y apoyo incondicional.

A mi querido hijo Daniel por motivarme a seguir mejorando.

A la Doctora Joyce Blank y Guadalupe Torres por sus incalculables bendiciones.

A mis hermanos por su apreciable ayuda.

A mis tías Alejandra y Mercedes.

A Eduardo Garrido por impulsarme y apoyarme en la realización de éste trabajo.

Al profesor Miguel Ángel Márquez Zárate por su valiosa asesoría.

A todos los profesores de mi jurado por sus acertadas consideraciones.

A Alejandro Villagrán por su invaluable apoyo.

A Fabián Sánchez Alcántara y Alejandro Arredondo Tovar por la asesoría en informática.

A Cecilia Vázquez por proporcionarme el impulso necesario.

A Edith Camarillo por sus acertados comentarios.

A todos mis amigos de S.R.F.

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Apartado 1</b>	
<b>La crisis del Estado de Bienestar y el ascenso del Neoliberalismo.</b>	<b>4</b>
Introducción.	4
1.1 Desarrollo histórico del Estado de Bienestar.	6
1.2 Clasificación del Estado de Bienestar.	15
1.3 ¿Qué se entiende por política social?	19
1.4 ¿Qué se entiende por seguridad social?	22
1.5 Neoliberalismo frente a la crisis del Estado Benefactor.	24
1.6 La Seguridad Social: entre el Estado de Bienestar y la Reforma Neoliberal.	29
<b>Apartado 2</b>	
<b>La seguridad social en México: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (génesis y desarrollo).</b>	<b>31</b>
2.1 Historia de la seguridad social en México.	31
2.2 El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).	40

### **Apartado 3**

#### **La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los**

#### **Trabajadores del Estado (LISSSTE-2007) y su impacto**

#### **en el sistema de pensiones**

**44**

##### 3.1 Comparativo entre la anterior Ley del ISSSTE (LISSSTE-1983)

##### y la nueva Ley del ISSSTE (LISSSTE-2007)

44

##### 3.2 Cambios jurídicos y administrativos que incidieron en la Ley del ISSSTE 2007

##### e impactaron en materia de pensiones

50

##### 3.3 Algunos resultados en materia de pensiones

##### con la nueva Ley del ISSSTE-2007

58

##### Conclusiones

60

##### Bibliografía

64

## Introducción

El sistema de pensiones como parte integrante del Estado de Bienestar tiene su origen tanto en el modelo alemán de fines del siglo XIX, como en el modelo propuesto por los ingleses a mediados del siglo XX. Estas características del sistema de pensiones se mantuvieron sin grandes cambios hasta el inicio de los años ochenta del siglo anterior; durante este decenio y a un nivel mundial, el Estado de Bienestar fue obstaculizado en su dinámica por las políticas neoliberales. En el transcurso de tal década se presentaron recortes en las políticas sociales; en el caso de las pensiones, se originaron modificaciones que nacieron en el modelo chileno, cambios consistentes en privatizar la administración de las mismas, dejándolas en manos de instituciones privadas.

En el caso mexicano, la seguridad social instaurada a través de la creación de la Ley por la cual se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, contemplaba una gran cantidad de beneficios; puntualmente, en el caso de las pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983 (LISSSTE-1983), estaba claramente orientada a brindar un mayor ingreso a los trabajadores pensionados de la institución, ello se puede observar en los artículos que incluían un salario integrado que incorporaba en el sueldo base de cotización para el cálculo de la pensión a los conceptos sueldo, sobresueldo y compensación. Hecho que puede observarse en el artículo 15 de la LISSSTE-1983, el cual estipulaba que el sueldo base de cotización para el cálculo de la pensión está integrado por el sueldo, sobresueldo y compensación: “(...) en donde se entiende que compensación es

toda aquella cantidad adicional en atención a responsabilidades o trabajos extraordinarios (...)"<sup>1</sup>:

La claridad de esta Ley del ISSSTE de 1983 en lo referente a las pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se perdió, y en la LISSSTE 2007, los cambios que sucedieron respecto al sueldo base de cotización (SBC) para el cálculo de la pensión dejaban lugar a dudas y se presentó la necesidad de ser interpretados a través de las decisiones del Poder Judicial de la Federación, con los resultados que arroja esta investigación. En ésta se puede observar cómo existe un traslado del sistema contributivo solidario - soportado en la Ley del ISSSTE de 1983- a un sistema caracterizado por poner el énfasis en la contribución individual. Estas interpretaciones han resultado ser un daño severo para los pensionados, así como un daño velado para los trabajadores del ISSSTE que se ampararon en el artículo décimo transitorio de la LISSSTE 2007.

El objetivo de este trabajo es demostrar que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado promulgada en el año 2007 disminuyó el bienestar de los pensionados en esa institución; utilizando para ello el método de comparación de las resoluciones en materia de pensiones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFyA) tanto en la LISSSTE-1983, confrontadas con la LISSSTE-2007.

Las hipótesis que se manejan en esta investigación son las siguientes:

En esta investigación se plantea que se presentó falta de claridad en las definiciones de los conceptos sueldo base de cotización y sueldo tabular, para tomar en consideración en el cálculo de la pensión, en la LISSSTE-2007 y que el sueldo base de cotización (SBC) fue definido en las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFyA) y la Suprema Corte

---

<sup>1</sup> IMEF, Sistemas de Pensiones en México, Perspectivas Financieras y Posibles Soluciones. México: Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas A.C., 2006, p.90.

de Justicia de la Nación; y no así en el Poder Legislativo. Asimismo, a través de la documentación presentada, se corrobora que las resoluciones emitidas dieron como resultado un deterioro del ingreso económico para los trabajadores pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

La investigación consta de 3 apartados, a saber:

En el primer apartado se analiza el Estado de Bienestar en el contexto mundial, su origen y diversos conceptos del mismo; asimismo las dificultades que enfrentó al surgir las teorías neoliberales y como estas disminuyeron el alcance del bienestar social.

En el segundo apartado se aborda el tema de la seguridad social, describiendo la historia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y las diferentes prestaciones que esta institución proporciona.

En el tercer apartado, se realiza un comparativo entre la anterior Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE-1983) y la Ley del ISSSTE de 2007 (LISSSTE-2007), analizando los tipos de pensiones y los diversos requisitos para obtenerlos.

En la segunda parte de este apartado analizo la situación que se dio en los tribunales, a partir de las tesis de jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFyA) -añadiendo algunas tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación- y cómo éstas terminaron por disminuir el bienestar de los pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), alterando el enfoque solidario de la anterior ley y cambiándolo por uno de carácter contributivo.

## **Apartado I.**

### **La crisis del Estado de Bienestar y el ascenso del Neoliberalismo**

#### **Introducción.**

El bienestar de cada individuo y la correspondiente expansión del mismo a las familias, siempre ha sido una de las preocupaciones de la humanidad. A través de la historia, para el encargado de mantener la familia –material y moralmente-, este deseo se le ha ido complicando sobremanera, dado que el bienestar familiar ha enfrentado cambios que lo van tornando en un laberinto intransitable cada vez más, hasta el grado que parece no tener salida. La atención en este tema fue, en principio, de manera individual, cuando cada individuo buscaba por sí mismo contar con sus propios medios para atender las necesidades de subsistencia propias de los suyos; y para asegurar a su entorno familiar cercano la satisfacción de las necesidades y, en la medida de lo posible, la previsión de incidentes. Para este fin se contaba primordialmente con el esfuerzo laboral personal. “La búsqueda de la protección extendida al círculo familiar crecía, para atenderse y sustentarse entre los familiares, quienes se apoyaban mutuamente en las agrupaciones humanas primigenias”<sup>2</sup>.

La forma de vida de las comunidades sufrió grandes cambios con el crecimiento de la población mundial, así como del surgimiento de nuevos grupos y relaciones sociales, aunado a cambios en los diversos desarrollos socio-políticos<sup>3</sup>. Los cambios en los modos de producción (aludiendo a análisis propios de la corriente de pensamiento marxista)<sup>4</sup> fueron dejando ciertos rasgos que aún encontramos en las sociedades actuales, las sociedades postindustriales. Estos cambios, aún constantes y transformadores, obedecen a condiciones multifactoriales, cuyas características se diferencian según corresponda a los momentos históricos y a los

---

<sup>2</sup> Bernard Louis, *Antropología humana*, Barcelona, España, Ariel, 1989, p. 14.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Karl Marx, *El Capital*, Volumen I, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

espacios socio-geográficos, algunas se conservan y permiten distinguir elementos comunes.

En tales elementos comunes se encuentran el vínculo familiar<sup>5</sup> y la subordinación económica de los beneficiarios, pero sobresale, sin lugar a dudas, la solidaridad, primero, de índole familiar, posteriormente, comunitaria y finalmente, social<sup>6</sup> - como puede observarse en los Estados de Bienestar, principalmente, en los escandinavos-, solidaridad que es un rasgo característico del ser humano, relacionada estrechamente a la necesidad de complementar su bienestar y protección. La solidaridad, que se ha manifestado desde tiempos primitivos, continúa vigente en medio de la pluralidad de sistemas sociales, económicos, políticos etc. que se han desarrollado en torno a las figuras e instituciones que, nombradas de distinta manera, corresponde al rubro de la protección social, a través de la política social ( que en nuestro tiempo, se realiza a través del Estado Benefactor). Así es, las formas y la organización, los marcos prescriptivos, el concepto y los nombres mismos han variado y evolucionado de acuerdo a los cambios científicos, tecnológicos, sociales, económicos, culturales y políticos. Estos cambios no se dan de manera uniforme y precisa, en virtud de que surgen y se desarrollan bajo ritmos distintos con orientaciones diversas que emanan del desarrollo de las economías, de las formas políticas y socio-culturales de cada nación y de cada país.

La política social, conlleva a la protección social; y dentro de ella, la seguridad social, se concibe, organiza y funciona, con la preocupación por los individuos. Es así que la solidaridad a la que aludo, existe desde tiempos antiguos en el ser humano; buscando con ello el bienestar de la sociedad, el de los individuos y el de sus familiares y/o dependientes económicos y morales.

---

<sup>5</sup> Gosta Esping - Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ed. Ariel, 2000, pp. 18-23.

<sup>6</sup> Ibidem.

Esta serie de reflexiones respecto a la solidaridad social conlleva inevitablemente a la confrontación entre diferentes formas de concebir al ser humano, en su conducta y en su forma de relacionarse con otros –familia, amigos, etc.- concepciones que nos conducen por el pensamiento iusnaturalista y contractualista -de autores como Jean Jacques Rosseau y Thomas Hobbes-, quienes, por un lado, consideran al ser humano como naturalmente bueno (Rosseau)<sup>7</sup> o como un ser en quien predomina el instinto animal y que se convierte en el lobo de su propia especie (Hobbes)<sup>8</sup>.

Independientemente de la ubicación intelectual que se asuma respecto a estas posiciones filosóficas encontradas, es un hecho que detrás del llamado Estado post-industrial o Estado de Bienestar se tiene, en sus cimientos, rasgos efectivamente de solidaridad y justicia social<sup>9</sup>, que décadas después, son concretados con el uso de políticas sociales que buscan la protección social.

Dentro de las diferentes corrientes que pretenden explicar el origen del Estado de Bienestar, se pueden considerar diversas teorías –ya sea del lado del enfoque social o desde la vertiente teórica centrada en el funcionamiento interno del Estado- que apoyan tales principios como ejes de operación del Estado de Bienestar.

### **1. 1. Desarrollo histórico del Estado de Bienestar.**

El Estado ha recibido diversos calificativos a través del tiempo, Estado Moderno, Estado Nacional, etc. en el siglo que recién termina fuimos testigos del nacimiento de un nuevo calificativo para acompañar al Estado: “de Bienestar”.

---

<sup>7</sup> Jean Jaques Rousseau, *Del contrato social*, Barcelona, Ariel, 1991, p. 46.

<sup>8</sup> Thomas Hobbes, *El Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.16.

<sup>9</sup> Bernard Louis, op.cit., p. 56.

Para tener una noción más exacta de su origen, es necesario separar los episodios de las intervenciones estatales en materia social; comenzando por un par de elementos distintivos, a saber: la ciudadanía social; es decir, la reivindicación de los derechos sociales establecidos en las leyes y también que éstos deben ser precedidos por las libertades políticas; ambas integradas en los derechos político-sociales establecidos en la legislatura nacional. Desde esta perspectiva, se puede separar claramente lo que sería considerado como Estado Social –sin adjetivos- y Estado social de derecho. De esta forma es posible discriminar con libertad y extraer de la historia, para conceptuar de una manera correcta el nacimiento del Estado de Bienestar.

El Estado de Bienestar es aquel que brinda a los ciudadanos servicios públicos, tales como educación, servicios de salud, seguro de desempleo y una variedad de prestaciones, sin embargo, -tal como se observa en las acepciones sobre la política social-, el Estado de Bienestar va más allá de esta concepción. Aún cuando es verdad que lleva a cabo una actuación en el terreno social buscando siempre unas condiciones mínimas de bienestar –primordialmente cuando los ciudadanos no son favorecidos por las condiciones del mercado- implica, sobre todo, la reivindicación social dentro del ámbito de los derechos.

A este respecto, las diferencias entre los distintos países son notables cuando se analizan las respuestas que en cada caso se dan a estas y otras preguntas. Pese a ello, no parece que exista un conjunto de criterios teóricamente bien asentados que sirvan para comparar con ellos qué casos pueden o no pueden ser definidos estrictamente como estados del bienestar. Tal vez esto sea posible porque nunca ha habido una teoría del Estado de Bienestar integral que lo pueda especificar.

A través de la intervención del Estado, varias naciones han procurado mitigar la pobreza y la miseria económica, por medio del mismo o a través de instituciones sociales, en ocasiones como caridad aislada y otras tantas, con un mayor o menor grado de organización. A la llegada de las sociedades industriales y con el

surgimiento de grandes grupos de trabajadores, se presentaron nuevos problemas sociales inherentes a los mismos. Cada sociedad por su parte comenzó a instrumentar acciones estatales para la resolución de estos problemas emergentes. Es posible comprobar que los avances iniciales en la política social surgieron en naciones donde la democracia era aún incipiente<sup>10</sup>. El claro ejemplo de ello es la nación germana del siglo XIX, (tal y como lo hiciera Bismarck en la Alemania conservadora de esa época)<sup>11</sup>. Al paso de los años, este obstáculo político ha cambiado; a la par de la evolución política de la democracia y la presión de la clase trabajadora y de los partidos políticos representantes de éstas; juntos han sido determinantes para explicar el desarrollo que en cada país ha seguido la implantación de un modelo de Estado de Bienestar.

Durante este período del siglo XIX, en casi toda la región europea existía un modelo estatal de corte corporativista, como respuesta a la problemática social caótica y justo en los momentos en que aún prevalecían varios países con regímenes antiguos. La naciente industria y el nacimiento de una clase laboral aunada a unas relaciones productivas novedosas fueron el detonante para la emergencia de nuevos y graves problemas sociales, que derivaron en novedosos conflictos entre las también nuevas clases sociales.

La política social que coincidiera con este modelo con el fin de lograr un nuevo orden y legitimidad, estaba fundado en la relación cercana entre la parte religiosa de la sociedad europea y las organizaciones de caridad para la prestación de servicios sociales<sup>12</sup>, teniendo un objetivo básico consistente en la protección de la familia como estructura básica a cargo de la atención de sus miembros y en la manera de integrar y compaginar las prestaciones para la sociedad, sustentados a su vez en las organizaciones recién creadas y de características corporativas, tanto de empresarios como de trabajadores Esta versión del Estado integrado en

---

<sup>10</sup> Norberto Bobbio, Nicola Mateucci, Gianfranco Pasquino (coordinadores) *Diccionario de Política*, Volumen I, Siglo XXI, 1994.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

“cuerpos” con un pretendido alcance de bienestar social era de muy corto alcance en su cobertura, ello debido a que no aceptaba el reconocimiento de todos los ciudadanos como partícipes legales de sus beneficios, sino que más bien lo hacía desde la perspectiva de la posición que éste ocupaba en la estructura laboral.

Esta situación, en donde el perfil corporativo del Estado prevalece por encima de los derechos ciudadanos, perduró en la sociedad occidental europea durante el primer cuarto del siglo XX, sufriendo modificaciones que poco a poco fueron prefigurando el nuevo modelo vinculado con el bienestar, basándose en derechos y universalidad<sup>13</sup>. Lo que realmente vale la pena retener a efectos de comprender los orígenes del Estado de Bienestar y sus primeros esbozos en el siglo XIX, es que la política social propuesta en ese entonces consistía en diferentes grados de protección, prestaciones y privilegios en función de la pertenencia a una u otra corporación profesional, y, dentro de ellas, de acuerdo a la categoría laboral que se tuviera; lo cual reflejaba y reproducía la estructura de clases<sup>14</sup>.

De acuerdo con algunos teóricos, el Estado de Bienestar, debe prodigar medidas de corte universalista para poder ser concebido como tal<sup>15</sup>. Siguiendo esta línea de análisis, en la concepción y acción del Estado del Bienestar se debe estar atento a las desigualdades que pueden crearse mediante la proliferación de soluciones particulares a demandas particulares, que vayan en contra del criterio de universalidad e igualdad que debe regirlo- de acuerdo con Esping-Andersen<sup>16</sup>. Por el contrario, en relación a la exclusión, el Estado debería proveer las medidas para conocer sus causas, así como las demandas y necesidades de la población excluida y poner en práctica las políticas para erradicar aquéllas y atender estas últimas.

---

<sup>13</sup>Gosta Esping-Andersen, *Los tres mundos del Capitalismo del Bienestar*, Valencia, España, 1990.

<sup>14</sup> Ochando, Claramunt, *Los modelos del Estado del Bienestar*, op. cit. p. 43.

<sup>15</sup> Goran Therborn, citado en Muñoz de Bustillo, coordinador, *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, España, Ariel, 1982.

<sup>16</sup> Gosta Esping- Andersen, *Los tres retos del Estado de Bienestar*, España, Ariel, 2010.

En un contexto histórico, es importante evidenciar una separación entre los diversos criterios para ubicar al Estado de Bienestar en el tiempo. Por ejemplo, se tiene el siguiente cuadro clasificatorio:

- 1) Estado de Bienestar pionero (1920 en adelante).
- 2) Estado de Bienestar intermedio (1940-50).
- 3) Estado de Bienestar tardío (1960 en adelante).

A reserva de la existencia de otras posiciones, según las cuales, el Estado de Bienestar en realidad surgió poco tiempo después de la 2ª Guerra Mundial, se puede estar de acuerdo en que, el Estado de Bienestar, se ubica dentro –por completo- del siglo XX. Sin embargo, existe una corriente de pensamiento que pretende ubicar su origen en el siglo XIX; más aún, existen autores que, -debido a la implantación de las leyes para los pobres en el año 1601 en Inglaterra- datan su nacimiento en aquella época.

Así se puede afirmar que a las políticas sociales o la legislación de medidas focalizadas y escasas en los estados sociales previos al siglo XX, no se les puede considerar como suficientes para datar, en ese entonces, el origen de los Estados de Bienestar contemporáneos. Sus antecedentes se remontan a los Estados con cierta política social decimonónica como son las leyes contra la pobreza de los ingleses, así como el llamado Estado Social de Bismarck. Un aspecto clave a considerar es la reivindicación de los derechos políticos, previos a una ciudadanía social, tal como lo menciona T. H. Marshall<sup>17</sup>.

En el caso alemán, con Otto von Bismarck, Alemania se encontraba con un régimen político de carácter autoritario, en donde aún faltaban varias décadas

---

<sup>17</sup> Ludolfo, Paramio, *Limites y Perspectivas del Estado del Bienestar*, Barcelona, Ariel.

para la llegada de la democracia en esa nación, para dar soporte a esta exposición , cito lo siguiente:

*“Para algunos autores como Rodríguez Cabrero, el Estado Social, que comienza a finales del Siglo XIX con Bismarck, tiene una orientación conservadora, ya que concibe la política social como integración, desde arriba, de las clases trabajadoras, como compensación a la inexistencia de libertades y exclusión del movimiento obrero organizado y, en parte, como mecanismo de integración nacional. Para el autor citado, el Estado Social supone el control organizado de la reproducción de la fuerza de trabajo y se materializa a través de la reforma social autoritaria o integración subordinada, desde arriba, de las clases trabajadoras”<sup>18</sup>.*

Esta serie de consideraciones es tomada en cuenta por N. Bobbio en su Diccionario de Política<sup>19</sup>, al definir y desarrollar el concepto del Estado de bienestar y el porqué no se puede considerar el Estado social alemán decimonónico como un Estado de bienestar, tal como se define y establece a partir de las variables ubicadas en los Estados benefactores del siglo XX. Al respecto, Esping Andersen argumenta:

*“Pero ¿realmente la existencia de un plan de pensiones, aunque se complemente con los seguros de enfermedad y de desempleo, implica el nacimiento del estado del bienestar? El propio Bismarck probablemente habría respondido que no, debido a que su ideal declarado era una monarquía de súbditos serviles, y no de ciudadanos dotados de derechos democráticos”<sup>20</sup>*

Por su parte, el caso británico, se remonta a principios del siglo XVII, fecha en la que, por supuesto, aún no se presentaban las revoluciones que pondrían fin al

---

<sup>18</sup> Ochando Claramunt, op. cit. p.29.

<sup>19</sup> Norberto Bobbio, Nicola Mateucci, Gianfranco Pasquino (coordinadores) op. cit. p. 34.

<sup>20</sup> Gosta Esping-Andersen,, *Fundamentos sociales de las Economías postindustriales*, Madrid, España, Ariel, 1999, p. 51.

gobierno monárquico despótico. Por lo tanto y siguiendo esta línea de argumentación, estos estados –anteriores al siglo XX- no entrarían en la categoría de Estados de bienestar. La definición que hace del Estado de Bienestar el investigador H. Wilensky está completamente en consonancia con los anteriores argumentos, al afirmar: *“La esencia del Estado de bienestar es la garantía por parte del gobierno de estándares mínimos de renta, salud, vivienda y educación, atribuidos a cada ciudadano no como gesto caritativo sino como un derecho político”*<sup>21</sup>

Otro distintivo en el análisis de la realidad del surgimiento del Estado de Bienestar, es en el aspecto económico. Ahí el desarrollo industrial que dio lugar a una capacidad productiva nunca antes vista, generó la necesidad de acompañarse de una demanda agregada que fuese lo suficientemente grande para absorber esta oferta. De esta manera, el Estado apareció como garante de este consumo masificado, que a su vez requería la proliferación de trabajadores incorporados a la industria –quienes tuviesen un salario y empleo seguro-. Toda esta serie de situaciones desembocó en la necesidad de lograr el pleno empleo de los recursos, y entre éstos, de la fuerza de trabajo; hecho que dio un impulso potente a la nueva etapa en la economía capitalista; el Estado fungió como el ente impulsor del desarrollo.

A ello se agrega el acontecimiento que resultó de la crisis económica de 1929, derivada de la cual sólo un tipo de estado – el benefactor y sus acciones- podían responder. De hecho, el nacimiento y permanencia del Estado de Bienestar se cimentan en una teoría económica que emerge de Inglaterra; su autor: John Maynard Keynes. Impulsar un Estado interventor en la economía al grado que lo hizo el Estado de bienestar era imposible desde las bases conceptuales de la teoría económica liberal o de los marginalistas –economistas de fines del siglo XIX-. Es bien conocido que para estos autores y para la lente desde la cual observaban la realidad mundial, el Estado era un obstáculo para la productividad y

---

<sup>21</sup> H. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, citado en Ochando Claramunt, op. cit. p. 58.

el libre juego de las fuerzas económicas; la supuesta mano invisible del mercado era quien –únicamente, según estos intelectuales-, debía regular el mercado. Éste, por sí sólo, daría lugar a la riqueza nacional y a una distribución correcta de las compensaciones derivadas del libre juego mercantil.

Esta ideología económica, cuyas raíces se encuentran en los fisiócratas del período mercantilista de la historia europea, toparon con el gran obstáculo de la crisis -sin precedentes- del 29. Gracias a este parteaguas de la economía mundial, -y apoyado en nuevas teorías económicas que debían sustentar la acción gubernamental- surgió el New Deal Norteamericano, acuerdo que implicaba un compromiso estatal y una responsabilidad ante la sociedad -sin paralelo histórico-. Debido a la creciente influencia que Estados Unidos<sup>22</sup> comenzaba a obtener ya durante este período de la historia, la difusión a nivel mundial y los nuevos postulados en materia económica proliferaron y aún cuando el Estado Benefactor de corte universalista no surgió en esta nación; el hecho de haber elaborado un plan como este “nuevo trato” propició que, en los hechos, el Estado comenzará una nueva forma de intervenir ante la sociedad: como garante del bienestar social a través del impulso, principalmente, de la demanda económica agregada.

De acuerdo con estos criterios, resulta mucho más claro ubicar al Estado de bienestar como una formulación histórica específica del siglo XX; y en especial, desde la segunda guerra mundial, hasta principios de los años ochenta; ello en lo concerniente a los límites en el tiempo. Respecto al ámbito del espacio, su origen se encuentra en los países desarrollados en Europa occidental –apoyado, en parte, en el ejemplo de las acciones de los estadounidenses, por el lado de la intervención estatal en la economía; y a la par del conocido “informe Beveridge”

---

<sup>22</sup> En apoyo a esta línea de investigación, Esping Andersen nos dice: “El término (Estado de Bienestar) llevó a un nuevo compromiso político, a una reescritura del contrato social entre el Estado y el pueblo” Agregando: “El <<New Deal>> de Roosevelt y la <<Patria de los Pueblos>> de la socialdemocracia sueca fueron intentos paralelos de reescribir la relación entre el ciudadano y el Estado,” Esping-Andersen, *Fundamentos sociales...* op cit p. 52.

presentado por William Beveridge dado a conocer en Inglaterra en 1942 -aún cuando algunas naciones europeas como Italia, España, Portugal, Grecia y Suiza se mantuvieron al margen de las acciones que respaldaban dicho plan durante varios años, sin embargo, estos Estados adoptaron un modelo de bienestar posterior, del cual se trata más adelante en este trabajo-.

Atendiendo las aportaciones a la economía política elaboradas por J. M. Keynes, se puede perfilar una definición del Estado de bienestar como *“una forma de organización institucional basada en el compromiso público con el pleno empleo, la política económica anti-cíclica, la existencia de sistemas más o menos amplios de provisión universal de ciertos bienes, servicios y transferencias y las políticas redistributivas en pos de la reducción de la desigualdad económica y social”*<sup>23</sup> De acuerdo con este autor, el Estado puede intervenir periódicamente en la economía de mercado y permanecer en ésta.

En línea con esta definición proporcionada por Estruch, el investigador Ojeda aporta su concepto del Estado de bienestar, agregando aspectos trascendentales como los referentes a los derechos sociales, cito:

*“los perfiles básicos que van a caracterizar al Estado social del bienestar hasta su crisis son, en primer lugar, la intervención pública en la economía con vista a mantener, sino el pleno empleo, en todo caso, un alto nivel de ocupación. En segundo lugar, el establecimiento y gestión de un conjunto de servicios sociales (educación, vivienda, sanidad, seguro de desempleo, etc.) con cargo al erario público y, en tercer lugar, el compromiso público de mantener un nivel mínimo de vida –el mínimo vital garantizado-, entendido como un **derecho social** que se*

---

<sup>23</sup> A. Estruch, *Desigualdad y política redistributiva*, citado en Gosta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales del ...*, op. cit. p.85.

*exigirá judicialmente según el grado de concreción previsto en las leyes, y **no como una obra de caridad pública.***<sup>24</sup>

Esta definición se ajusta perfectamente con los argumentos ya esgrimidos anteriormente para diferenciar, el Estado Social, del Estado de bienestar propiamente dicho.

## **I.2. Clasificación del Estado de Bienestar**

Existen varios teóricos que se han dedicado a definir los diferentes modelos del Estado de bienestar. El británico Richard M. Titmuss<sup>25</sup> proporcionó los tres tipos básicos, éstos son:

- A) El modelo residual de política social de bienestar.
- B) El modelo de política social basado en el logro personal-resultado laboral.
- C) El modelo de política institucional redistributivo.

El modelo A presupone que el mercado y la familia resolverán las necesidades del individuo. En este caso el Estado y sus políticas sociales sólo intervienen si hay alguna falla en los 2 mecanismos anteriores, y sólo temporalmente.

El modelo B es un “auxiliar de la economía”, pues se basa en estímulos para los logros “...alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad.”<sup>26</sup>

Por su parte, el modelo C, de carácter institucional –que corresponde con el modelo social-demócrata de Esping-Andersen<sup>27</sup>-, propio de los países

---

<sup>24</sup> A. Ojeda, *Estado Social y crisis económica*, Madrid, España, Editorial Complutense, 1993, p. 35.

<sup>25</sup> Richard M. Titmuss, op. cit. págs.. 38-39.

<sup>26</sup> Ibidem.

escandinavos -y presente en Inglaterra por mucho tiempo- tiene características universales; la intervención estatal es permanente –vía las políticas sociales de bienestar-, la mayoría de la población está cubierta por estos servicios como ciudadano –con los derechos que corresponden-. Se eliminan las pruebas de elegibilidad para ser considerado dentro de los programas sociales –esto fue así, cuando menos, durante el auge del Estado de bienestar del norte de Europa-.

La siguiente tabla presenta los modelos de política social de bienestar tal como los enunció Titmuss y Mishra.<sup>28</sup>

**TABLA 1.1**  
**TIPOLOGÍA DEL BIENESTAR Y SERVICIOS SOCIALES**

<b>Características Principales Subdimensiones</b>	<b>Residual</b>	<b>Institucional</b>
Proporción del PNB para gasto social	Mínima	Grande
Responsabilidad del estado para identificar necesidades	Mínima	Optima
universo de beneficios aprobados por la ley	Limitado	Extenso
Población cubierta por la legislación de	Minoritaria	Mayoritaria

<sup>27</sup> Gosta Esping-Andersen, *Los tres retos del Estado de Bienestar*, España, Ariel, 2010.

<sup>28</sup> E. Carey- Belanger, *¿Qué porvenir para la política social?*, en Revista de Servicio Social, Vol. 1, N° 2, (Diciembre 1998-Junio 1999)p. 3

bienestar		
Tipos de programas dominantes	Selectivos	Universales
Nivel de beneficios y servicios	Mínimo	Elevado
Tipo de financiamiento dominante	Fuentes privadas: cotizaciones	Fuentes Gubernamentales: impuestos
Importancia del control social	Elevada	Mínima
Importancia del sector privado –voluntariado- prácticas alternativas	Grande	Limitada

Siguiendo la línea de las políticas keynesianas de pleno empleo; algunos investigadores pretenden distinguir entre los modelos de Estado de Bienestar tomando objetivos como son:

- A) Pleno empleo.
- B) Igualdad de bienestar social.

Partiendo de estas premisas postuladas por Keynes, el sueco Goran Therborn clasifica los Estados de bienestar en fuertes o débiles –dependiendo de la cobertura de la intervención estatal-.<sup>29</sup>

Otro investigador, Gosta Esping-Andersen, el sociólogo danés -quien se encuentra muy en boga en Europa-, es quien ha dedicado su vida profesional al estudio del origen, desarrollo, cambios y retos en el Estado de Bienestar. Postula una

<sup>29</sup> Ochando Claramunt, op. cit. p. 56.

clasificación de éstos que se corresponden con regímenes políticos diversos, a saber<sup>30</sup>:

- A) Modelo liberal.
- B) Modelo Conservador.
- C) Modelo Social-demócrata.

Al realizar la revisión de su propuesta original, Esping-Andersen agrega el modelo familiarista de bienestar<sup>31</sup> –o mediterráneo-, el cual es característico de naciones como: España, Italia, Suiza y Japón –adiciona éste último como un caso asiático que se adapta con la tipología de bienestar del sur de Europa.

Las variables que estima este autor resultan innovadoras para la investigación y clasificación de los diferentes Estados de bienestar. Estas son:

- A) Desmercantilización.
- B) Desfamiliarización.
- C) Cambios en el núcleo de la familia.

El inciso A se refiere al grado de participación/no participación del mercado en la satisfacción del bienestar ciudadano. El segundo, por consecuencia, al grado de participación familiar en este bienestar, es decir, el Estado qué tanto confiere a las familias el apoyo para solventar las necesidades de los individuos.

Para el sociólogo danés, la última variable (c) es sumamente importante en la concepción del bienestar; pues en ésta se incluye el cambio que ha tenido el núcleo familiar, principalmente, con la salida de las mujeres de los hogares para incorporarse al trabajo remunerado, con lo cual se ha afectado a los hombres en

---

<sup>30</sup> Gosta Esping-Andersen, *Los tres mundos del capitalismo de bienestar...* op.cit. p. 34.

<sup>31</sup> Gosta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales...*, op. cit. 120-125.

sus actividades y, sobre todo, en el sistema de bienestar basado en el antiguo modelo del cabeza de familia -winnerhead-<sup>32</sup>

### 1.3. ¿Qué se entiende por política social?

El reconocido autor británico Richard Titmuss, analiza respecto al significado de la política:

*“Para nuestro objetivo la palabra “política” se puede utilizar para referirnos a los principios que gobiernan la actuación dirigida hacia unos fines dados, el concepto expresa una acción sobre medios así como sobre fines y, por lo tanto, implica cambio: modificación de situaciones, sistemas, prácticas, conducta. En este punto deberíamos observar que el concepto de política sólo tiene sentido si nosotros (la sociedad, un grupo o una organización) creemos que podemos influir en dicha variación de una forma u otra”.*<sup>33</sup>

De aquí se comprende que la política “(...) expresa una acción sobre medios así como sobre fines(...)”<sup>34</sup> actuando en diversos grados en la sociedad, pero, de qué manera, y hacia dónde orienta su acción. Es cierto que conlleva un cambio, pero, cuál es el cambio que se pretende lograr en materia social, cuál es el proyecto a corto y largo plazo.

Como ejemplo de ello, el profesor Lafitte asevera:

*“La política social debe preocuparse más por el entorno comunitario, con la dotación de amenidades sociales (por ejemplo, renovación urbana y parques nacionales, así como medidas contra la polución, el ruido, etc.) que el ciudadano*

---

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Richard Titmuss, *Política social*. Barcelona, Ariel, 1981, p.23.

<sup>34</sup> Ibidem.

*no puede comprar en el mercado, en tanto que simple individuo. Pone menos énfasis en los pagos personales de transferencia (como las pensiones) y afirma que “en conjunto, la política social constituye un intento para dirigir la vida de la sociedad por una senda que ésta no seguiría si se la dejara seguir en curso”<sup>35</sup>.*

A este problema, se agrega cierta discrepancia para aceptar qué tipo de políticas son genuinamente sociales; para reivindicar este punto, Titmuss propone que, quizás aquello que sí es genuinamente social, es el ámbito concerniente a las relaciones entre individuos, en los cuales, lo económico no ejerce un papel preponderante sobre la misma acción gubernamental; como podría ser la búsqueda de soluciones –vía la política social- de los conflictos relacionados con la exclusión de minorías, las divergencias que tienen como motivo primordial el origen de raza, entre otras<sup>36</sup>.

Por lo tanto, política social se vincula estrechamente con un hacer; utilizar la capacidad activa del Gobierno y la legislatura, para obtener resultados benéficos sobre uno o algunos grupos sociales; o bien sobre el conjunto de una sociedad dada. Esta integración de políticas sociales puede ser canalizada para fines que implican una estrecha colaboración entre el ámbito social y el correspondiente a la economía local, estatal o nacional; o bien, desarrollarse como una serie de selecciones y acciones gubernamentales orientadas a encontrar una convivencia armónica entre los diferentes segmentos sociales.

En este sentido, Richard Titmuss argumenta:

*“La Política Social se refiere sobre todo a las elecciones entre objetivos y fines políticos en conflicto y su formulación; analiza aquello que constituye una buena sociedad o aquella*

---

<sup>35</sup> F. Lafitte, *Social Policy in a Free Society (La política en una sociedad libre)*, Birmingham University Press, 1962, citado en Richard Titmuss, op. cit. p.9.

<sup>36</sup> *Ibíd.*

*parte de la buena sociedad que distingue culturalmente entre las necesidades y aspiraciones del hombre social en contradicción con las del hombre económico.”<sup>37</sup>*

El autor británico, de esta forma, hace una clara separación entre lo concerniente al ámbito económico y lo que considera originalmente “social”.

No obstante lo anterior, en México, como en otras naciones latinoamericanas, existe un tipo de política considerada como social, que se encuentra estrechamente unida al ámbito de lo económico, -como son los apoyos a microempresarios o pequeños productores agrícolas<sup>38</sup>- lo cual permite concebir con una mayor amplitud el terreno de la política social en nuestro tiempo, -el cual se entremezcla con la política económica en algunos aspectos-; sin embargo, aún existen discrepancias para lograr consenso en la concepción del término.

En el presente siglo parecen clarificarse los horizontes teóricos apoyados en la experiencia reciente en el ámbito internacional –político, económico y social-; dando lugar, a la definición citada por Isabel Ortiz:

*“La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. Añadiendo: La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores... la conexión con el desarrollo económico es particularmente importante. Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y*

---

<sup>37</sup>Richard Titmuss, op. cit., p. 66.

<sup>38</sup> Carlos Barba Solano, *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Santiago de Chile, CEPAL, ONU, julio de 2004, p. 8.

*el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico”.*<sup>39</sup>

Después de casi 3 décadas de ideología liberal derivada de la escuela de Chicago –una vez que se han observado las graves consecuencias de aplicarla en diversos ámbitos del quehacer nacional e internacional- ésta parece ser una concepción del término perfectamente aceptada en la sociedad actual por diversas corrientes de pensamiento político- económico, sin que ello signifique que las discrepancias con cierta vertiente neoliberal hayan dejado de existir.

Las políticas sociales, por lo tanto, contienen elementos en común, como son:

- 1) Inclusión tanto de objetivos económicos como no económicos.
- 2) Se encuentran orientadas a la búsqueda del bienestar de la población.
- 3) Procuran evitar la ingobernabilidad o conflictos graves que se aproximen a ésta –por falta de atención a determinados grupos sociales-.

De acuerdo con la diferentes combinaciones que cada nación realice con los postulados de la política social, se tiene una amplia variedad en la conformación de los Estados de Bienestar.

#### **1.4. ¿Qué se entiende por seguridad social?**

La seguridad social es uno de los elementos a considerar dentro de la concepción del Estado de Bienestar. Para algunos autores, como Esping Andersen, la prevalencia de esta configuración para lograr la atención del bienestar social es predominante en el modelo de bienestar vinculado con la Europa continental - específicamente Alemania, Francia, Bélgica y Holanda- es decir, una tipología

---

<sup>39</sup> Isabel Ortiz, *POLÍTICA SOCIAL*, Nueva York, ONU, 2007, p.6.

que se sustenta en el sistema de cotización en el empleo -la contribución tripartita para el caso mexicano- que arroja como contrapartida la obtención de seguros para diversos riesgos que afronta el trabajador. Esta concepción del autor danés guarda gran similitud con el planteamiento propuesto por R. Titmuss , quien la cataloga como un tipo de política social estrechamente relacionada con el mérito en el trabajo.

Por otra parte, otras aportaciones al respecto, como la presentada por la Organización Internacional de los Trabajadores (OIT), permiten enunciar un concepto de la seguridad social como:

*"La seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales 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."<sup>40</sup>*

La seguridad social, de acuerdo con la perspectiva de Gosta Esping-Andersen,<sup>41</sup> no es un tipo de régimen de bienestar que se caracterice por la protección de todos los ciudadanos, sino únicamente para aquellos que cuentan con un empleo; por esta razón, la seguridad social forma parte de un Estado de Bienestar<sup>42</sup> que tiene un alcance limitado en relación a su capacidad de protección en el riesgo,

---

<sup>40</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Administración de la Seguridad Social*, 1991,p.9.

<sup>41</sup> Gosta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*, op. cit. pp. 54-55.

<sup>42</sup> En el caso de las políticas sociales en México, el Doctor Guillermo Farfán Mendoza postula que éstas "han marchado en oposición a los principios fundacionales de bienestar posteriores a la segunda guerra mundial, (...) México (...) no resolvió históricamente el problema de la universalidad de los beneficios sociales y generó una forma excluyente de bienestar social que marginó a millones de ciudadanos". Citado en Carlos Barba Solano, *Régimen de bienestar y reforma social en México*, CEPAL, ONU, julio de 2004, p.26.

pues si en una nación, en donde la base de la política social está sustentada únicamente en la seguridad social y además de ello, cuenta con un mercado de trabajo incapaz de absorber un alto porcentaje de la sociedad, por consecuencia se tendrá una gran cantidad de ciudadanos desprotegidos. De ahí se puede concluir que el sistema de seguridad social, por sí solo, no es suficiente.

La seguridad social, por tanto, vista desde esta perspectiva, cuenta con un elemento importante, la pertenencia a un empleo en el cual se cotice para la obtención de los seguros mencionados. El autor Néstor de Buen nos menciona, sobre la seguridad social, que en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de 1943, el factor que se toma en cuenta para el pago de las cotizaciones del trabajador –y que nos será de gran utilidad en los capítulos siguientes- es el concepto de salario, y que éste “...debe de integrarse de manera estricta y objetiva”<sup>43</sup>

### **1.5. Neoliberalismo frente a la crisis del Estado Benefactor.**

Durante las décadas 80 y 90 del siglo pasado y 1ª del siglo XXI, el estado social de derecho estuvo sujeto, principalmente en Europa y los Estados Unidos de Norteamérica, a las políticas neoliberales y monetaristas, entre ellas, la eficiencia en el gasto público y las limitaciones en el gasto social. Esta forma de actuación del Estado Benefactor, aun cuando no se ha eliminado, se encuentra supeditada, desde hace casi 30 años, a la ideología económica que predomina en el mundo

Por una parte tenemos que el Estado de Bienestar se caracteriza básicamente por la intervención social en los siguientes aspectos básicos:

#### A) Servicios sanitarios

---

<sup>43</sup> Néstor de Buen L., Seguridad Social, México, Miguel Angel Porrúa Editores, 1994, p. 24.

- B) Seguro de desempleo
- C) Sistema de pensiones
- D) Educación
- E) Vivienda

A riesgo de caer en una simplificación extrema<sup>44</sup>, las acciones estatales -políticas o por vía legislativa- del Estado de Bienestar son las citadas en estos incisos.

Por otro lado, los Estados de Bienestar europeos que se consolidaron entre las décadas del 40 y 60 –exceptuando España, Italia, Suiza, Grecia y Portugal-, tuvieron un período de expansión que *comenzó* su declive en la segunda mitad de la década del 70; las causas: el creciente déficit presupuestario del Estado de bienestar, la crisis petrolera y los peligros del aumento de la democracia a niveles insospechados<sup>45</sup>.

El primer y segundo aspecto, referentes a lo económico, fueron resaltados por los nuevos liberales, tales como F. Hayek – y el grupo denominado originalmente como neoliberales, reunidos en el llamado círculo de Friburgo-, Milton Friedman y su Escuela de Chicago, entre muchos otros. El tercer punto, se corresponde con un informe presentado por una Comisión Tripartita de la Organización de Naciones Unidas (ONU) encabezada por el norteamericano Samuel P. Huntington, el francés Michel Crozier y el japonés Joi Watanuki; informe que hacía hincapié en los riesgos que representaba la democracia para los gobiernos al dar un mayor poder a los ciudadanos; así como los problemas nacidos de trasladar los conflictos entre Capital y trabajo, al Estado -vía los derechos adquiridos y concretados en el Estado de Bienestar-. Estos acontecimientos coincidieron y, aunándose al

---

<sup>44</sup> Secundando la teoría de la convergencia, la cual tiende a presentar de manera muy simplificada y homogénea, el complejo conjunto de políticas sociales europeas que distinguen a los diversos Estados de bienestar.

<sup>45</sup> Ludolfo, Paramio, coordinador, *Límites y perspectivas del Estado de bienestar*, Barcelona, Ariel, 1999.

posterior problema de la inflación entrelazada con el estancamiento –que se presentó en algunos países como México-<sup>46</sup> desembocó en serios cambios en la arquitectura del bienestar.

En ese momento, el Estado benefactor recibió fuertes ataques, tanto de la derecha como de la izquierda. A consecuencia de estas tremendas presiones - las cuales desembocaron en grandes recortes para las políticas sociales de bienestar- las dos últimas décadas del siglo XX y los comienzos de esta centuria vieron minados el desarrollo social y económico a consecuencia de los límites impuestos al Estado de bienestar.

La corriente política del nuevo liberalismo obtuvo un innegable avance. Entre las políticas que a fines del siglo pasado se pusieron a discusión, se encuentra el sistema de pensiones, protección que se encontraba en una situación particular de inviabilidad, pues, sobre todo en Europa –en general- el envejecimiento poblacional y el bajo índice de natalidad – que llega a cero en algunos casos- eran rasgos característicos.

Para mayor complicación, la globalización económica ha representado una dificultad adicional para los Estados sociales de bienestar; puesto que la competencia por la atracción de capitales es desigual, dado que, al tener que enfrentar economías con bajos índices de protección al trabajo,- que significan un gran atractivo para los capitales que optan por las naciones que menos exigencias económicas y pérdida de ganancias les representa- los Estados avanzados de bienestar en Europa enfrentan la disyuntiva de soportar una seria crisis económica con Estado de bienestar o, a modificar el modelo hasta una configuración de tipo residual. Es así como la competitividad internacional en los mercados limita la expansión de la acción gubernamental en los Estados de tradición orientada al bienestar. El Estado social de derecho se colisiona con el Estado economicista

---

<sup>46</sup> Arturo Ortiz Wadgymar, op.cit., pp. 23-26.

liberal, choque ya previsto, en otros términos, por los teóricos neomarxistas<sup>47</sup> del siglo XX.

Los argumentos base del neoliberalismo, en contra del Estado de Bienestar y a favor del libre mercado son varios, entre ellos se encuentran:

- Se culpa al Estado benefactor de propiciar “millones de desempleados” gracias a las políticas de apoyo al desempleo, pues aseguran, la gente prefiere vivir de la asistencia pública, que trabajar por el salario que ofrece el mercado. El Estado ha generado “un desempleo endémico”.
- Abandono del objetivo “pleno empleo”. Aún cuando en el período del Estado de Bienestar no se logró por completo esta meta –a reserva de que en Escandinavia sí hubo lapsos de éxito en la materia- el neoliberalismo plantea la necesidad de “un ejército de desempleados” aceptable, para el buen funcionamiento del mercado de trabajo.
- Aceptación de la pobreza. Si para el Estado Benefactor reducir al mínimo la existencia de pobres –de ser posible a cero- como otra de sus metas, para el neoliberalismo, la existencia del “infierno de la pobreza” es necesaria, para que la gente trabaje.
- La política fiscal y monetaria. Para ayudar a los mercados, el Estado hizo uso de éstas políticas de demanda efectiva que, posteriormente, no fueron bien vistas por el mundo neoliberal.
- El Gasto público. Éste es considerado como un elemento fundamental en la activación de la demanda agregada para combatir la depresión del 29 y se mantiene como parte sustantiva del Estado benefactor –fortaleciendo la economía vía el empleo dado en la construcción de hospitales, escuelas, viviendas; al igual que tomando en sus manos algunas áreas de la producción de bienes y servicios aunado a las transferencias económicas

---

<sup>47</sup> Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp.45.68.

que impulsan el consumo y revitalizan la demanda económica-. Sin embargo, el neoliberalismo encuentra que el gasto público es un gasto suntuario, oneroso, y altamente innecesario; lo cual conduce al siguiente punto.

- Alto uso de la burocracia. Ésta representa un enorme gasto suntuario del Estado y le lleva a situaciones de endeudamiento insostenible.<sup>48</sup>

El neoliberalismo tiene gran afinidad con los ideales liberales nacidos en Inglaterra con autores como Adam Smith<sup>49</sup> y David Ricardo. Sus postulados referentes a la no intervención del Estado en la economía y la convicción en la autorregulación económica a través de la “mano invisible” del mercado -que automáticamente solventaba cualquier problema a su interior- son de sobra conocidos. Sin embargo, el neoliberalismo tiene un cierto acento que la economía clásica liberal no aceptaba. En ciertas condiciones, sí prevé la intervención estatal; la recomienda para luchar “...contra la miseria y la pobreza que generan sin duda las fuerzas del mercado que operan libremente”<sup>50</sup>

Dadas estas circunstancias históricas, el neoliberalismo logró un fuerte impacto en el Estado Benefactor y, por supuesto, en los ya existentes Estados de Bienestar propios de economías desarrolladas. De esta forma, y a través de los gobiernos de la llamada dama de hierro en Inglaterra y Reagan en los Estados Unidos, el neoliberalismo comenzó a dictar las líneas de acción de los diferentes Estados del mundo.

---

<sup>48</sup> Ricardo Montoro Romero, *Fundamentos teóricos de la política social*, pp.36-39.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Ricardo Montoro Romero, op. cit. p. 41.

## **1.6. La Seguridad Social: entre el Estado de Bienestar y la Reforma Neoliberal.**

La seguridad social tiene su origen en Alemania, a través de las Leyes de Seguros del siglo XIX, instauradas por el canciller Otto Von Bismarck.

En el sexenio que transcurre de 1883 a 1889<sup>51</sup>, se elaboraron tres leyes referentes a la seguridad social en esta nación, que todavía hoy se pueden encontrar en la base de todos los regímenes de seguridad social en el mundo.

La primera de éstas era la así llamada Ley de Seguro de Enfermedad<sup>52</sup>, la cual tenía como aspecto fundamental la obligatoriedad de unirse al seguro de enfermedad al tener un trabajo pagado. Un tercio de las aportaciones eran obligación del empleado, mientras las dos terceras partes eran cubiertas por el empleador<sup>53</sup>.

Un avance significativo se observa en la aparición de la Ley de 1884, la cual protege contra los accidentes de trabajo. Finalmente, en 1889, se instauró la Ley de jubilación<sup>54</sup>, que se otorgaba a los trabajadores que llegaban a los 70 años de edad y se concedía en proporción al número de cotizaciones del trabajador.

Este conjunto de tres Leyes son la base sobre la cual descansa el sistema de seguridad social actual y por ende son consideradas como el origen de la seguridad social en el mundo.

---

<sup>51</sup> Norberto Bobbio, Nicola Mateucci, Gianfranco Pasquino (coordinadores) *Diccionario de Política*, op. cit. pp. 156-157.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem.

Años después, en 1942, con el informe de la Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines<sup>55</sup>, se presentaron avances adicionales a la conformación de la seguridad social. Esta comisión que encabezaba W. Beveridge, por medio de su reconocido informe, propuso al gobierno inglés, la universalización de los servicios estatales que ya se registraban en las Leyes de Seguros de Bismarck.

Ambos casos pueden ser relacionados con 2 modelos de bienestar a los que hace mención Gosta Esping Andersen,<sup>56</sup> por una parte, las Leyes de Seguros de Bismarck evocan el Estado Benefactor de corte político conservador del autor danés, mientras que las acciones surgidas de la propuesta de W. Beveridge, resultan ser una constante en la conformación socialdemócrata de Esping Andersen. Así, mientras la propuesta inglesa ciudananiza el sistema de protección social, sin poner el énfasis en el aspecto contributivo, el camino del sistema de seguridad social alemán se sustenta en el aspecto laboral y contributivo.

El informe Beveridge se cimenta como la base de la protección social en el Estado Benefactor, mientras que la ideas orientadas al aspecto contributivo-individual se asemejan al marco teórico neoliberal, caracterizado por la disminución de la solidaridad social y solventado por la creencia de la preeminencia del individuo sobre la colectividad.

---

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Gosta Esping Andersen, Fundamentos sociales de las economías postindustriales, op. cit. p. 54.

## **Apartado 2.**

### **La Seguridad Social en México: El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (génesis y desarrollo).**

#### **2.1. Historia de la seguridad social en México.**

La seguridad social en la actualidad es una obligación jurídica del Estado mexicano, sin embargo, esta situación es el resultado de una lucha histórica de los trabajadores y por ello posee la característica de atender, primordialmente, a este grupo de la sociedad.

Históricamente, la seguridad social nació a nivel internacional en el gobierno del canciller alemán Otto von Bismark, difundándose, con algunas variantes, a otros países, básicamente en el período que siguió al término de la 2ª guerra mundial; sin embargo, en el tiempo de mandato del reconocido canciller alemán, la protección social aún no asumía las características que le hacían ser parte de los derechos ciudadanos; hubo que esperar hasta mediados del siglo xx para ver este nacimiento legal principalmente en el denominado viejo continente y en Estados Unidos.

En el caso mexicano, la seguridad social como derecho ciudadano comenzó a mostrar sus primeros avances -en cobertura a nivel nacional -posteriormente a la revolución iniciada en 1910, este acontecimiento arrojó como resultado que el constituyente diera nacimiento legal a la misma, colocándola en el texto constitucional de 1917, en la fracción XXIX del artículo 123; en este: "(...)se declaraba que se consideraba de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de accidente y otros fines análogos y se intentaba fomentar la organización de

instituciones de esa índole, para infundir e inculcar la previsión popular, por medio de la acción federal y de cada estado de la República.”<sup>57</sup>

Este es el antecedente legal a nivel nacional en lo concerniente a la seguridad social, sin embargo, ya en el siglo xx, se contaba con dos leyes a nivel estatal en las que se buscaba subsanar estos riesgos sociales, estos fueron los siguientes: La Ley de accidentes de trabajo del Estado de México expedida el 30 de abril de 1904 y la Ley de accidentes de trabajo del Estado de Nuevo León; esta última expedida el 9 de abril de 1906.

Ambas fueron situaciones claras y concretas con las cuales se pretendía superar la perspectiva de beneficencia que hasta entonces había sido rasgo característico de la acción del Estado en materia de seguridad social. Hasta el momento, el Estado mexicano contaba con una serie de medidas que, en parte, habían dedicado sus esfuerzos, en muchos de los casos, a legislar para regular a las instituciones privadas de beneficencia; tal es el caso de la Ley que daba personalidad jurídica a las instituciones privadas de carácter filantrópico -en 1889- y la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales, del año 1904.

Sin embargo, como se puede constatar en los datos anteriormente citados, ya fuese público o privado, el servicio proporcionado y la Ley emitida, no iban más allá de la caridad, quedando aun muy alejada la posibilidad de convertirse en la seguridad social tal y como la conocemos ahora: como un derecho ciudadano.

Derivado del texto constitucional de 1917, en su artículo 123, el cual declaraba “De utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares como los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros fines similares”<sup>58</sup>; se presentó una iniciativa de Ley en 1925, en la que se proponía

---

<sup>57</sup> Néstor De Buen, Op. Cit, p.4.

<sup>58</sup> Ibidem.

la protección en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sin embargo, su integración económica debía corresponder exclusivamente al sector patronal. El problema que se derivaba en forma directa de esta iniciativa se pudo observar unos años después, en la Ley Federal del Trabajo de 1931, pues en ésta, no se reglamentó adecuadamente la operación de las cajas populares, mientras que la previsión de riesgos profesionales se encontraba en función de la capacidad económica del patrón.<sup>59</sup>

De esta forma, la incertidumbre sobre el futuro de cada trabajador era algo permanente, como lo refiere Néstor De Buen: “los riesgos de trabajo constituían motivo de inquietud y de desasosiego, ya que era muy frecuente que la insolvencia patronal, real o ficticia, hiciera inútil el sistema de normas que integraban el capítulo de riesgos en la ley.”<sup>60</sup>

En 1929, con una reforma al texto constitucional, se dieron pasos muy importantes para el establecimiento de lo que con el tiempo se conocería como el Instituto Mexicano del Seguro Social. Por una parte, dichas modificaciones apuntaron a la centralización del sistema de seguridad social como medio de previsión de riesgos a nivel nacional, por otra, repartió las responsabilidades derivadas de los riesgos, creando el sistema tripartita de contribución para la protección de los trabajadores, constituido por las aportaciones del Estado, el patrón y los empleados. Con esta reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, se dejó abierta la puerta para la formación de la Ley del Seguro Social, promulgada en el año de 1943.<sup>61</sup>

Sin embargo fue años después que apareció el ofrecimiento, de parte del gobierno, de la seguridad social a todos los trabajadores.<sup>62</sup> Fue así como, hasta el año de 1943, el proyecto enunciado por el presidente Lázaro Cárdenas, fue

---

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, *Visión de cambio en la seguridad social*, México, 1994, p.12.

retomado y concretado por su sucesor en el poder, el presidente Manuel Ávila Camacho, quien se encargó de promulgar la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la cual contenía el derecho a la salud, a través de proporcionar servicios médicos y sociales, así mismo, comprendía seguros de invalidez, vejez, vida, cesantía involuntaria, enfermedades y accidentes, guarderías, entre otros. En dicha Ley se decreta la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual comienza sus funciones en enero de 1944, teniendo como principal objetivo: "el 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 así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado"<sup>63</sup>.

Varias de las características de un Estado benefactor se presentaron en esta Ley del Seguro Social sin embargo, se puede observar que ya desde un principio, era evidente la ausencia de una prestación básica de los sistemas de bienestar europeos y norteamericano, a saber: la falta de un seguro que protegiese al trabajador de la situación de desempleo.

Esta omisión era explicada partiendo del hecho de que la ley obligaba al patrón a dar una indemnización a cada trabajador que despidiera, cuota que debía equivaler a 3 meses de salario íntegro del trabajador<sup>64</sup>.

En la Ley del Seguro Social se presentaron las primeras modificaciones en el año de 1947, en ella se ampliaron algunos seguros y se redujo la edad para recibir las pensiones a 55 años, con la condición de tener como mínimo 15 años de servicio.

Durante el período de 1947 a la década de los 60 se construyeron más unidades hospitalarias, se ampliaron los servicios dados por la institución, como el servicio de guardería infantil -atribución encomendada al IMSS por la Ley del Trabajo de

---

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Néstor de Buen L. op. cit. pp. 19-20.

1962-También en esta década, el instituto comienza a proporcionar actividades culturales, deportivas y recreativas para sus afiliados; se construyeron teatros, centros deportivos y culturales, así como centros vacacionales.

En 1973 se publica la nueva Ley del IMSS, en ésta se realizan algunas adiciones que incluyen a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios en sus servicios. Con estas acciones, los servicios del IMSS buscaron ampliarse a comunidades marginadas del país; para ello nace en 1979 el programa IMSS- Coplamar, que posteriormente se conoció como IMSS-Solidaridad.<sup>65</sup> Durante la década siguiente a su establecimiento, la Ley del 73 propició la inclusión voluntaria de diversos grupos de la sociedad al seguro social obligatorio, ampliando sus servicios a poblaciones indígenas que se habían mantenido al margen de estos beneficios.<sup>66</sup>

Para este tiempo ya comenzaba a cuestionarse sobre la viabilidad del sistema de pensiones en nuestro país, al tiempo que, en el ámbito internacional, las ideas predominantes en naciones como Inglaterra y Estados Unidos –gobernados por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente- iniciaban su cuestionamiento recurrente a las políticas sociales tendentes a mejorar la situación de los ciudadanos. Las ideas neoliberales propugnaban por la eliminación de los apoyos sociales en ciertos niveles que estos teóricos consideraban perjudiciales para el desarrollo del mercado nacional e internacional. Proponían el ahorro del gobierno y, para este objetivo, era indispensable reducir en gran medida, los gastos en seguridad social.

Por otra parte, estos teóricos economistas aludían al daño que el seguro de desempleo provocaba en el mercado laboral.

---

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Cronológicamente, la seguridad social en México tuvo un momento muy importante con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 1959; esta etapa la citaré en el siguiente apartado

Ante este panorama adverso, los trabajadores de diferentes naciones presenciaron cómo, por medio del liderazgo político de Reagan y Tacher, se implementaron políticas dirigidas a implantar estas teorías; dañando seriamente el Estado de Bienestar a nivel internacional. En el caso mexicano, la reforma al sistema de pensiones en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el año de 1995, fue una consecuencia de este pensamiento neoliberal instrumentado en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. En dicho año se realizó un proceso de autoevaluación y se modificó el sistema de pensiones de este instituto a través de una nueva Ley del IMSS.

La citada trayectoria en seguridad social, correspondiente al IMSS, no es la única en el marco de las instituciones de seguridad social en México con cobertura a nivel nacional. Es necesario puntualizar que en México aún en estos tiempos no existe todavía un único sistema de seguridad social, sino que se presentan varios seguros aislados y con autonomía propia. Los principales de ellos son 2, los cuales son:

- El ya analizado correspondiente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que brinda servicios a los trabajadores privados;
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE ) para los servidores públicos;

En la historia de la seguridad social mexicana también se pueden incluir otras instituciones que proporcionan servicios de salud a grupos específicos de trabajadores, como es el caso de los trabajadores de la Secretaría de Salud (SS), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) para los militares; el cual se halla coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Marina.

Estos sistemas de seguridad social pueden ser catalogados con el carácter de sistemas privilegiados.<sup>67</sup> Por citar un ejemplo de estos privilegios de corte legal está el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

Sus antecedentes datan de la Ley de 1926, cuando se expide la “Ley de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas Nacionales”<sup>68</sup> y se concreta en junio de 1976 con la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM-1976).<sup>69</sup>

Para el año de 2003 se crea la nueva Ley de las Fuerzas Armadas Mexicanas, la cual tiene algunas modificaciones para el año 2006. En esta institución se cuentan con privilegios tales como:

- La edad a la cual pueden retirarse varía de acuerdo con el grado que ostenten.
- Por el sólo hecho del retiro, el asegurado asciende de cargo; con base en ello se le calcula su pensión.

Adicionalmente, el artículo 31 de esta Ley nos dice: “para integrar el monto del retiro o de la compensación, se tomará como base (...) el grado con que vayan a ser retirados y se adicionará a éste el 70 por ciento (...)”<sup>70</sup>

Llegando inclusive a obtener hasta un 80 por ciento adicional, si cuentan con un período de servicio de 45 años.

---

<sup>67</sup> Los sistemas seguridad social con privilegios otorgan pensiones por encima de las otorgadas por el IMSS y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Consultar en: <http://www.issfam.gob.mx/archivos/antecedentes.htm>.

<sup>68</sup> <http://www.issfam.gob.mx/archivos/antecedentes.htm>.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Ibidem.

El comparativo, por ejemplo, con la Ley del ISSSTE, en la cual, un empleado al servicio del Estado recibe el promedio del salario percibido durante el último año de servicios –en el caso de la Ley del ISSSTE de 1983 (LISSSTE-1983)- o bien, en el caso de la Ley de 2007 ( LISSSTE 2007), es el promedio del salario percibido durante los últimos 3 años de servicio; nos da una noción de las ventajas o privilegios que se obtienen en la seguridad social de las fuerzas armadas, pues en estas, el beneficio de la pensión es calculado de acuerdo al grado que poseía el pensionado, grado que sube automáticamente, al momento de su retiro. Esto en sí ya es un enorme privilegio.

Otro ejemplo interesante de los sistemas de seguridad social con privilegios, es el de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Esta Institución fue creada el 14 de agosto de 1937. La fuerza que cobraron estos trabajadores agrupados sindicalmente propició la nacionalización de la industria eléctrica el 27 de septiembre de 1960.<sup>71</sup>

Los trabajadores del Sindicato Único de Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) para sus beneficios en prestaciones se obligan bajo un contrato colectivo de trabajo. En esta institución, creada en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas, se puede resaltar su considerable superioridad respecto a la mencionada situación de pensión para los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en ella se cuenta con la posibilidad de retirarse obteniendo el 100 por ciento de su salario. Dichas condiciones contractuales estipulan: “Un trabajador podrá solicitar y obtener su jubilación con el 100 por ciento del salario del puesto del que sean titulares, siempre y cuando hayan cumplido 25 años de servicios y 55 años de edad, o 30 años de servicio sin límite de edad...”<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> <http://www.popgalore.blogspot.com>.2012.

<sup>72</sup>IMEF. Sistemas de Pensiones en México Perspectivas Financieras y posibles soluciones. México: Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C., 2006, p.93.

Durante el período que abarca las décadas de los años sesenta hasta principios de los ochenta, la política del gobierno en materia de seguridad social y la política social en su conjunto y aún con la presencia de diferentes programas focalizados para ayudar en materia de vivienda, salud, alimentación, entre otros rubros, la universalidad en cada uno de ellos no se logró, - pese a que se propició la creación de instituciones de seguridad social para los trabajadores urbanos, que diferenciaban entre empleados privados y públicos, entre fuerzas armadas y electricistas, petroleros etc.- lejos de ello, la exclusión de los beneficios de la seguridad social continuaron presentes y se extendieron cada vez más en México.

Para la década del noventa, la dualidad entre tener acceso a la atención en seguridad social y carecer del mismo, se mantenía. Por un lado, se encontraban los trabajadores urbanos que cotizaban a alguna institución como el IMSS O EL Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para alguna institución de seguridad social con privilegios (PEMEX, ISSFAM, etc.) y por el otro lado, se encontraba la población abierta, sin empleo, laborando en el campo o en trabajos informales, carentes de protección social alguna.

Con esta situación, comenzó a darse cada vez en mayor grado, una intervención política para resolver estos problemas a través de la política social, así por ejemplo, se encuentra la creación, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, del programa nacional de Solidaridad. Este programa marcó un parteaguas en la política social nacional, pues desplazó el discurso y la acción gubernamental, de la ampliación en la cobertura de las instituciones de seguridad social, hacia el combate contra la pobreza.

También durante este período se encuentra, como dato relevante, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en el año de 1992<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, *Visión de cambio en la seguridad social*, op.cit., p. 10.

Resulta relevante que, a principios de esta década, se comenzaron a dar los primeros pasos hacia la administración privada de las pensiones, mediante la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en este mismo año.<sup>74</sup>

Para el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce De León, se concretó la privatización de la administración de los sistemas de pensiones - para los trabajadores en empresas privadas- a través de la reforma al sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el año de 1997.

Pese a la existencia de estas instituciones de seguridad social en nuestro país, existen varios rubros enmarcados en el concepto de Estado de Bienestar que aún se han mantenido pendientes, pues, si se ha buscado la universalidad por diversos caminos –aún cuando no se ha hecho por medio de un aumento en la atención en seguridad social mediante el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado- faltan cuestiones relevantes como el correspondiente al seguro de desempleo y a las pensiones, situaciones que, en el primer caso, no fue tocado durante las administraciones panistas<sup>75</sup> y el difícil caso de las pensiones, que aún se encuentra ligado al ámbito de las cotizaciones en el área del trabajo formal y que, de acuerdo con los estudios, se encuentra en una situación de empeoramiento, muy lejos de satisfacer las necesidades de los pensionados asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como veremos a continuación.

## **2.2. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).**

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) tiene como precursor a “la Dirección General de Pensiones Civiles y de

---

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Ricardo Montoro, op. cit. p. 34.

Retiro. Este organismo fue creado en el año de 1925, por medio de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro”<sup>76</sup>

El objetivo de esta Ley era dar forma a “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.”<sup>77</sup>

La Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro mantuvo un papel relevante en la búsqueda del establecimiento de un marco jurídico adecuado para la protección ante los riesgos sociales de los trabajadores del Estado. Es en 1947 cuando se dan las reformas más significativas a la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro; con la finalidad de ampliar la cobertura de trabajadores y proporcionar mayores prestaciones.

En estas reformas se especificaba, entre muchos otros temas, la edad mínima que se requería para recibir una jubilación, referida a un mínimo de 15 años de servicio y de cotización, además de ello se ampliaron las prestaciones en otros servicios como son los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como se presentó un considerable incremento en los montos para préstamos hipotecarios.<sup>78</sup>

Hasta aquí el antecedente a la Dirección de Pensiones y Retiro y sus modificaciones legales, pues en el año de 1959, mediante algunas reformas efectuadas al artículo 123 constitucional, durante el sexenio del presidente Adolfo López Mateos, surge el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

---

<sup>76</sup> [En línea] disponible en: <http://www.issste.gob.mx/issste/historia.html> [accesado el día 12 de septiembre de 2013].

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Ibidem.

Para el año de 1960, apenas unos días después de la entrada en vigor de la Ley que creó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) la anterior institución denominada Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, es fusionada por el ISSSTE; comenzando sus funciones éste último con 14 prestaciones obligatorias y dando cobertura en servicios a más de 478 mil derechohabientes.<sup>79</sup>

Aumentando gradualmente servicios, para el año de 1983, nace la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE-1983).

En esta Ley se proporcionan ciertos conceptos relativos a lo que se entiende por salario para la cotización al fondo de pensiones. La forma específica en que se genera dicho concepto y cómo se clasifica en sueldo, sobresueldo y compensación resultan de suma importancia en este estudio y será abordado con detalle en el último capítulo.

Durante la década de los 80 y 90 del siglo pasado, comenzó a observarse, por parte del gobierno federal, las dificultades que, de acuerdo con sus estudios, desembocarían en serios problemas financieros para sostener el conjunto de seguros y servicios que esta institución proporcionaba a sus derechohabientes.

En primera instancia, las prestaciones que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ofrecía, pasaron - desde su creación en 1959 hasta el año 2007- de 14 a 21.<sup>80</sup> Al tiempo que se incrementaba el número de trabajadores, pensionados y sus respectivas familias, que adquirirían derechos de los mismos.

---

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> <http://www.issste.gob.mx/issste/historia.html> (accesado el día 1 de mayo de 2013).

Otra problemática significativa era el incremento en la esperanza de vida, la cual sometía a una enorme presión el sistema de pensiones tributario. La misma situación prevalente en el IMSS, que llevó a la creación de la reforma en pensiones en 1997, estaba por presentarse en el instituto encargado de la seguridad de los trabajadores del Estado.

A lo anterior se puede agregar el desvío que se efectuaba de los ingresos del fondo de pensiones, para financiar otros servicios de la misma institución<sup>81</sup>.

Pese a ello, las reformas a la Ley del ISSSTE y al sistema de pensiones, no se presentaron durante el período mencionado en el siglo pasado, sino que fueron pospuestas hasta el año de 2007, durante el gobierno del presidente surgido del Partido Acción Nacional (PAN) Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

---

<sup>81</sup> Roberto Ham Chande y Berenice Ramírez López (coordinadores), *La seguridad social a una década de la Reforma de pensiones*, México, El Colegio de la frontera y Plaza y Valdés, 2006.

### **Apartado 3.**

**La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE-2007) y su impacto en el sistema de pensiones.**

#### **3.1. Comparativo entre la anterior Ley del ISSSTE (LISSSTE-1983) y la nueva Ley del ISSSTE (LISSSTE-2007)**

Estableciendo un comparativo entre la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983 (LISSSTE-1983) y la Ley de este instituto del año 2007 (LISSSTE- 2007) se encuentran varios aspectos a equiparar, dentro de los cuales pueden denominarse como poseedores de mayor trascendencia los relativos a la reforma en el sistema de pensiones, la cual está caracterizada por la sustitución del sistema solidario y de beneficios definidos por otro de aportes definidos, consistente en aportaciones a una cuenta individual, manejada por una administradora privada de fondos para el retiro (AFORES).<sup>82</sup>

En el primer sistema, conocido como de beneficios definidos -denominado de esta forma debido a que las prestaciones son calculadas partiendo de una tasa de remplazo del salario fijo para todo trabajador que cubra con ciertos requisitos-, se cuenta con el siguiente ejemplo: la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983 enunciaba entre los requisitos para obtener una pensión de retiro por jubilación, que bastaba con cumplir 30 años de cotización (hombres) y de 28 años (mujeres) para recibir hasta el cien por ciento de su sueldo base de cotización (SBC). Por otra parte, en la actual Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado el trabajador conoce sus aportaciones a la cuenta individual - dado que se establece

---

<sup>82</sup> Gabriela Mendizábal B., *Comentarios a la nueva ley del ISSSTE: aspectos positivos y negativos en el otorgamiento de las prestaciones*. Revista latinoamericana de Derecho Social, num 5, julio-diciembre 2007, pp.250-261.

una aportación definida a la misma- pero no existen compromisos definidos relacionados con la tasa de remplazo de las pensiones que corresponderán a cada trabajador retirado. Las tasas de remplazo dependerán tanto de las aportaciones realizadas, la rentabilidad obtenida, los fondos acumulados así como de las comisiones que cobren las administradoras de fondos privadas. Observando más detalladamente estos cambios en materia de pensiones y de salud, se tiene que, en lo respectivo a los seguros y servicios, la Ley del ISSSTE de 1983 manejaba los siguientes:<sup>83</sup>

### Seguros y Servicios de la LISSSTE 1983

1. Medicina preventiva.
2. Seguro de enfermedad y maternidad.
3. Seguro de riesgos de trabajo.
4. Seguro de jubilación.
5. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.
6. Seguro de cesantía en edad avanzada.
7. Seguro de invalidez.
8. Seguro por causa de muerte.
9. Servicios de rehabilitación física y mental.
10. Indemnización global.
11. Servicios funerarios.
12. Tiendas y farmacia.
13. Servicio para el bienestar y desarrollo infantil.
14. Vivienda.
15. Arrendamiento.
16. Préstamos a mediano plazo.

---

<sup>83</sup> Roberto Ham Chande y Berenice Ramírez López (coordinadores), *La seguridad social a una década de la Reforma de pensiones*, México, El Colegio de la frontera y Plaza y Valdés, 2006.

17. Préstamos a corto plazo.
18. Sistema de Ahorro para el retiro.
19. Actividades culturales y deportivos.
20. Servicios turísticos.
21. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas.

Por otra parte, la LISSSTE 2007<sup>84</sup>, en sus artículos 2º, 3º y 4º señala los seguros y servicios de tipo obligatorio, a saber:

Seguros de la LISSSTE-2007

1. Seguro de atención médica y preventiva.
2. Seguro de atención médica curativa y de maternidad.
3. Seguro de Rehabilitación física y mental.
4. Seguro de riesgos del trabajo.
5. Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
6. Seguro de invalidez y vida.

Asimismo, en el marco de las modificaciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se puede observar que en la Ley de 1983, la edad mínima para jubilarse era de 48 años (mujeres) y de 50 años (hombres). Sin embargo, en la nueva Ley, estas edades irán incrementándose gradualmente hasta llegar a diez años más para cada género en el año 2028; es decir, para las mujeres será de 58 años, mientras que para los hombres, el mínimo requerido se ubicará en 60 años. Dichos incrementos graduales pueden observarse detalladamente en la siguiente tabla (3.1):

---

<sup>84</sup> LISSSTE-2007, disponible en: <http://www.issste.gob.mx/leydelissste.pdf>. [accesado el 23 de septiembre de 2013].

Tabla 3.1

<b>AÑOS</b>	<b>EDAD MÍNIMA REQUERIDA PARA JUBILARSE (HOMBRES)</b>	<b>EDAD MÍNIMA REQUERIDA PARA JUBILARSE (MUJERES)</b>
2010- 2011	51	49
2012-2013	52	50
2014-2015	53	51
2016-2017	54	52
2018-2019	55	53
2020-2021	56	54
2022-2023	57	55
2024-2025	58	56
2026-2027	59	57
2028- ADELANTE	60	58

Fuente: María A. Morales Ramírez<sup>85</sup>

Estos cambios serán aplicados aun a los pensionados que ya tenían sus derechos adquiridos según la anterior Ley y desearon mantenerse bajo el sistema solidario de pensiones; sin embargo, el amparo que brinda el acogerse bajo el artículo décimo transitorio está seriamente limitado por la subordinación del ex trabajador a estos aumentos en la edad mínima requerida para la jubilación<sup>86</sup>.

En el rubro concerniente a la pensión “de retiro por edad y tiempo de servicios” tabla (3.2):

Tabla 3.2

<b>Años de servicio</b>	<b>Porcentaje de Sueldo Base de Cotización (SBC)</b>
15	50%
16	52.5%
17	55%
18	57.5%
19	60%

<sup>85</sup> María Ascensión Morales Ramírez, Nueva Ley del ISSSTE y pensiones de retiro. México: Revista Latinoamericana de Derecho Social, NUM. 5, JULIO-DICIEMBRE 2007, PP. 263-268. [En línea] <http://www.jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/5/pr/pr.16.pdf>

<sup>86</sup> LISSSTE-2007 [En línea] <http://www.issste.gob.mx/leydelissste.pdf> (accesado el día 21 de abril de 2013).

20	62.5%
21	65%
22	67.5%
23	70%
24	72.5%
25	75%
26	80%
27	85%
28	90%
29	95%

FUENTE LISSSTE-2007<sup>87</sup>

Estos porcentajes están presentes desde la LISSSTE-1983; para la nueva Ley de 2007, estos porcentajes se mantienen intactos, la variación se presenta en la edad mínima para tener derecho a esta pensión; mientras en la LISSSTE-1983 la edad mínima era de 55 años, en la nueva Ley se aumenta en un año por cada 2 años que transcurran durante los años comprendidos entre 2010 y 2018, año, este último, en que se alcanzará la edad mínima definitiva para recibir la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, a saber: 60 años. Se puede observar en la siguiente tabla (3.3):

Tabla 3.3

<b>Años</b>	<b>Edad mínima para pensión de retiro por edad y tiempo de servicios</b>
2010-2011	56
2012-2013	57
2014-2015	58
2016-2017	59
2018- adelante	60

FUENTE LISSSTE-2007<sup>88</sup>

Finalmente, existe el retiro por “cesantía en edad avanzada”, la cual está señalada en la LISSSTE-1983 de la siguiente forma:

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Ibidem.

El extrabajador, teniendo 60 años de edad como mínimo y 10 años de cotización al instituto, tendrá derecho a una pensión que va del 40% al 50% del sueldo base de cotización (SBC) correspondiente al último año de servicio en la LISSSTE-1983. Esta edad se verá modificada gradualmente, al entrar en vigor los cambios de la LISSSTE-2007 en el año 2010, la cual presentará incrementos en la edad mínima de un año por cada año que transcurra, como se muestra en las tablas (3.4) y (3.5):

Tabla 3.4

<b>Años</b>	<b>Edad mínima para obtener la pensión “por cesantía en edad avanzada”</b>
2010-2011	61
2012-2013	62
2014-2015	63
2016-2017	64
2018 adelante	65

FUENTE LISSSTE-2007<sup>89</sup>

Tabla

### 3.5

<b>Años de edad mínima</b>	<b>Años de servicio</b>	<b>Porcentaje (%) de SBC del último año de servicios</b>
60	10 años de servicio	40
61		42
62		44
63		46
64		48
65	10 años de servicio	50

FUENTE LISSSTE-2007<sup>90</sup>

En la tabla anterior se muestra el porcentaje del sueldo básico de cotización (SBC) que le corresponde al pensionado que se retira por el concepto: “cesantía en edad avanzada”:

En la transición de un sistema de pensiones a otro, de acuerdo a las Leyes correspondientes, se dio la posibilidad de que los trabajadores activos eligiesen entre el sistema de beneficios definidos y el correspondiente a las cuentas individuales; a los trabajadores que optaron por el nuevo sistema se les entregó un

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem.

bono de reconocimiento por los años cotizados, los cuales se integrarán en su cuenta individual. Aquellos trabajadores que no aceptaron integrarse al nuevo sistema de pensiones, se acogieron al artículo décimo transitorio de la LISSSTE-2007. Sin embargo, sus derechos adquiridos no fueron respetados - de acuerdo con algunos autores-<sup>91</sup>, como ya se mencionó anteriormente, pues están sujetos a ciertos cambios que entraron en vigencia en el año 2010, de acuerdo con la LISSSTE-2007; estos cambios se encuentran relacionados al tema del sueldo base de cotización y al referente a los años de servicio y de edad mínima para reclamar una pensión. Esa situación resulta una seria transgresión a los derechos ya adquiridos por el trabajador, como se observa en las tablas comparativas entre los sistemas de la LISSSTE-1983 y la LISSSTE- 2007, aspectos que detallaremos en el último apartado.

### **3.2. Cambios jurídicos y administrativos que incidieron en la Ley del ISSSTE de 2007 e impactaron en materia de pensiones.**

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, como se ha analizado, presentaba varias ventajas para el trabajador en situación de retiro; sin embargo, un punto muy importante a destacar, es que el salario integrado, donde se abarcaba a los conceptos inscritos del talón de pagos de los trabajadores al servicio del Estado, fue fragmentado en 3 partes –sueldo, sobresueldo y compensación-. Lo cual, a simple vista, parece una medida administrativa y legal sin mayor importancia; sin embargo, como lo describo a lo largo de este apartado, esta división del salario en partes fue el comienzo de una serie de pasos que culminó con la disminución en términos reales, del ingreso para el pensionado, asimismo, se constituye como la variable a destacar como elemento clave para evaluar los beneficios reales -o perjuicios- que conlleva la entrada en vigor de esta nueva Ley del ISSSTE.

---

<sup>91</sup> Roberto Ham Chande, op. cit. p.113.

Entrando en materia de análisis, a pesar de que la Ley del ISSSTE de 1983 señalaba en su artículo 15° del capítulo 1°, que el sueldo base de cotización para el cálculo de la pensión, está integrado por el sueldo presupuestal, sobresueldo y compensación; en donde se entiende que el sueldo presupuestal es “la remuneración ordinaria señalada en el nombramiento en relación con la plaza o cargo que desempeña;... el sobresueldo es la remuneración adicional en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida en el lugar que se prestan los servicios” (y) la compensación es toda aquella cantidad adicional en atención a responsabilidades o trabajos extraordinarios.”<sup>92</sup>

La autoridad administrativa, a través de lo que se puede leer en la constancia que enuncia lo siguiente: “las compensaciones aquí descritas no forman parte del sueldo base de cotización...” violaba la Ley de 1983. Aún cuando esta enunciado con claridad en dicha Ley, la autoridad administrativa, por vía del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, emitió una serie de concesiones de pensión en las cuales se eludió cumplir, en muchos de los casos, con el cálculo de la pensión tal y como lo estipulaba la LISSSTE-1983. Fue por la vía del recurso de amparo –siendo éste un recurso jurídico mediante el cual los individuos pueden defenderse contra las decisiones de la autoridad administrativa o jurídica<sup>93</sup>-, desde ese entonces, como el poder judicial intervino con tesis de jurisprudencia para aliviar esta situación –situación que quizá no era necesaria, pues la Ley de 1983 era muy clara, siendo innecesario la interpretación de la misma-.

Una tesis de jurisprudencia se define como “las interpretaciones reiteradas que se hacen de las normas jurídicas por parte de los tribunales de justicia en sus resoluciones”.<sup>94</sup> Es un criterio utilizado para interpretar y aplicar la Ley con el fin de

---

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Diccionario jurídico, op. cit. p. 45.

<sup>94</sup> Ley de Amparo artículos 192 al 197-B.

evitar contradicciones e incertidumbre y dicha resolución tiene un carácter obligatorio para todos los órganos jurídicos del país<sup>95</sup>.

En este contexto, una tesis de jurisprudencia debe repetirse en forma consecutiva durante 5 veces para reconocerse como tal, o bien, puede surgir como resultado de una contradicción de tesis entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o entre Tribunales Colegiados de Circuito.<sup>96</sup>

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE-1983) en su artículo 64 estipulaba:

*“Artículo 64.- Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión (...) se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador o de su fallecimiento”<sup>97</sup>*

La tesis de jurisprudencia relacionada con la situación comentada, resolvió lo siguiente:

*“(...) todas aquellas cantidades que se adicionen al sueldo presupuestal y al sobresueldo en forma general y continua constituyen compensaciones que deben sumarse al sueldo ya citado para ajustarse al monto de una jubilación de los trabajadores al servicio del Estado, (...)”<sup>98</sup>*

---

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> En los casos de las tesis de jurisprudencia en materia de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en las decisiones que más perjudicaron al pensionado, se dieron como resultado de una contradicción de tesis.

<sup>97</sup> Novena Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolución de sentencia emitida con fecha 19 de abril de 2006, p. 10.

<sup>98</sup> Op. cit. tomado de la tesis con rubro “**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.- EL SOBRESUELDO, LAS COMPENSACIONES ADICIONALES Y LOS RECONOCIMIENTOS GENERALES, FORMAN PARTE DEL SUELDO BASE DE JUBILACIÓN**”, p. 11.

Situación que se extendió a toda forma de pensión. Cabe destacar que estas compensaciones adicionales al rubro sueldo estaban compuestas –como parte del salario del trabajador, tanto antes como después de la entrada en vigor de la LISSSTE-2007- por una serie de conceptos como: 06 compensación garantizada, H3 EPR operativo, 77 compensación por desarrollo y capacitación, 46 ayuda para servicios, 38 despensa, entre una gran variedad de denominaciones por concepto de compensación que recibían – y aún perciben- los trabajadores al servicio del Estado que cotizan para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Estos conceptos están presentes en los comprobantes de pago del trabajador, que recibe por lo general quincenal o mensualmente y comúnmente se manejan cantidades que equivalen a 3,4 o hasta 5 el concepto marcado como sueldo base en el talón de pagos; de ahí la suma importancia de la inclusión de las compensaciones –básicamente éstas- como parte del sueldo base de cotización.

La contradicción que se observa en el manejo por parte de la autoridad judicial, en especial por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) – encargado de manejar los conflictos entre los particulares y la Administración Pública en materia Fiscal, en la cual se integran las pensiones- radica en las tesis que resolvieron si éstas compensaciones debían o no formar parte del sueldo base de cotización para el trabajador retirado. Pues si bien, la tesis de jurisprudencia citada defendía su integración en el SBC en la LISSSTE-1983; a la llegada de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 2007 estas tesis resultaron contrarias a las decisiones enunciadas por los magistrados que se pronunciaban en la misma situación, pero en la Ley anterior.

El problema se agrava aún más cuando, en la LISSSTE- 2007 no se dejaba en claro cuál sería el sueldo base de cotización y sin embargo, las compensaciones seguían incluyéndose en los comprobantes de pago; situación compleja, máxime

si el sueldo tabular del que menciona la LISSSTE-2007 como base para las cotizaciones del pensionado, no quedaba claro a qué se refería –como se verá más adelante, al tratar sobre la temática del tabulador regional de salarios de los trabajadores del Estado que cotizan para el ISSSTE.

Las compensaciones como parte del sueldo base de cotización (SBC) son una situación que no quedó claro en la nueva Ley, relación que se agrava más, para la interpretación de la misma, si se analizan las implicaciones del siguiente artículo, citado de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 2007:

***“Trigésimo Quinto Transitorio. El cálculo del Sueldo Básico señalado en esta Ley, en ningún caso podrá dar por resultado una cantidad menor al Sueldo Básico establecido en la Ley que se abroga para el cálculo de las Cuotas y Aportaciones al Instituto.”<sup>99</sup>***

Si el sueldo base no podía ser inferior al de la Ley de 1983, ¿Qué se podía hacer?, el Estado resolvió el problema de las compensaciones -no mencionadas en la nueva Ley del ISSSTE-2007- por medio de las tesis de jurisprudencia, con las cuales fue eliminando gradualmente las diferentes cantidades adicionales como parte del concepto citado; comenzando por las más bajas en valor monetario. Así logró eliminar la problemática que se generó al no mencionarlas en las nuevas leyes y sí mantenerlas presentes en el talón de pagos del trabajador, aunque, aparentemente, contradiciendo el artículo trigésimo quinto transitorio de la nueva Ley del ISSSTE de 2007.

La tesis con la cual se dio comienzo a la eliminación de compensaciones como parte del sueldo base de cotización (SBC) dice:

---

<sup>99</sup> Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolución de sentencia emitida con fecha 10 de septiembre de 2012, p. 25.

*“Los artículos 15,60 y 64 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, abrogada, establecen que la jubilación debe pagarse conforme al sueldo básico, el cual está compuesto solamente por lo conceptos siguientes: a) salario presupuestal; b) sobresueldo; y c) compensación por servicios, excluyéndose cualquier otra prestación que el trabajador perciba con motivo de su trabajo. En ese sentido, la percepción de **“ayuda de despensa”**, aun cuando se otorgue de manera regular y permanente a los trabajadores al servicio del Estado, **no debe considerarse para efectos de la cuantificación de la pensión jubilatoria correspondiente, por no ser parte del sueldo presupuestal, el sobresueldo, o la compensación por servicios, sino una prestación convencional, cuyo fin es proporcionar al trabajador cierta cantidad de dinero para cubrir los gastos propios de despensa y, por ende, es una percepción que no forma parte del sueldo básico”**<sup>100</sup>*

Posteriormente, esta tesis fue aplicada, para eliminar los conceptos de mayor valor monetario, como es el caso de la Compensación Garantizada, cuyo valor económico puede oscilar entre el 20% y el 300% del sueldo presupuestal del trabajador. Esta misma situación se presentó con otras compensaciones.<sup>101</sup>

La existencia de lagunas en la LISSSTE-2007 con relación al SBC provocó la continuidad en las tesis de jurisprudencia como forma adecuada para subsanar la carencia dejada por el Poder Legislativo. Pero en este rubro surge otra vertiente del tema, pues los magistrados en su jurisprudencia comenzaron a eliminar conceptos tales como la compensación garantizada (CG) y otras que se incluían en un tabulador regional de puestos de la Administración Pública Federal. Es el caso de la cantidad adicional percibida con la denominación de “ASIGNACIÓN ADICIONAL” así como la llamada “INTEGRACION POR HORAS” que perciben los

---

<sup>100</sup> Décimo Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolución de sentencia emitida con fecha 5 de febrero de 2010, p. 19.

<sup>101</sup> Ibidem.

trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, así como la mencionada Compensación Garantizada, ésta última de los trabajadores del la Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y muchas otras instituciones del Estado mexicano. Dichas compensaciones se encontraban dentro del Tabulador Regional por puestos, situación que, de entrada y al compararse con el artículo 17 de la nueva Ley, lo contraría abiertamente. En este aspecto se hizo indispensable interpretar a qué se refería la Ley cuando citaba lo siguiente:

**“Artículo 17.** *El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.*

*Las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre el Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo”<sup>102</sup>*

¿Qué señala como sueldo base en este tabulador regional?. No queda definido y no es mencionado en la misma Ley. Al respecto se nos dijo “Las definiciones de sueldo básico se conocerán a partir de enero de 2008, de parte de las diversas dependencias y entidades afiliadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.”<sup>103</sup> Este aspecto de suma importancia, que estaba perfectamente estipulado en la LISSSTE-1983, fue dejado en manos de cada dependencia afiliada al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las cuales mostraron una marcada preferencia a disminuir el SBC ya estipulado en la LISSSTE-1983, la que no dejaba lugar a dudas sobre la conformación del mismo, y sin embargo, no era respetada.

Para resolver que se entiende por sueldo base de cotización (SBC) en la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE-2007) y si debieran considerarse los conceptos integrados en el

---

<sup>103</sup> Roberto Ham Chande, Op. Cit. p. 35.

Tabulador Regional de puestos, se recurre nuevamente a la interpretación de los tribunales de colegiados, quienes emiten jurisprudencia en el siguiente orden :

a) Apoyan la tesis de considerar a ciertos conceptos como parte del sueldo base de cotización (SBC), por estar integrados en el Tabulador Regional.

b) Continúan considerando que, aún cuando no están en un Tabulador Regional, forman parte del SBC.

c) Un tercer criterio de tesis resuelve que aún cuando forme parte del Tabulador Regional de sueldos no debe considerarse como parte del sueldo base de cotización (SBC).<sup>104</sup>

Al confrontar estas tesis de jurisprudencia, se llegó a la máxima instancia jurídica para que emitiera una resolución que se convertiría en tesis de jurisprudencia. La Suprema Corte de la Nación consideró que:

*“La circunstancia de que se demuestre que un trabajador percibió el concepto de “compensación garantizada”, no es suficiente para considerar que debe formar parte de su sueldo básico para efectos del cálculo de la pensión, sino conocer la forma en que se realizaron las cuotas y aportaciones de seguridad social”<sup>105</sup>*

Cabe mencionar que es a la institución donde laboró y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a quienes les correspondía

---

<sup>104</sup> Tesis tomadas de la sentencia citada, op. cit. pp. 13-15.

<sup>105</sup> Ibidem, p. 35, en la tesis de jurisprudencia con el rubro: **“PENSIÓN JUBILATORIA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA COMPENSACIÓN GARANTIZADA INTEGRA LA BASE SALARIAL PARA SU CÁLCULO CUANDO LA DEPENDENCIA O ENTIDAD CORRESPONDIENTE LA CONSIDERÓ PARA CUBRIR EL MONTO DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES EFECTUADAS AL Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

hacer estos descuentos y en caso de no hacerlo, la LISSSTE-1983, señalaba que debía descontársele a la institución para la que laboró las cantidades necesarias, por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y en ningún caso debía omitirse en el cálculo de la pensión del trabajador<sup>106</sup>.

Situación que contraviene a las tesis jurisprudenciales de la LISSSTE-2007 que, para aceptar incluir las compensaciones integradas en el Tabulador Regional de puestos, exigían al extrabajador demostrar que cotizó para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en relación con las mismas. Situación inverosímil, dado que quien cuenta con la documentación para demostrar dichas cotizaciones es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

### **3.3 Algunos resultados en materia de pensiones con la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado-2007.**

La vía jurídica, que buscaba anular las concesiones de pensión emitidas con un cálculo inferior en la tasa de remplazo de la misma, reportaba las siguientes cifras en asuntos ganados de acuerdo a la argumentación relacionada con la integración de las compensaciones, del 100% de casos ingresados ante las diversas instancias jurídicas, y que concedían la razón al pensionado hasta en un 98% de los casos<sup>107</sup>; a la salida de estas tesis jurisprudenciales, desde el año de 2007 hasta el 2012, se obtienen las cifras que a continuación enuncio:

---

<sup>106</sup> Novena Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Op. cit., p. 13. Consultar en <http://www.tff.gob.mx/>.

<sup>107</sup> Ernesto Ovando, *Análisis en números de los juicios de amparo en el caso de las pensiones del ISSSTE*, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 2012, pp. 23-28.

Se tiene que en el período anterior a la entrada en vigencia de la LISSSTE-2007, es decir, de 2003 a 2006, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) tramitó únicamente 21 mil 357 demandas; pero para los siguientes años, de 2008 a 2012, el número de demandas se incrementó 169%<sup>108</sup>.

Durante el primer semestre de 2008, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) aceptó 57 mil 584<sup>109</sup> demandas de trabajadores que cotizaron al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y que esperaban lograr la anulación de su primera concesión de pensión y obtener con ello que el cálculo de su pensión sea con base en un salario mayor.

Así, mientras en el período que abarca de 2003 a 2007, el TFJFA declaró la nulidad de las resoluciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en el 99% de los casos<sup>110</sup> en los años subsecuentes la demanda de nulidad así como el recurso de amparo se convirtieron en acciones jurídicas prácticamente inútiles, “pues sólo en el 8.7% de las sentencias se le dio la razón al pensionado; es decir, más de 52 mil 500 de ellos no lograron nada.”<sup>111</sup>

Este es el camino desfavorable para el trabajador retirado que ha seguido la vía jurídica para el asunto de las pensiones en el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

---

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Ibidem.

<sup>111</sup> Ibidem.

## **-Conclusiones**

Se argumenta sobre el aumento de la participación estatal -en términos porcentuales- en las aportaciones para la cotización en la conformación de la pensión del trabajador; al grado de afirmar que, en términos comparativos con otras naciones del mundo, nos encontramos con un porcentaje de la tasa de remplazo bastante aceptable –comparándose incluso con Europa-. Sin embargo, es de destacarse que si bien, el porcentaje de aportación sí se aumentó, éste lo hizo sobre la base de un sueldo base de cotización muy por debajo del contemplado en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983 (LISSSTE-1983). La eliminación de las compensaciones como parte del mismo provoca un descenso considerable a la hora de hacer las cuentas que tienen como soporte el Sueldo Base de Cotización (SBC) para el cálculo de la pensión.

En el aspecto administrativo, se puede observar que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) desde varios años atrás pretendía calcular el monto de la pensión apoyado en parámetros que violaban la legislación vigente (LISSSTE-1983). A la entrada en vigor de la nueva Ley, las autoridades administrativas incrementaron considerablemente estas acciones de disminución del cálculo de la pensión del trabajador retirado; aprovecharon las lagunas o la falta de claridad en la Ley, sobre todo en lo concerniente a la estipulación del sueldo tabular, -el cual no quedaba del todo claro en la Ley del ISSSTE de 2007-.

Habiendo sido tan específica la LISSSTE-1983, sobre todo en los elementos a considerar para las aportaciones realizadas por el trabajador para el cálculo de la pensión; resulta contradictorio que esas leyes y las interpretaciones de los magistrados en materia fiscal -antaño favorables al trabajador- hayan seguido un

cauce acorde con las añejas decisiones administrativas, empatándose criterios, finalmente.

En este marco de referencia, la idea según la cual los salarios tienen un efecto inflacionario en la economía; según las propuestas sostenidas por algunos teóricos neoliberales como Galbraith y Darendorf, quienes postulan, en palabras de Ricardo Montoro, que la intervención estatal -en la libertad del libre juego de fuerzas del mercado- es aceptable únicamente en los casos en que se presenta la pobreza extrema:

*“En ellos, aunque de distinto modo, se planteará una demanda de intervención estatal dentro de unos límites (...) con el fin de luchar con mayor destreza contra la miseria y la pobreza que generarán sin duda las fuerzas del mercado que operan libremente”<sup>112</sup>*

Ambos postulados resultan muy interesantes en el estudio de la situación de los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), dado que por una parte, en consonancia con la primera cuestión en mención, se observa cómo, en las modificaciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE-1983) a la (LISSSTE-2007), el sueldo base de cotización (SBC) fue reducido notablemente, al dejarse únicamente el concepto Salario Tabular como base única de cotización para la pensión, eliminando la inclusión de las compensaciones recibidas. Contraviniendo a la nueva Ley en el sentido de que ésta señalaba que en ninguno de los casos el sueldo base de cotización (SBC) para las cuotas y aportaciones al instituto puede ser inferior al SBC de la anterior Ley (LISSSTE-1983).

Esto es así, aun cuando en un principio, cuando entró en vigor la LISSSTE-2007, los recursos de amparo que se ingresaron fueron resueltos a favor del pensionado

---

<sup>112</sup> Ricardo Montoro, op. cit. p. 41.

bajo este argumento legal, sin embargo, posteriormente, este alegato fue desechado en las resoluciones emitidas por los tribunales.

Asimismo, cómo se observa en esta investigación, la Ley del ISSSTE de 1983 era de un carácter más solidario, en el sistema de reparto, pues cuando un trabajador solicitaba su pensión o el correcto cálculo de ésta, si no demostraba haber realizado las contribuciones necesarias para percibir su SBC íntegro- lo cual incluía las compensaciones- era responsabilidad de la institución en la cual laboró enterar al ISSSTE de dicha cotización, y si por alguna omisión no se había enterado al ISSSTE, era obligación legal de la misma institución resarcir los pagos no realizados por concepto de cotización al ISSSTE. Pero en resultaba muy difícil que el tribunal le negase al pensionado su percepción completa, incluyendo las compensaciones. Esta ley de 1983 resultaba solidaria, en donde la institución apoyaba tangiblemente al trabajador inactivo.

Sin embargo, la nueva Ley del ISSSTE, sobre todo en las tesis de jurisprudencia que de ella se derivan, obligan al pensionado a demostrar su cotización para lograr su percepción íntegra, de no ser así, simplemente se le niega la integración de las compensaciones como parte de su sueldo base de cotización (SBC), no importando si la omisión fue por errores de la institución donde laboró.

Este acento en la cotización se asemeja al sistema primordialmente de énfasis contributivo de Bismarck, en tiempos decimonónicos, más que al sistema a base de impuestos, de William Beveridge.

De acuerdo con las tesis de jurisprudencia estudiadas en este trabajo, la participación estatal - en términos reales y no porcentuales-, disminuye para el ingreso de cada trabajador -apoyados en el estudio de un concepto clave de esta reforma como lo es el Sueldo Base de Cotización (SBC)-.

Finalmente, la preponderancia del enfoque que da prioridad a la cotización, por sobre el apoyo sustentado en los impuestos, hace recordar más un estado de carácter meritario, de índole neoliberal, que un estado benefactor universalista. Y uno de los caminos en donde esto puede ser analizado, es precisamente en las leyes y su jurisprudencia, en sus resultados.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aguilar Villanueva, Luis F., "*La Reforma a la Administración Pública Federal*", ponencia presentada en el Foro Agenda 2000, México, julio de 1999.

Álvarez Enríquez, Lucía, *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, Editorial Plaza y Valdés/CIIECH-UNAM, México, 2004.

Beristain Iturbide, Javier. *Las reformas del sistema de ahorro para el retiro y el desarrollo económico*. En *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Cordera Rolando y Ziccardi (coordinadores). México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, Coordinación de Humanidades, FE-UNAM e ISS-UNAM, 2000.

Bobbio, Norberto y Mateucci Nicola (coord.), *Diccionario de Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

Bobbio, N. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cunnill Grau Nuria, "*Repensando lo público, a través de la sociedad*", Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998

De Buen, Nestor, *Seguridad Social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Escobar Delgadillo, Jessica Lorena. "*El Desarrollo Sustentable en México (1980-2007)*", en Revista Digital Universitaria, Volumen 9 Número 3. México. 2007

Esping - Andersen, Gosta, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000.

Esping-Andersen, G., *Los tres mundos del Capitalismo del Bienestar*, Valencia, Ariel, 1990.

Franco, Rolando, *Los paradigmas de las políticas sociales en América Latina en La política social en transición*. México, Plaza y Valdés Editores, 2001.

Gonzalez Roaro Benjamin- *La Seguridad Social en el mundo*. México, Siglo XXI, 2003.

Ham Chande Roberto, Ramírez López Berenice, (coordinadores) *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, Porrúa, 2008.

Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Kliksberg, Bernardo, “*Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre*”, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Louis, Bernard, *Antropología humana*, Barcelona, Ariel, 1989.

Marx, Karl, *El Capital*, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Marshall, T.H., *Ciudadanía y clase social*, Argentina, Losada, 2005.

Ochando, Claramunt, *Los modelos del Estado del Bienestar*, Barcelona, Ariel, 1999.

Rousseau, Jean Jaques, *Del contrato social*, Barcelona, Ariel, 1998.

Therborn, G., citado en Muñoz de Bustillo, coordinador, *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Barcelona, Ariel, 1982.

Titmuss, Richard M., *Política social*. Editorial Barcelona, Ariel, 1981.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Weber, Max, *El político y el científico*, España, Alianza Editorial, 2005.

## HEMEROGRAFÍA

Barba Solano Carlos, *Régimen de bienestar y reforma social en México*, CEPAL, ONU, julio de 2004.

Carey- Belanger, E., *¿Qué porvenir para la política social?*, en Revista de Servicio Social, Vol. 1, N° 2, (Diciembre 1998-Junio 1999).

IMEF, *Sistemas de Pensiones en México, Perspectivas Financieras y Posibles Soluciones*. México: Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas A.C., 2006.

Instituto Mexicano del Seguro Social, *Visión de cambio en la seguridad social*, México, 1994.

Morales Ramírez Mará Ascención, *Nueva Ley del ISSSTE y pensiones de retiro*. México: Revista Latinoamericana de Derecho Social, NUM. 5, JULIO-DICIEMBRE 2007.

Ortiz, Isabel, *POLÍTICA SOCIAL*, ONU, Nueva York, 2007.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Administración de la Seguridad Social*, 1990.

## PORTALES INSTITUCIONALES:

<http://www.issfam.gob.mx/archivos/antecedentes.htm>.

<http://www.issste.gob.mx/issste/historia.html>

<http://www.issste.gob.mx/leydelissste.pdf>

<http://www.tff.gob.mx/>

<https://www.scjn.gob.mx/>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

## **DOCUMENTOS JUDICIALES:**

Novena Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolución de sentencia emitida con fecha 19 de abril de 2006.

Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolución de sentencia emitida con fecha 10 de septiembre de 2012.

Décimo Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resolución de sentencia emitida con fecha 5 de febrero de 2013.