



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

“LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.  
TENDENCIA LATINOAMERICANA. ESTUDIO DE CASO: EL  
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE  
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE)”.

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN RELACIONES  
I N T E R N A C I O N A L E S  
P R E S E N T A:  
RODOLFO TOVAR LUGO



ASESOR: Dr. CARLOS EDUARDO LEVY VÁZQUEZ

FES Aragón

MÉXICO

2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

“Un momento revolucionario en la historia del mundo  
es tiempo para revoluciones, no para remiendos”

*William Beveridge*

¿Podremos nosotros inventar modelos más humanos  
y que correspondan a lo que somos?

*Octavio Paz*

*a Rodrigo*

*fuerza y razón que me  
mantuvo a flote en el naufragio*

**LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL. TENDENCIA  
LATINOAMERICANA. ESTUDIO DE CASO: EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS  
SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE).**

**Índice**

	Página
<b>Introducción</b>	viii
<b>1. ANTECEDENTES</b>	13
1.1. El sistema tradicional de seguridad social en la región latinoamericana	14
1.2. Origen de la tendencia reformista	22
1.2.1 Propuesta chilena	24
1.2.2. Propuestas alternas	26
<b>2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL</b>	28
2.1. Organismos especializados de la ONU	30
2.2. Organizaciones internacionales	36
2.3. Derecho Internacional Social	41
<b>3. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO</b>	67
3.1. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	69
3.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	77
3.3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)	87
3.4. Petróleos Mexicanos (PEMEX)	91
3.5. Otros regímenes de pensiones	98
<b>4. LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES</b>	100
4.1. Reforma institucional	101
4.2. La reforma que faltó	114
<b>Conclusiones</b>	125
<b>Fuentes de información</b>	138

## INTRODUCCIÓN

Después del golpe de Estado en Chile en 1973, que culminó con la muerte del presidente constitucional, doctor Salvador Allende Gossens y consecuentemente con el arribo al poder de los golpistas comandados por el militar Augusto Pinochet, este país volvió a llamar la atención en la esfera internacional en 1980 por la resonancia de sus reformas en materia de política social, particularmente, a su sistema de seguridad social.

Chile había tomado la decisión de transformar radicalmente el modelo hasta entonces conocido, adoptado a principios de los años noventa y que prevalecía en la región latinoamericana, al cual se le denominaba de reparto y solidaridad intergeneracional, cuya característica era que los trabajadores activos, con sus cuotas y aportaciones, financiaban las pensiones de sus compañeros que llegaban a la edad y tiempo para su retiro del mercado laboral.

Precisamente la parte fundamental de la reforma consistía en modificar la manera de financiar las pensiones y la innovación que los chilenos introducían cambiaba radicalmente las responsabilidades propias del Estado para poner en manos de la iniciativa privada la administración de los fondos de pensiones con criterios mercantiles.

De esta manera, en ese país el modelo de reparto de seguridad social basado en las teorías del Canciller alemán Otto Bon Bismark y del británico Sir William Beveridge pasaba a ser parte de la historia por juzgarlo paternalista y obsoleto, además de costoso para la economía nacional.

Bajo esta óptica acompañada de la idea de abrirle el paso a la *modernización*, brigadas de chilenos representantes de las primeras firmas de las recién creadas Administradoras de Fondos de Pensiones, se dedicaron a recorrer prácticamente todos los países de la región latinoamericana para promover su producto y proporcionar asesoría.

Como artículo de novedad destacaban las bondades y los beneficios que traería adoptar el sistema de cuentas individuales para los trabajadores, que les prometía incrementar sustancialmente el monto de su pensión al momento del retiro.

Claramente la mercadotecnia surtió efecto y alcanzó sus objetivos de manera que al poco tiempo varios países empezaron a elaborar sus respectivos proyectos para reformar su ley en base al nuevo modelo. Otros más queriendo imprimirle un sello de originalidad le agregaron alguna variante pero sin modificar el fondo y se dieron casos que mantuvieron el régimen anterior y el nuevo dando origen a los sistemas mixtos. La semilla había sido sembrada y en torno a ella se hacían toda clase de adiciones u omisiones.

México no fue la excepción y después de diecisiete años (en 1997) de la *genialidad* chilena se decidió a reformar la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y dirigirla en el sentido de la ya marcada tendencia, que cada trabajador financiara su propia pensión, a través de una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE).

A partir de esta fecha era evidente que las otras instituciones de seguridad social del país deberían tener el mismo destino aunque no se precisaba el momento para ello. El régimen para los trabajadores al servicio del Estado o del sector público esperaba solamente su turno para ser reformado.

La espera en sí representaba la desafiante oportunidad de encontrar mejores fórmulas para atender con éxito el mismo problema, sobre todo si se tenía la ventaja de conocer la trayectoria y los resultados del modelo propuesto por los chilenos y más de cerca la experiencia del IMSS o, de lo contrario, asumir y someterse al sentido de la tendencia.

De ahí surgió el interés por estudiar el tema en la presente Tesis, mismo que desde su origen ha tenido presencia en las relaciones internacionales y ha sido motivo de atención por parte de la Organización de Naciones Unidas quien ha creado, promovido y apoyado a organismos y organizaciones especializados.

El marco teórico del estudio se circunscribe a la llamada *modernización* del mundo, una de tantas expresiones del fenómeno de la globalización<sup>1</sup> entendido como aquel que modifica y transforma

---

<sup>1</sup> Fenómeno que un funcionario del BM definió como “la tendencia generalizada hacia la liberación del comercio y los mercados de capital, la creciente internacionalización de las estrategias empresariales de producción y distribución y el avance tecnológico, gracias al cual se están eliminando rápidamente los obstáculos al intercambio internacional de bienes y servicios y a la movilidad de capital”. BARÓ, Herrera Silvio. *Globalización y Desarrollo Mundial*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1997.

algunas de las características “clásicas” del Estado-nación obligándolo a reorganizarse o modernizarse “según las exigencias del funcionamiento mundial de los mercados, de los flujos de los factores de la producción de las alianzas estratégicas entre corporaciones”<sup>2</sup> y más aún, “a la internacionalización de las directrices relativas a la desestatización, desregulación, privatización y apertura de fronteras”.<sup>3</sup>

El objetivo general de la Tesis está orientado a proponer una alternativa basada en el perfeccionamiento del régimen de reparto, diferente a la tendencia mundial que ha prevalecido durante las últimas dos décadas, para reformar y actualizar el subsistema de seguridad social que administra el ISSSTE, sin abandonar los principios básicos que reconoce la normatividad internacional y sin apartarse del carácter social y humanista que debe regir a cualquier sistema de protección social.

De otra manera se estaría abandonando el concepto original y la misión de la seguridad social, regresando al sistema de instituciones privadas de seguros individuales que de alguna manera ya fue superado en el siglo XIX al institucionalizarse el bienestar colectivo bajo la responsabilidad del Estado.

La hipótesis de la cual se parte es que para el ISSSTE la opción de privatizar el manejo de los fondos de pensiones y jubilaciones no resulta la más adecuada ya que, por tratarse de un régimen especial para trabajadores del sector público, sus características lo hacen diferente a los sistemas que sirvieron de base para pensar una reforma basada en la capitalización individual.

Por lo tanto, el ISSSTE debe mantenerse como institución única en su especie privilegiando el carácter social de su función, adaptándose a los tiempos mediante su reestructuración y perfeccionando un sistema complementario, que ya tenía antes de la reforma, para garantizar y mejorar las pensiones y jubilaciones, cuyos fondos en su momento contribuyeron de manera notable al financiamiento del desarrollo del país.

---

<sup>2</sup> IANNI, Octavio. Teorías de la globalización. Siglo XXI-UNAM, 1996, p. 34

<sup>3</sup> ídem.

La estructura del capitulado se pensó en función de una secuencia temática indispensable para llegar al punto de interés, manteniendo un equilibrio entre los aspectos internacionales y la información meramente nacional que no omitió un recorrido histórico para ubicar la problemática y conocer sus componentes, sin dejar de señalar, cuando fue oportuno, aquellos aspectos que demandaban mayor explicación en el afán de hacernos más explícitos.

El análisis crítico se centró en el capítulo que da cuenta de la reforma hecha a la Ley del ISSSTE y a lo que a nuestro juicio fueron sus carencias.

De esta manera, en el capítulo primero se aborda el llamado sistema tradicional de seguridad social que prevaleció en la región latinoamericana desde principios del siglo XX hasta antes de la reforma hecha por Chile en 1980, así como el origen de la tendencia *modernizadora* y los modelos alternos que surgieron con ella.

Del contexto internacional se ocupa el capítulo segundo en el que se destacan los vínculos que mantienen los organismos internacionales con la materia de estudio, la presencia de los diferentes países expresada en los convenios suscritos y, la participación de los Estados y gobiernos en las organizaciones creadas ex profeso. Se cierra este apartado con una breve mención del Derecho Internacional Social como otro referente en dicho contexto.

En el tercer capítulo se expone la historia, desarrollo y estado actual de la seguridad social en México, sus principales instituciones, la base jurídica que clasifica a los trabajadores y la parte normativa de los diferentes seguros y prestaciones que proporcionan a su población derechohabiente.

En el siguiente y último capítulo se analiza la reforma hecha a la Ley del ISSSTE en 2007, desde un punto de vista basado en criterios sociales y humanistas elementales, sin dejar de señalar el costo económico que, sin embargo, no es determinante. Se concluye con la parte que destaca primero aquello que dejó fuera la reforma para ser considerada como tal y paralelamente se propone el camino que pudo haberse seguido.

Cabe mencionar, por último, que la Tesis se empezó a elaborar antes de que se aprobara y publicara la nueva Ley del ISSSTE que entró en vigor el 1° de abril de 2007. El tiempo transcurrido permitió conocer el debate previo en diferentes foros y por parte de los legisladores, así como la posición que la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió en junio de 2008, respecto a la considerable cantidad de amparos interpuestos en contra de la aplicación de la Ley.

## 1. ANTECEDENTES

Si bien es cierto que toda investigación basada en el método científico no debe prescindir de la parte que alude o explica el origen del problema a estudiar, entendida ésta como los antecedentes, es cierto también que la revisión retrospectiva no debe rebasar lo estrictamente justificable, de otra manera y de proponérselo, los científicos sociales encontrarían en el origen mismo de la humanidad datos susceptibles de incorporar en sus trabajos.

Este comentario se relaciona con la experiencia vivida durante la búsqueda de bibliografía para el desarrollo de este capítulo. No obstante que el término “seguridad social” se adoptó en los comienzos del siglo XX, varios autores han hurgado en la historia tratando de ubicar sus antecedentes más remotos<sup>1</sup>, sin embargo, no dejan de ser interpretaciones de hechos que buscan de alguna manera vincularlos, apretadamente, con el concepto actual.

Por lo tanto, y dado que el tema de la presente investigación claramente se refiere a la reforma de los sistemas de seguridad social como se entendían hasta antes de los cambios ocurridos en 1980 en Chile, no se justificaría abundar en antecedentes que no sean aquellos insoslayables que determinaron su conformación.

En este entendido, la referencia histórica aborda el surgimiento y evolución del término hasta llegar a la consolidación de un sistema de protección social que en su momento cumplió ampliamente con su cometido, financiando paralelamente el desarrollo mismo de los países y que sin embargo, en los tiempos recientes lo hicieron parecer incómodo dentro del esquema de una economía globalizada.

---

<sup>1</sup> Ejemplo de ello es la referencia contenida en el folleto EL ISSSTE en el contexto internacional de la seguridad social. 32 años de presencia, 1994, p. 7, que a la letra dice: “En las civilizaciones antiguas, como la griega y la romana, existieron diversas organizaciones cuya finalidad era la de proteger y beneficiar a sus miembros. Posteriormente, en la Edad media, surgieron instituciones llamadas gremios, corporaciones y gildas o guildas, a las cuales el hombre se agrupó para la defensa de los intereses de una profesión o sector, constituidas principalmente por comerciantes y artesanos”.

## 1.1. EL SISTEMA TRADICIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA.

Para identificar un punto de partida sobre el tema es ineludible mencionar primeramente al llamado acontecimiento más importante de la historia contemporánea, la Revolución Industrial, que inició a mediados del siglo XVIII y que sin habérselo propuesto en ese momento con ella nacieron y se desarrollaron tanto la estructura como los actores que a la fecha interactúan en los sistemas de seguridad social.<sup>2</sup>

Con dicho movimiento surgió la clase trabajadora que en su oportunidad buscó la forma de organizarse para conocer y discutir su rol en el contexto que el nuevo sistema les ofrecía, sobre todo frente al patrón, dando lugar al nacimiento de sindicatos y agrupaciones de trabajadores para exigir mejores condiciones de trabajo y mejores remuneraciones, además de la creación de un sistema de previsión para ellos y sus beneficiarios.

De igual relevancia fue el movimiento liberal del que se afirma “surgen ideas e instituciones que limitan la función real y le asignan como finalidad el bienestar y la justicia de los súbditos, que abolió las clases medievales dando lugar a una sociedad clasista diferenciada por sus medios económicos”<sup>3</sup>. Parte fundamental de su filosofía la constituían los principios sobre la dignidad del hombre, el derecho a la vida, libertad de pensamiento, de creencia, de expresión, libertad de trabajo y libre empresa.

Bajo este estado de cosas surgió el concepto de seguro social introducido por el canciller alemán Otto von Bismarck (1815-1898), quien “Ante el enorme desarrollo industrial de Alemania y la miseria del proletariado, creada en su entorno, el Canciller de Hierro concibió una política social que al mismo tiempo que propiciaba bienestar a los trabajadores, los atraería hacia la protección del Estado.

---

<sup>2</sup> “Las máquinas habían cambiado fundamentalmente las condiciones del trabajo y sustituido el tradicional trabajo doméstico y manual, por el fabril y mecánico. Los antiguos artesanos, dueños de su propio taller, de las materias primas y de los artículos manufacturados, habían desaparecido. Los nuevos no podían adquirir las máquinas por ser demasiado caras y también eran demasiado complicadas para que pudiesen ser instaladas en sus casas; tampoco podían resistir su competencia. Aparecieron los capitalistas, poseedores de los bienes de capital necesarios para instalar grandes industrias, adquirir materias primas, y pagar salarios de los obreros”. LOMBERA Pallares Enrique, coordinador. La seguridad social en el proceso de cambio internacional. Instituto Mexicano del Seguro Social, México. 1980. p.19

<sup>3</sup> RIESTRA Córdova Héctor Gastón, en Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social, UNAM, México, 1994, p. 174

Así, el Estado, para Bismarck, tenía la obligación de interesarse a favor de los ciudadanos desamparados y económicamente débiles, lo cual lo hacía partidario de un socialismo de Estado, es decir, de la intervención y dirección por parte del mismo, en todo aquello que pudiera suponer un beneficio para la colectividad. La institución del seguro social opinaba, debía ser naturalmente obligatoria y como tal, dependería del Estado y recibiría de él ayuda económica”.<sup>4</sup>

El carácter político de ésta medida tenía el “doble objetivo de neutralizar la creciente fuerza del movimiento obrero, predominantemente de tendencia socialista, y de disponer de un arma política frente a la burguesía liberal. Era la tesis que luego se llamó del <estado benefactor>”.<sup>5</sup>

De 1883 a 1891, y luego en 1911, el Parlamento alemán decretó varios seguros obligatorios, como el de enfermedad, de accidentes de trabajo, de vejez, de invalidez, de supervivencia y por muerte. Otros países de Europa como Francia, Inglaterra, España, Portugal e Italia, tomaron acciones semejantes. En 1910 Francia introdujo las asignaciones familiares e Italia el riesgo de maternidad.

Este sistema de seguros se desarrolló y fue perfeccionándose de acuerdo a la realidad de cada país hasta que en 1942 apareció el “Plan Beveridge”, en Inglaterra, considerado por muchas décadas posteriores como la *Biblia* de la seguridad social.

“El 10 de junio de 1941, el Ministro sin Cartera de la Gran Bretaña, (Rt. Hon Arthur Greenwoo, M.P.,) anunció en la Cámara de los Comunes que había hecho arreglos con todos los Departamentos oficiales relativos, para realizar una comprehensiva investigación acerca de los sistemas existentes de seguro social y servicios afines, los cuales deberían ser estudiados, en debido trámite, por el Comité relativo a los Problemas de Reconstrucción por él presidido, y anunció asimismo que Sir William Beveridge había aceptado su invitación para ser presidente de un Comité Interdepartamental que habría de conducir la investigación, tomando en cuenta las representaciones de las

---

<sup>4</sup> LOMBERA Pallares Enrique. *Op.cit.* p. 27

<sup>5</sup> VERGÉS Joaquín. *Qué es la seguridad social*. Editorial La Gaya Ciencia. Biblioteca de Divulgación Económica. Barcelona, España, 1977, p. 10

organizaciones responsables y de las personas relacionadas con los problemas involucrados”.<sup>6</sup>

La tarea asignada a dicho Comité era la de realizar una investigación acerca de los sistemas o planes existentes de seguro social y servicios afines, incluyendo indemnizaciones a los trabajadores, así como la de formular recomendaciones al respecto considerando la ampliación de los Sistemas del Seguro Nacional para cubrir otros riesgos no incluidos.

En su informe, “Beveridge demostró que el sistema de protección a los asalariados con técnicas de seguro es insuficiente desde el punto de vista de las personas cubiertas y de los riesgos incluidos; afirmó que un sistema de seguridad social, como sistema de distribución de prestaciones, debe organizarse simultáneamente con una política de pleno empleo y una política de salud; subrayó con énfasis y autoridad que la distribución de prestaciones sólo es secundaria en relación con el problema esencial, que es la política de pleno empleo y la política de la salud [...]”.<sup>7</sup>

El Plan que Beveridge propuso hace 66 años, lo sustentó en tres principios:

El primero “...cualquier sugestión para el futuro debe a la vez aprovechar plenamente la experiencia adquirida en el pasado, pero no restringirse por consideración a los intereses seccionales creados al obtener tal experiencia. Ahora, cuando la guerra está aboliendo fronteras, es la oportunidad para utilizar la experiencia sin impedimento alguno. Un momento revolucionario en la historia del mundo es tiempo para revoluciones, no para remiendos”.

El segundo “... la organización del seguro social debe ser tratada como una parte solamente de una amplia política de progreso social. El seguro social plenamente desarrollado puede proporcionar seguridad de ingresos; es un ataque contra la Indigencia. Pero la indigencia es sólo uno de los cinco gigantes que obstruyen el camino de la reconstrucción, y en cierto modo el más fácil de atacar. Los otros son la Enfermedad, la Ignorancia, la Suciedad y la Desocupación”.

---

<sup>6</sup> BEVERIDGE, William. El Seguro Social y sus Servicios Conexos. Informe. Edición española. Traducción. Editorial Jus. México, 1946. p.7

<sup>7</sup> RIESTRA Córdova Héctor Gastón, Op.cit. p. 178

El tercero "... La seguridad social debe lograrse por la cooperación entre el Estado y el individuo. El Estado debe ofrecer seguridad, mediante servicio y contribución. El Estado, al organizar la seguridad, no debe ahogar el incentivo, la oportunidad, la responsabilidad; al establecer un mínimo nacional, debe dejar campo abierto y fomentar la acción voluntaria de cada individuo encaminada a lograr para sí y para su familia, algo más que aquél mínimo".

"El Plan para la seguridad social [...]utiliza la experiencia; pero no se esclaviza a ella. Es propuesto como contribución limitada a una política social más amplia, aunque como algo que puede lograrse ahora sin esperar la realización total de esa política. Es, pues, primera y principalmente, un plan de seguro – para dar , a cambio de aportaciones, beneficios que lleguen hasta el nivel de subsistencia, como un derecho y sin obligación de comprobar el ser necesitados, de tal suerte que los individuos puedan confiadamente edificar sobre él".

El contenido de éste informe, su análisis y sus recomendaciones fueron las bases que sirvieron de inspiración para legislar en materia de seguridad social en gran número de países latinoamericanos. "El término seguridad social tomó carta de naturalización en toda declaración de principios, y tiende a revolucionar los sistemas económicos y sociales que velan por la existencia y la tranquilidad de la especie humana".<sup>8</sup>

Algunos autores identifican tres fases en la evolución histórica de la seguridad social en los países industrializados:<sup>9</sup>

1. La fase paternalista en la cual "las obras de caridad privadas y la legislación de beneficencia pública cuidaron de los pobres, en condiciones a menudo duras y a veces humillantes".
2. La fase del seguro social. "Después de las mutualidades y de los regímenes de pensiones y de prestaciones de enfermedad para los empleados públicos y para algunos trabajadores del sector privado, se instituyeron regímenes obligatorios más amplios que

---

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> ENSIGNIA Jaime y Díaz Rolando. Coordinadores. La seguridad social en América Latina: ¿reforma o liquidación? Fundación Friedrich Ebert. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1997, p. 9

fueron cubriendo cada vez más contingencias y más ocupaciones”.

3. “En la tercera fase se comienzan a incorporar en la política de seguridad social las nociones de prevención y universalidad y se amplía la gama de servicios, a fin de preservar y elevar la calidad de vida de las personas y las familias. Los países no pasan necesariamente en forma sucesiva por cada una de éstas fases, pues en algunos es dable advertir más de una al mismo tiempo”

Por su parte, Carmelo Mesa-Lago afirmaba que “América Latina y el Caribe (ALC) han desempeñado un papel crucial en el desarrollo de la seguridad social en el hemisferio occidental y el Tercer Mundo. A principios de siglo, varios países latinoamericanos fueron precursores de la introducción de los primeros programas de seguro social. En 1990 se cumplió el 75° aniversario de la primera ley de riesgos ocupacionales en Uruguay y el 65° aniversario de las primeras leyes de pensiones en Chile. Estos países no sólo fueron pioneros entre los del Tercer Mundo sino que, además, precedieron a Estados Unidos en el establecimiento de dichos programas, y aún hoy día lo aventajan en otros, como el seguro de enfermedad-maternidad y las asignaciones familiares”.<sup>10</sup>

El mismo autor clasificó en tres grupos a los 34 países de la región en cuanto a la adopción y desarrollo de la seguridad social:

- países pioneros, en donde se encuentran el 15% de los países de ALC, naciones como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil;
- países intermedios, que representan el 26% de las naciones de ALC, como México Venezuela, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú;
- países tardíos, el 59% de ALC, entre los que se encuentran naciones centroamericanas, del Caribe latino y del caribe de habla inglesa.

“Hacia 1950, 16 naciones de la región habían promulgado leyes sobre pensiones de la seguridad social, mientras que en África lo habían hecho sólo tres, y en Asia dos”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *ibidem*. p.9

<sup>11</sup> *ibidem*. p.11

El tema de la seguridad social implica, en principio, enfrentarse a la subjetividad del término. ¿Qué es y qué no es seguridad social? Son preguntas sin una respuesta acabada que cada estado nación ha interpretado de acuerdo a su historia, su cultura, su ideología, su política, su geografía, y sobre todo, su base económica.

“Para una corriente de opinión la Seguridad Social es una conquista de las clases trabajadoras; una concesión a que se ha obligado al Estado capitalista; la garantía hasta cierto punto, contra la inseguridad económica inherente al trabajador asalariado” “... es un recurso que necesita el Estado capitalista para neutralizar las luchas de los trabajadores contra el sistema”.<sup>12</sup>

Es evidente la responsabilidad que de principio se imputa al Estado en esta y en las siguientes definiciones para ser quien garantice y proporcione uno de los derechos fundamentales como ahora se reconoce a la seguridad social.

“Con el nacimiento y desarrollo del seguro social se comenzó a vislumbrar una nueva ideología que encausaría el Estado a través de sus órganos: la “seguridad social”, que tiende a garantizar la existencia humana en un nivel decoroso, al robustecer fundamentalmente a las clases económicamente débiles, mediante una mejor distribución de la riqueza, una transferencia de los bienes de los que más tienen a los que menos tienen, coadyuvando en esta forma en el presupuesto familiar para lograr realizar lo que tanto ha anhelado el hombre: una justicia social y un mejor orden económico en el que todos tengan las mismas oportunidades y derechos, para conseguir de esta manera una armoniosa paz social”<sup>13</sup>.

En los conceptos están presentes las aspiraciones ideales que desde el nacimiento del Estado capitalista persigue la clase trabajadora y en general todo miembro de la sociedad. Estas banderas se siguen enarbolando en la actualidad.

La seguridad social, dice Riestra Córdova<sup>14</sup>, “... es un instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y

---

<sup>12</sup> VERGÉS Joaquín. Op.cit. p. 18

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> RIESTRA Córdova. Op.cit. p. 173

garantizar a todo ciudadano el derecho de un ingreso para vivir y a la salud a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patronos, los obreros y el Estado, como subsidios, pensiones, atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de la falta o suficiencia de ganancias para su sostenimiento y el de su familia”.

Su finalidad, dice el mismo autor, es “garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”.

Vistas las referencias anteriores es innegable que la seguridad social tuvo su origen en el derecho del trabajo, del cual se separó al contar con conceptos e instituciones propias. Rafael Tena la define como “conjunto de normas e instituciones cuyo objeto es garantizar y asegurar el bienestar individual y colectivo”<sup>15</sup>, “...a diferencia del seguro social, que se considera como el componente básico de la seguridad social, pero que se refiere a programas específicos que protegen contra determinadas contingencias y otorgan beneficios en dinero y en especie al trabajador y sus dependientes al ocurrirles contingencias”<sup>16</sup>.

Al internacionalizarse el término y surgida la necesidad de legislar al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) resume las aspiraciones de los estados en materia de seguridad social, y dice en su definición: “protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia y de ayuda a las familias con hijos”.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> TENA Suck Rafael y Hugo Italo. Derecho de la seguridad social. México, 1986, pp. 8-9

<sup>16</sup> OEA La Seguridad Social en América Latina, Organización de Estados Americanos, 1984, p. 3

<sup>17</sup> OIT. Introducción a la seguridad social. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1984, p. 3

De esta manera quedaban unificados los criterios para designar las prestaciones, seguros y servicios a que tienen derecho los trabajadores y sus dependientes, más no así los montos, ni métodos de calificación y cuantía de las cotizaciones, rubros reservados a la soberanía de cada Estado.

Así se consolidaba un modelo o sistema de seguridad social basado en principios filosóficos preponderantemente sociales (utópicos hasta cierto punto) mediante el cual se otorgaban servicios, seguros y prestaciones que se financiaban de manera tripartita (gobierno, patrón, trabajador) al que se le denominó de reparto<sup>18</sup> o de reciprocidad intergeneracional, de beneficios definidos y que por tratarse de un sistema derivado de una relacional laboral la afiliación al mismo era obligatoria.

Bajo este modelo, en 1952 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adopta en su 35ª Conferencia Internacional el Convenio 102 relativo a la norma mínima de la seguridad social, mismo que contiene, entre otras, las siguientes partes de las cuales los países firmantes se comprometen a aplicar por lo menos tres de ellas:

- II. Asistencia médica
- III. Prestaciones monetarias de enfermedad
- IV. Prestaciones de desempleo
- V. Prestaciones de vejez
- VI. Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional
- VII. Prestaciones familiares
- VIII. Prestaciones de maternidad
- IX. Prestaciones de invalidez
- X. Prestaciones de sobrevivientes

Tal Convenio fue ratificado por México, el 12 de octubre de 1961, aceptando las partes II, III, V, VI, VIII, IX y X. Cabe señalar que de las

---

<sup>18</sup> "...se utiliza la palabra reparto para caracterizar un sistema en que las pensiones de los pasivos son financiadas directamente con el dinero recaudado de las cotizaciones de los trabajadores activos. En este caso, el término reparto se refiere a un sistema de financiamiento denominado pay as you go, en inglés...". GAETE M. María Elena. "Capitalización individual y reparto en el actual sistema de pensiones chileno", Sistema privado de pensiones en Chile. BAEZA Sergio y Manubens Rodrigo, Editores. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1988, p. 44

cuarenta ratificaciones al convenio (al 31 de diciembre de 1999) sólo siete países pertenecen al área de Latinoamérica o del Caribe.<sup>19</sup>

Es de suponer que el sistema descrito basado en los conceptos de Bismark primero, y de Beveridge después, tuvo que sufrir transformaciones conforme lo fue exigiendo una sociedad en evolución, y efectivamente en ese sentido fue perfeccionándose pero, sin eludir la obligación del Estado, sin apartarse de su carácter integral, sin modificar sus bases sociales y en permanente mejoría de los beneficios para los trabajadores y sus derechohabientes.

Hasta finales de la década de los setenta se hicieron escuchar las primeras voces que empezaron a cuestionar la eficacia y viabilidad del sistema, aunque sólo se estuvieran refiriendo al renglón de las pensiones. A partir de entonces se mantuvo vigente un debate en torno a las diferentes opciones para la construcción de modelos alternativos que reformaran a los sistemas, ahora llamados *tradicionales*, de seguridad social

## 1.2. ORIGEN DE LA TENDENCIA REFORMISTA.

A principios de la década de los ochenta el tema de la seguridad social empezó a llamar notablemente la atención en los países que integran la región latinoamericana y la de algunos organismos internacionales, debido a que los sistemas adoptados por los gobiernos de esos países durante la primera mitad del siglo XX empezaron a evidenciar problemas en el renglón del financiamiento de las pensiones. La razón era que, como si se hubiera descubierto algo desconocido, que no lo era, los tiempos se habían cumplido y había llegado el momento de enfrentar la obligación (por parte de los gobiernos) de pagar las pensiones a un gran número de trabajadores que durante 30 o más años habían hecho sus aportaciones, puntualmente, para tales efectos.

Atrás quedaban los primeros años de funcionamiento de los sistemas de seguridad social en los que al no tener erogaciones importantes por concepto de pensiones, las instituciones lograron recaudaciones abundantes que destinaron a crear infraestructura, programas sociales y generosas prestaciones, olvidando un poco que los recursos

---

<sup>19</sup> Fuente: OIT. Ratificaciones por convenio y por país. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 2000.

pertenecían a los trabajadores (y que en algún momento habría que regresárselos) y descuidando tal vez la conformación de reservas suficientes para el futuro.

El momento de desembolso había llegado y con él todo tipo de argumentos para justificar la insolvencia por parte del gobierno para cumplirle al trabajador como lo tenían convenido. Así, se empezaron a escuchar las causas de la insuficiencia de recursos económicos: aumento del promedio de vida; aumento de las enfermedades crónico-degenerativas; envejecimiento de la población y disminución del número de trabajadores en activo con relación a los pasivos o jubilados. Casualmente, todas ellas ajenas a la responsabilidad del Estado.

La obligación (del pago de pensiones) paulatinamente le fue significando a los gobiernos una erogación cada vez más difícil de cumplir en los términos originalmente pactados.

De pronto el interés social pasó a ser sustituido por el interés económico y tanto el problema como las alternativas para tratar de resolverlo fueron adoptados e incluidos en las agendas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, argumentando la incidencia del problema en las finanzas públicas de los Estados que sin duda afectaba ya notablemente la economía de los mismos. “Se acusa a la seguridad social de agravar la actual crisis económica mundial porque reduce el ahorro y la inversión, agudiza la inflación, aumenta el desempleo y socava los incentivos para el trabajo. Se dice que sus prestaciones no son suficientes para que los trabajadores con salarios bajos puedan hacer frente a sus responsabilidades”.<sup>20</sup>

Paralelamente surgió la opción del gobierno chileno, en ese entonces novedosa, de transferir a la iniciativa privada el manejo de los recursos provenientes de las aportaciones para el fondo de pensiones, creando la figura de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), modelo que en particular el FMI empezó a sugerir a otras naciones.

---

<sup>20</sup> GONZÁLEZ, González Eduardo. “Situación actual y perspectivas de las prestaciones económicas y sociales” en *Opciones de Reforma de la Seguridad Social*, TREVIÑO García Manzo Norberto, et al. CISS, México, p. 145

### 1.2.1. PROPUESTA CHILENA.

“En 1924 Chile adoptó pensiones de seguridad social de amplia cobertura para vejez, incapacidad y muerte (también subsidio por enfermedad y beneficios de salud). Chile estaba más avanzado que cualquier otra nación americana. Con la ayuda de la Organización Internacional del Trabajo, durante la década del 20 y del 30, Chile modeló su programa siguiendo aquellos en práctica en Europa”.<sup>21</sup>

En un análisis sobre las limitaciones y defectos de este sistema a través de los años, de cara a la reforma del mismo en 1980, Robert J. Myers señaló: el incumplimiento del alcance nacional; multiplicidad de subsistemas por rama de actividad (falta de solidaridad o justicia social); inequidad de prestaciones entre unos y otros; edad de jubilación relativamente baja; duplicidad de afiliación y por lo tanto de beneficios; variados métodos de cálculo de beneficios; administración deficiente; incumplimiento de los requisitos de cobertura, evasión del pago de cotizaciones por parte de trabajadores y empleadores; pago de cotizaciones sobre montos menores a los ingresos, etc.

Ante tal realidad, para 1980 el gobierno se encargaba de cubrir el déficit de los sistemas, aportando el 28% del pago de las pensiones de cada uno de ellos, y fue entonces que decidió intervenir tomando medidas drásticas, previendo que tal porcentaje podría aumentar en los siguientes años.

El nuevo régimen de pensiones en Chile se impone por Decreto Ley 3.500 en el mismo año (1980), y que a decir del Dr. Patricio Tombolini Veliz, a la postre funcionario de la seguridad social chilena, “bajo un régimen autoritario donde por razones obvias no fue posible discutir por los distintos segmentos de nuestra sociedad y el antiguo sistema de las ex-cajas de previsión...”. La administración del nuevo sistema recaería en las denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de carácter privado, de giro exclusivo y patrimonio propio, quienes se encargarían de recaudar las cotizaciones, depositarlas en la cuenta personal de cada afiliado e invertir esos recursos en instrumentos que supongan seguridad y rentabilidad. La prestación de

---

<sup>21</sup> MYERS, Robert J. “Privatización en Chile del sistema de seguridad social”, en TREVIÑO García Manzo Norberto. *Op.cit.* p. 19 (Actuario Jefe de la Administración del Seguro Social, 1947-1970; Subcomisionado de la Administración del Seguro Social, 1981-1982; Director Ejecutivo de la Comisión Nacional de la Reforma del Seguro Social, 1982-1983; Profesor emérito, Universidad de Temple, Pensilvania, Filadelfia).

éste servicio significaría una comisión a cargo del afiliado, deducible de su cuenta, de alrededor del 2% de la renta. El Decreto ley 3.000 dispone las funciones de las AFP.

“La principal característica del nuevo programa es un sistema de cotizaciones definidas para pensiones basado en cotizaciones obligatorias del 10% de los ingresos de todas las categorías de los empleados, excepto las Fuerzas Armadas. Esta cotización es pagada completamente por el empleado o, al menos, así parece. Sin embargo, la incidencia de las cotizaciones no es clara. Cuando el nuevo sistema empezó, a los que estaban bajo el antiguo sistema se les permitió cambiarse (cosa que fue posible sólo hasta mayo de 1986). Después de 1982, todos los trabajadores que ingresaron a la fuerza de trabajo por primera vez debieron entrar al nuevo sistema. Se cambiaron al nuevo sistema entre el 85% y 90% de todos los trabajadores del antiguo sistema”.<sup>22</sup>

La propuesta impuesta por el gobierno chileno, bajo la dictadura del general Augusto Pinochet, marcó la tendencia vigente hasta la fecha, misma que aportó conceptos nuevos en la terminología habitual de la seguridad social como: capitalización individual; rentabilidad de las inversiones; bono de reconocimiento; unidades de fomento; unidades monetarias; Índice de precios al consumidor; retiro programado; renta temporal; renta vitalicia diferida; entre otros. En tanto que los nuevos actores (la iniciativa privada) emprendía una campaña intensa para promover y convencer a los dueños del dinero de las pensiones (los trabajadores) de las bondades que el nuevo modelo les ofrecía.

La adopción de éste nuevo régimen de pensiones, exclusivamente de vejez, invalidez y sobrevivientes (o de muerte para el caso de México), trajo consigo el debate sobre la pérdida o no del carácter social de la seguridad social, apareciendo los correspondientes grupos defensores y detractores de la misma.

Los primeros señalan que la seguridad social pierde la esencia de su función para convertirse en un producto del mercado financiero que responda a sus intereses naturales, mientras que los contrarios afirman que de no efectuar cambios es imposible el sostenimiento del sistema y señalan como solución obvia el cambio a un sistema privatizado, de

---

<sup>22</sup> MYERS Robert J. Op.cit. p. 22

prefinanciación de las prestaciones a través de contribuciones obligatorias en cuentas individuales.

### 1.2.2. PROPUESTAS ALTERNAS.

Mario Sánchez, investigador y especialista argentino en temas de seguridad social y relaciones laborales, señala que en “El ámbito latinoamericano, el análisis de la crisis de las pensiones, coincide, a grandes rasgos, con las causas apuntadas a nivel global: la liberalización de las prestaciones y el ajuste de haberes con la inflación (sin proveer los ingresos necesarios); los cambios demográficos (como el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida), y la pérdida en el valor real de las reservas debido a las altas tasas de inflación registradas en varios países.

A ello habría que agregar algunos factores adicionales: el uso de los fondos de reserva de pensiones para financiar el seguro de enfermedad (que en la mayoría de los casos no puede devolver los préstamos), combinado con la madurez del programa de pensiones; la bajísima rentabilidad de las inversiones, y el incumplimiento de sus obligaciones financieras por parte del Estado”.<sup>23</sup>

Tal apreciación explica que a mediano plazo algunos países de la misma área geográfica adoptaran tal cual la opción chilena, otros, parte de ella solamente y, algunos más mezclaran partes del sistema “viejo” con elementos de la nueva opción o con innovaciones propias. La palabra privatización se empezó a escuchar con más frecuencia dentro de las alternativas para subsanar los sistemas de pensiones e inclusive los de salud pública.

En Argentina, por ejemplo, luego de un largo e intenso debate en el que participaron todos los actores involucrados (cosa que no sucedió en Chile) y contando además con la participación de la OIT, se lograron “las modificaciones legislativas que tornaron al proyecto oficial original, de capitalización total del sistema, en un régimen integrado, que combinaba un sistema público de reparto solidario con otro de

---

<sup>23</sup> SÁNCHEZ, Mario. “Movimiento sindical y reforma previsional en Argentina”. en Ensignia Jaime y Diaz Rolando. Op.cit. p. 59

capitalización individual, a ser administrado por sociedades de carácter privado denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), entre los cuales el beneficiario puede optar con carácter excluyente y sustitutivo; la creación de una AFJP del Banco Nación (estatal), como administradora testigo, con garantía por el Estado de un rendimiento mínimo en dólares de los fondos previsionales bajo su administración, y limitaciones a las retenciones sobre el aporte de sus afiliados a lo necesario para cubrir las primas de invalidez, y muerte, a lo que sólo podía agregarse un adicional por comisión en caso de obtenerse rentabilidad positiva; la reintroducción de la vinculación haber-salario activo (reemplazada en el nuevo régimen por pautas de movilidad dependientes con exclusividad de la evolución de la recaudación), al garantizar que la suma de las dos prestaciones básicas comunes a ambos sistemas no podía ser inferior al 40% del salario medio de la economía; el reconocimiento de los mecanismos de movilidad de las leyes anteriores a los beneficios otorgados con anterioridad a la reforma, y la autorización a las AFJP para realizar inversiones de carácter social y para favorecer el desarrollo económico, tales como obras públicas, financiación de vivienda, y préstamos personales”.<sup>24</sup>

En Uruguay, la reforma aprobada en 1995 (que en lo inmediato consideró exclusivamente a los derechohabientes del Banco de Previsión Social), es de carácter mixto: reparto y ahorro individual.

En Ecuador, el sistema es mixto que se basa en la libre elección de la institución que administrará el fondo y los aportes del afiliado. Los mayores de 50 años tienen la opción de permanecer en el sistema viejo.

Paraguay, Colombia, Venezuela y México, son otros que con sus particularidades han hecho o están en proceso de hacer reformas a sus sistemas pensionarios, el común denominador es la crisis que los mismos enfrentan y la referencia chilena para proceder en torno a ella.

De estos últimos es el caso de México, léase Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que en 1997 reformó su régimen de pensiones para incorporarle la modalidad de capitalización individual. Hoy día está demostrado que la medida no fue suficiente y está en puerta otra

---

<sup>24</sup> *Ibidem.* p. 68

reforma que pretende apagar la emergencia provocada por la insuficiencia de recursos para cubrir el pago de las pensiones que la ley del IMSS garantiza a los trabajadores cotizantes.

Aún así, otra institución del sistema de seguridad social mexicano, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), procedió en el mismo sentido mediante la reforma a su ley en 2007.

## 2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL.

La importancia que adquiere la seguridad social en la conformación de la estructura política y socioeconómica de los estados, una vez que se consolida y se le reconoce como instrumento de justicia social, trasciende las fronteras nacionales y aparece en los discursos que convocan a crear organizaciones internacionales para la defensa, cooperación y desarrollo entre sus miembros.

Los alcances de la seguridad social, más allá del ámbito estrictamente laboral, se empezaron a interpretar incluso como atenuante del riesgo de inestabilidad social y parte de los esfuerzos para alcanzar la paz en el mundo. Así, en plena Segunda Guerra Mundial y ante la inminente desaparición de la Sociedad de Naciones y el nacimiento de otro organismo que la sustituyera, en la Carta del Atlántico (1941) el Presidente de Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt y el Primer Ministro del Reino Unido, Winston S. Churchill, acordaron entre otros puntos, su disposición de promover la colaboración entre las naciones a fin de asegurar para todos el mejoramiento de los niveles de trabajo, su progreso económico y la seguridad social.

La gestación del nuevo organismo internacional se estaba dando bajo una óptica que por primera vez reconocía y daba importancia a temas de carácter social y humanitario, pensando en la población más que en los intereses bélicos y expansionistas. "Hoy, la paz y la seguridad ya no se contemplan exclusivamente en términos de confrontación y conflictos militares. También se ha reconocido que los intereses comunes de la humanidad están afectados por realidades sociales y económicas tales como la pobreza y el hambre –problemas que a

menudo se encuentran en el núcleo mismo de las tensiones nacionales, regionales e internacionales”.<sup>1</sup>

En 1944 se reunieron en Dumbarton Oaks, Washington D.C., representantes de China, Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética, y a ellos se les atribuyen las propuestas que sirvieron de base para la elaboración de un documento previo a la carta de San Francisco (Declaración de Dumbarton Oaks), con la intención ya manifiesta de crear un nuevo organismo internacional, donde tuvieron que considerar las particularidades que llevaran a plasmar en el cuerpo de la Carta de las Naciones Unidas la iniciativa de Roosevelt y Churchill en cuanto al tema de la seguridad social.

Por otro lado, el 3 de junio de 1945 se firmaba el Acta de Chapultepec en México, o Declaración sobre Asistencia Mutua y Solidaridad Americana, en el marco de la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz, donde había sido expuesto un amplio plan de cooperación internacional para lograr un mínimo suficiente de seguridad social. Así, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, países firmantes del Acta, aportaban en el plano regional su contribución para elaborar la Carta de Naciones Unidas, enfatizando la importancia de la seguridad social.

La Carta se redactó y fue firmada en San Francisco por representantes de 50 países, quedando oficialmente constituida el 24 de octubre de 1945.

El artículo de la Carta que puede interpretarse como alusión directa al tema es el número 55, que a la letra dice: “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros

---

<sup>1</sup> ONU. Abc de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, Nueva York, 1990. p. 19

problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin haber distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”.<sup>2</sup>

De esta manera la seguridad social era llevada al foro mundial más importante del planeta, lo que significaba el reconocimiento a su relevancia en la vida de los países. En forma más puntual quedó reconocida y normada en el cuerpo de un organismo especializado, aunque sin abandonar su contexto de origen, el laboral

## 2.1. Organismos especializados de la ONU.

En la estructura de Naciones Unidas destacan los órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría.

Para efectos de este estudio nos interesa sobre los demás el Consejo Económico y Social (ECOSOC) que agrupa a diferentes organismos especializados por rama de actividad aunque, cabe señalar, no tiene facultades decisorias sólo atribuciones deliberantes y de recomendación.

Los diferentes grupos y organismos que coordina el ECOSOC son:

1. Organismos de cooperación económica  
Fondo Monetario Internacional (FMI)  
Banco Mundial (BM)
  
2. Organismos de cooperación social y humanitaria  
Organización Internacional del Trabajo (OIT)  
Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO)  
Organización Mundial de la Salud (OMS)
  
3. Organismos de comunicaciones y transportes

---

<sup>2</sup> OSMAÑCZYK, Edmund Jan. *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1976, p. 670

Unión Postal Universal (UPU)  
Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)  
Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)  
Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (IMCO)

4. Organismos de cooperación científica y técnica  
Organización Meteorológica Mundial (OMM)  
Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)
5. Organismos de cooperación educativa y cultural  
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

También dependen del ECOSOC otros órganos llamados subsidiarios como son:

- La Comisión Económica para América Latina
- La Comisión de Derechos Humanos
- La Comisión del Estatuto de la Mujer

Por su naturaleza la seguridad social recae en el interés y propósitos del segundo grupo, el de cooperación social y humanitaria, aunque eso no la limita a tener vínculos con otros grupos.

El principal organismo rector en la materia (en el marco de la normatividad laboral) es la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ésta fue creada en 1919, en la SDN<sup>3</sup>, como institución autónoma asociada. Posteriormente el 14 de diciembre de 1946 pasó a ser organismo especializado de las Naciones Unidas.

Su propósito es promover la adopción de medidas destinadas a mejorar la condición de los trabajadores. En el preámbulo de su constitución, la OIT incluye como parte de su programa “la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes de trabajo, las pensiones de vejez y de invalidez”. Tiene la característica de que en sus órganos representativos (la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración) hay una triple

---

<sup>3</sup> Germán López Morales, funcionario de la OIT afirmó que con la creación de este organismo se hizo patente la necesidad de dar a las normas internacionales del trabajo una fuerza mayor que a los tratados diplomáticos tradicionales y por un esfuerzo de compromiso entre las tesis de las delegaciones que pedían que las normas internacionales del trabajo tuviesen un carácter obligatorio y las objeciones de quienes invocaban la soberanía nacional y la competencia de los parlamentos.

representación: de los gobiernos, de los obreros y de los patronos, guardando la proporción de 50%, 25%, y 25%, respectivamente.

Los instrumentos emanados de la OIT que concretamente se refieren a la seguridad social, en su concepto integral y con carácter de norma general, son:

- Convenio 102 sobre la Norma Mínima de Seguridad Social (1952). Adoptado en la 35ª Reunión de la CIT. Entró en vigor el 27 de abril de 1955.
- Recomendación 67 sobre la seguridad de los medios de vida (1944).
- Recomendación 68 sobre la seguridad social de las fuerzas armadas (1944).
- Convenio 118 sobre la igualdad de trato en la seguridad social (1962). Adoptado en la 46ª Reunión de la CIT. Entró en vigor el 25 de abril de 1964.
- Convenio 157 sobre la conservación de derechos en materia de seguridad social (1982). Adoptado en la 68ª Reunión de la CIT. Entró en vigor el 11 de septiembre de 1986.
- Recomendación 167 sobre la conservación de derechos en materia de seguridad social (1983).

De los 182 Convenios existentes, los tres que se mencionan junto con las recomendaciones, son los únicos que hacen alusión directa al tema, los demás se ocupan de alguna de las ramas de la seguridad social o de otros tópicos relacionados con el trabajo.

Se pueden mencionar también los Convenios 117 sobre política social y el 151 sobre la política de empleo, en virtud su estrecha relación con la seguridad social.

En el cuadro no. 1 se enlistan los 192 países miembros de la ONU (53 de África, 35 de América, 48 de Asia, 42 de Europa, 14 de Oceanía) y se destaca su comportamiento respecto a la ratificación de los Convenios Internacionales mencionados lo que ilustra el interés que les podría significar lo relacionado con la seguridad social, que en resumen es el siguiente:

Convenio	Número de ratificaciones
Convenio 102 sobre la Norma Mínima de Seguridad Social	40
Convenio 118 sobre la igualdad de trato en la seguridad social	38
Convenio 157 sobre la conservación de derechos en materia de seguridad social	3
Convenio 117 sobre política social	32
Convenios 151 sobre la política de empleo	36

En rigor, la OIT debería ser el único organismo especializado al que habría que ceñirse la referencia para explicar el contexto internacional de la seguridad social como concepto integral, sin embargo no sobra mencionar aquellos que de alguna manera se relacionan con la materia de estudio.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) es otro organismo de relación directa con la seguridad social. Su constitución se redacta en 1946 y entra en vigor en 1948. Su principal finalidad es la de alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud a través de diversos programas sanitarios que tienen que ser adoptados por los países miembros de la ONU.

Asimismo, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), es un organismo regional especializado en materia de salud pública, constituido en 1902 con el nombre de Oficina Sanitaria Internacional. El nombre actual lo adquirió en 1958.

Sus objetivos son: “la promoción y la coordinación de los esfuerzos de los países del hemisferio Occidental para combatir las enfermedades, prolongar la vida y estimular el mejoramiento físico y mental de los habitantes de la región”. El punto en que coinciden los programas de la OPS y la seguridad social es en la promoción de la salud.

El organismo ocupado en asuntos de la Agricultura y la Alimentación (FAO) fue creado en 1945 y se convierte en organismo especializado de la ONU en 1946.

Los objetivos comunes a la FAO y a los diferentes programas de seguridad social se refieren al mejoramiento de los niveles de nutrición y con ello de salud y de vida, así como elevar las condiciones de existencia de las poblaciones rurales.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En 1945 se elabora y aprueba su constitución que entra en vigor en 1946. Su objetivo fundamental es “el contribuir a la paz y a la solidaridad, estrechando mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. Existen varios programas de seguridad social que favorecen la protección total del individuo en la esfera de la educación y la cultura mediante la capacitación profesional.

Organización de Estados Americanos (OEA). Es un organismo interamericano de cooperación fundado el 30 de abril de 1948. Tiene como propósitos el afianzamiento de la paz y la seguridad en el Continente Americano, así como acelerar el proceso de integración de los países en desarrollo del continente desde el punto de vista económico y social.

El artículo 29 de la Carta de la OEA establece como una obligación de los estados miembros, la de “Cooperar entre sí, a fin de lograr condiciones justas y humanas de vida para toda su población así como en desarrollar su legislación social”. Asimismo, la OEA está integrada al Programa de Ottawa de Seguridad Social, el cual es un instrumento que concentra los ideales y los objetivos a alcanzar por los Estados de América en materia de seguridad social.

Todos estos organismos que fueron creados o consolidados en un periodo muy corto, de 1945 a 1948, contienen en sus enunciados constitutivos pronunciamientos directos e indirectos que reflejan su preocupación por la seguridad social en su conjunto o por alguna de sus ramas.

Otros instrumentos que también pueden considerarse como parte del entramado internacional de la seguridad social son:

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948, dice en su artículo 22: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada

Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Luego de aprobarse esta Declaración se elaboraron pactos internacionales a fin de dar forma jurídica obligatoria a los derechos proclamados en ella, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que entró en vigor el 3 de enero de 1976, que se refiere a las condiciones de trabajo, los sindicatos, la seguridad social, la protección de la familia, los niveles de vida y salud, la educación y la cultura. En él se prevé que los derechos comprendidos en esas categorías se habrán de realizar en forma progresiva y sin discriminación.

Los Estados partes del Pacto (al 30 de junio de 1989 lo habían ratificado o se habían adherido a él 92 países), presentan informes periódicos al ECOSOC. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano integrado por 18 expertos independientes y establecido por el Consejo para que lo auxilie en la aplicación del Pacto, estudia los informes y los examina con representantes de los gobiernos correspondientes. El mismo Comité formula recomendaciones al Consejo sobre la forma de ayudar a los Estados partes a hacer efectivos los derechos previstos en el Pacto.

Declaración de Filadelfia. Adoptada en la XXVI Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1944, en la que se alude básicamente a “la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesitan tal protección y asistencia médica completa”.

Acta de Chapultepec. Firmada en 1945, como acto final de la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz, en la que se expuso “un amplio plan de cooperación internacional para lograr un mínimo suficiente de seguridad social”.

Programa de Ottawa de seguridad social. Creado en 1966, en el que se establece que “la seguridad social debe ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una equitativa distribución de la renta nacional”.

Esta recopilación de normas y pronunciamientos constituyen la plataforma de principios rectores de la seguridad social en el ámbito de las Naciones Unidas. Sin embargo, existen también otros organismos internacionales creados ex profeso fuera de la esfera gubernamental.

## 2.2. Organizaciones internacionales.

La que puede considerarse de mayor antigüedad en esta categoría es la ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS) que nació en Bruselas con el nombre de Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales en 1927, mismo que veinte años más tarde sería cambiado por el actual (AISS). Es una agrupación de instituciones, no de gobiernos, que tiene por objetivo promover y desarrollar la seguridad social para lograr su perfeccionamiento técnico y administrativo, adoptando como premisa fundamental la justicia social.

Cabe destacar que aun cuando sus miembros son instituciones, éstas pertenecen a los gobiernos, ya que son el conducto para proporcionar o administrar las diferentes formas de protección social obligatoria de cada uno de los países pasando a ser parte de sus respectivos sistemas de seguridad social.

Los miembros de esta organización están clasificados en dos categorías: Afiliados, son aquellas instituciones que directamente se encargan de administrar una o varias ramas de la seguridad social; y Asociados, aquellas cuyos objetivos son compatibles con los de la AISS. En el cuadro número 2 se detallan las 363 instituciones miembros (272 Afiliados y 91 Asociados) de 154 países.

Distribución geográfica de los miembros de la AISS

África 41  
América 35  
Asia 34  
Europa 38  
Oceanía 6

El trabajo que realiza este organismo para cumplir con sus objetivos lo hace a través de reuniones y conferencias internacionales y regionales.

Entre sus funciones están: la recopilación y difusión de información sobre seguridad social en el mundo, contando con una base de datos y diversas publicaciones; la promoción de investigaciones y encuestas y la difusión de resultados; la organización de programas de formación para el personal de las instituciones; promoción de asistencia técnica entre los miembros; y la cooperación con otras organizaciones internacionales.

Los principales órganos dentro de su estructura son: la Asamblea General, el Consejo y la Mesa Directiva. Sus autoridades las constituyen: el Presidente, el Vicepresidente, un Tesorero y el Secretario General.

En la historia de la AISS el cargo de Presidente lo han ocupado funcionarios de instituciones de seguridad social de: Checoslovaquia (2), Austria (2), Francia (2), Alemania, Bélgica (4), Italia, Suecia y Filipinas; y el de Secretario General funcionarios de Francia, Checoslovaquia, Austria (2), Reino Unido, Estados Unidos y Dinamarca.

La sede de la AISS está en Ginebra, Suiza, y tiene además Oficinas Regionales en:

África (Ghana)

América (Argentina) con representantes subregionales en Centroamérica y países de habla hispana en el Caribe (Costa Rica) y, anglófonos del Caribe (Barbados).

Asia y el Pacífico (Filipinas) y subregional para países árabes de Asia (Jordania)

Europa (Francia)

### **CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (CISS)**

Se define como organismo internacional técnico especializado de carácter permanente cuyos antecedentes se remontan a una reunión de la OIT celebrada en Santiago de Chile en 1936 en la cual se establecieron los principios del seguro social en América. En 1940 se instituyó el Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social, también en el marco de una reunión de la OIT en Perú.

Posteriormente, en 1942, se celebró nuevamente en Santiago de Chile la primera reunión de la que sería la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) donde fueron aprobados sus Estatutos.

Sus miembros son los representantes de las administraciones centrales y departamentos ministeriales, las instituciones y cajas nacionales de seguridad, seguros y previsión sociales y los consejos centrales consultivos o técnicos en materia de seguridad y seguros sociales de los países americanos. Actualmente la CISS está integrada por 72 instituciones de 37 países (cuadro 3). Las categorías son: Titulares (37), Asociados (30), Adherentes (2) y Vinculados (3). La cifra actualizada a 2008 habla de 5 miembros asociados más y 2 vinculados para hacer un total de 79 instituciones.

La CISS nace con la finalidad de desarrollar y facilitar la cooperación de las administraciones o instituciones de seguridad social en la región americana a través de reuniones internacionales, estudios, análisis, informes, publicaciones y eventos de tipo académico.

Los Órganos de la CISS son: Asamblea General, Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (CPISS), Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), Secretaría General y Comisiones Americanas de Seguridad Social (CASS).

Las Autoridades: Presidente, 3 Vicepresidentes (uno por cada año), Contralor, Secretario General y Director del CIESS.

Desde 1953 la sede de este organismo es la ciudad de México y cuenta con las siguientes Subregiones o instancias desconcentradas de la Conferencia:

Andina (Bolivia)  
Centroamericana (El Salvador)  
Cono Sur (Argentina)  
Norteamérica y Caribe Anglo (Trinidad y Tobago)  
México y Caribe Latino (República Dominicana)

La **ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS)**, se crea en 1954 cuando se aprueba su carta constitutiva durante el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social que tuvo lugar en Perú ese mismo

año. Se denomina organismo internacional técnico y especializado, al igual que la CISS, que busca a través de sus acciones el bienestar económico y social de los países que integran esa región vía la seguridad social.

Reconoce también dos categorías de miembros, los Titulares (o de pleno derecho) que pueden ser gobiernos o instituciones de la región y de aquellos cuyo vínculo sea el idioma portugués, que tengan a su cargo la gestión de regímenes obligatorios o complementarios. Los Asociados son instituciones cuyos fines se relacionen con la seguridad social (sin derecho a participar en los órganos de gobierno).

En la actualidad son 154 sus miembros Titulares y 24 Asociados de 22 países (cuadro 4).

Sus órganos se agrupan en tres clases: los de Acción Política que a la vez se dividen en Colegiados y Unipersonales. Los primeros son el Congreso, la Comisión Directiva, el Comité Permanente y los Comités Regionales. Los Segundos son el Presidente y el Vicepresidente.

Los órganos Técnicos son la Comisión Económica, las Comisiones Técnicas Permanentes y las Comisiones Técnicas Institucionales.

Los Órganos Ejecutivos son la Secretaría General, la Vicesecretaría General (de la que dependen los Centros de Acción Regional y Delegaciones Nacionales) y, la Dirección Ejecutiva.

Su modo de operar es a través de congresos, reuniones, formación de recursos humanos, cooperación, asistencia y apoyo técnico, intercambio de experiencias, estudios, publicaciones y grupos de trabajo. Cuenta con un programa de becas para capacitación y colabora con países e instituciones

**ASOCIACIÓN DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ (AISSCAP).** Se constituye en 1965 y sus objetivos son: la integración de la seguridad social en el Istmo centroamericano, la extensión, defensa y perfeccionamiento científico técnico y administrativo de los regímenes de seguridad social que la integran; la promoción para celebrar convenios bilaterales para el otorgamiento de

prestaciones médicas a trabajadores en tránsito; y, el intercambio de asistencia técnica, experiencias e información.

Sobre este organismo la información es escasa, solo en algunos documentos de la OISS se hace referencia al Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS), por lo que no se tiene la seguridad de que siga en operación.

Los cuatro organismos mencionados tienen en común haber nacido a partir de ideas e intereses similares manifestados en el ámbito de las reuniones de la OIT. Sus objetivos coinciden también en cuanto a que invariablemente organizan reuniones internacionales, realizan estudios, análisis y encuestas, recopilan y difunden información, proporcionan asistencia técnica y buscan el perfeccionamiento técnico y administrativo de los distintos sistemas de seguridad social. Tienen además sus respectivos centros de capacitación o de estudios sobre la especialidad.

En su estructura también se encuentran semejanzas. Todos tienen su Asamblea General como órgano superior y de ahí se derivan el Presidente, Vicepresidente, Secretario General, Tesorero o Contralor, etc.

Todos se pronuncian a través de recomendaciones, declaraciones o resoluciones carentes de fuerza coercitiva y que no alcanzan el carácter de norma ni asumen facultades jurídicas supranacionales.

No obstante las semejanzas y coincidencias de las mencionadas organizaciones internacionales, hay algunos países que están afiliados a las cuatro, como es el caso de Costa Rica, Guatemala y Panamá. Otros más son miembros de la AISS, la CISS y la OISS al mismo tiempo: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. Mientras que hay países que sólo están afiliados a una sola organización como: Dinamarca, Francia, Reino Unido, Suecia y Suiza (ver cuadro 5). Esto demuestra que el número de membresías no son indicadores de eficiencia en los sistemas de seguridad social de los países suscriptores, por el contrario, podría tener varias interpretaciones que evidenciarían la capacidad de los encargados de administrar los sistemas.

Entre ellas podrían ser: el desconocimiento mismo del problema que se deriva de la seguridad social en su propio país, lo que hace no saber distinguir el foro internacional más apropiado para capitalizar experiencias; desconocimiento de los beneficios que aporta la cooperación internacional; y, carencia de recursos humanos especializados en materia de seguridad social y en relaciones internacionales. Esto sin duda tiene un alto costo y mínimo beneficio, sobre todo si se tiene en cuenta que en cada una de las organizaciones internacionales se tiene que cubrir una cuota anual por la membresía.

El dato que se tiene al respecto (en el caso del ISSSTE) es que a la CISS se pagaron US\$5,000 (cinco mil dólares americanos), a la OISS US\$10,000 (diez mil) y a la AISS 33, 125.00 f.s. (treinta y tres mil ciento veinticinco francos suizos), en 2001.

### **2.3. Derecho Internacional Social.**

Esta disciplina, relativamente nueva, norma el acceso a los beneficios sociales que el Estado garantiza, de manera que se convierte también en un referente internacional de la seguridad social. El maestro Alberto Trueba Urbina en su obra<sup>4</sup> destaca la composición tripartita del derecho en Público, Privado y Social, misma que se da en el contexto interno y en el internacional y señala como ramas autónomas del Derecho Internacional Social el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Dice el mismo autor que la disciplina fue una aportación de México al mundo al ser incorporado el artículo 123 de nuestra Constitución Política en el Tratado de Paz de Versalles de 1919, dando origen así al nuevo derecho internacional social como instrumento de lucha y reivindicación social de los que viven de su trabajo y de los económicamente débiles del mundo.

No es desconocido que en muchas ocasiones y en diversos foros se ha reconocido a la Constitución mexicana como la primera declaración de los derechos sociales del mundo y como modelo y fuente de inspiración para otras en la región latinoamericana. Sin embargo, algunas otras voces nacionales han destacado la inamovilidad de la misma o el lento avance para reformarse de cara a las exigencias del

---

<sup>4</sup> TRUEBA Urbina Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social. Edit. Porrúa, México, 1979.

mundo moderno que trae de suyo cambios en la composición social y económica, así como en las relaciones laborales, que en consecuencia repercuten en los distintos sistemas de seguridad social.

CUADRO 1

Estados miembros de la ONU y ratificaciones de los convenios de la OIT sobre seguridad social, política social y empleo.

	Países Miembros de Naciones Unidas	Fecha de Ingreso a la ONU	Ratificación del Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social 1952/1955*	Ratificación del Convenio 118 sobre la Igualdad de Trato en la Seguridad Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 157 sobre la Conservación de Derechos en Materia de Seguridad Social 1982/1986*	Ratificación del Convenio 117 sobre Política Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 151 sobre la Política de Empleo 1978/1981*	Número de Convenios ratificados (de un total de 182)
1	Afganistán	1946						15 (8%)
2	Albania	1955					1999	23 (12.6)
3	Alemania (1)	1973	1958	1971				76 (41.7%)
4	Andorra	1993						s/d
5	Angola	1976						30 (16.4%)
6	Antigua y Barbuda	1981						15 (8.2%)
7	Arabia Saudita	1945						13 (7.1%)
8	Argelia	1962						53 (29.1%)
9	Argentina	1945					1987	69 (37.9%)
10	Armenia	1992					1994	7 (0.38%)
11	Australia	1945						57 (31.3%)
12	Austria	1955	1969					50 (27.4%)
13	Azerbaiyán	1992					1993	50 (27.4%)
14	Bahamas	1973				1976		26 (14.2%)
15	Bahrein	1971						6 (0.32%)
16	Bangladesh	1974		1972				32 (17.5%)
17	Barbados	1966	1972	1974				34 (18.6%)
18	Belarús (2)	1945					1997	45 (24.7%)
19	Bélgica	1945	1959				1991	89 (48.9%)
20	Belice	1981					1999	33 (18.1)
21	Benin	1960						19 (10.4%)
22	Bhután	1971						s/d
23	Bolivia	1945	1977	1977		1977		46 (25.2%)

\* Las fechas se refieren a la adopción y entrada en vigor de los convenios.

(1) En 1990 se unieron la República Democrática Alemana y la República Federal de Alemania para formar un solo Estado con el nombre de ésta última.

(2) Hasta 1991 era Bielorrusia.

	<b>Países Miembros de Naciones Unidas</b>	<b>Fecha de Ingreso a la ONU</b>	<b>Ratificación del Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social</b>	<b>Ratificación del Convenio 118 sobre la Igualdad de Trato en la Seguridad Social</b>	<b>Ratificación del Convenio 157 sobre la Conservación de Derechos en Materia de Seguridad Social</b>	<b>Ratificación del Convenio 117 sobre Política Social</b>	<b>Ratificación del Convenio 151 sobre la Política de Empleo</b>	<b>Número de Convenios ratificados (de un total de 182)</b>
			<b>1952/1955*</b>	<b>1962/1964*</b>	<b>1982/1986*</b>	<b>1962/1964*</b>	<b>1978/1981*</b>	
24	Bosnia y Herzegovina (3)	1992	1993					66 (36.2%)
25	Botswana	1966					1997	14 (7.6%)
26	Brasil	1945		1969		1969		85 (46.7%)
27	Brunei Darussalam	1984						s/d
28	Bulgaria	1955						82 (45.0%)
29	Burkina Faso	1960						37 (20.3%)
30	Burundi	1962						29 (15.9%)
31	Cabo Verde	1975		1987				10 (5.49%)
32	Camboya	1955						12 (6.5%)
33	Camerún	1960						47 (25.8%)
34	Canadá	1945						29 (15.9%)
35	Chad	1960					1998	22 (12.0%)
36	Chile	1945						57 (31.3%)
37	China	1945						20 (10.9%)
38	Chipre	1960	1991				1981	52 (28.5%)
39	Colombia	1945						54 (29.6%)
40	Comoras	1975						29 (15.9%)
41	Congo	1960						24 (13.1%)
42	Costa Rica	1945	1972			1966		48 (26.3%)
43	Cote d'Ivoire	1960						32 (17.5%)
44	Croacia (4)	1992	1991					56 (30.7%)
45	Cuba	1945					1980	87 (47.8%)
46	Dinamarca	1945	1955	1969			1981	66 (36.2%)
47	Djibouti	1977						62 (34.0%)
48	Dominica	1978						20 (10.9%)
49	Ecuador	1945	1974	1970		1969		57 (31.3%)

(3) La antes República Federativa Socialista de Yugoslavia fue miembro original de la ONU en 1945. Tras su disolución surgieron otros países que fueron Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Ex República Yugoslava de Macedonia y República Federativa de Yugoslavia.

(4) Antes República Federativa Socialista de Yugoslavia

	Países Miembros de Naciones Unidas	Fecha de Ingreso a la ONU	Ratificación del Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social 1952/1955*	Ratificación del Convenio 118 sobre la Igualdad de Trato en la Seguridad Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 157 sobre la Conservación de Derechos en Materia de Seguridad Social 1982/1986*	Ratificación del Convenio 117 sobre Política Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 151 sobre la Política de Empleo 1978/1981*	Número de Convenios ratificados (de un total de 182)
50	Egipto (5)	1945		1993				61 (33.5%)
51	El Salvador	1945						20 (10.9%)
52	Emiratos Árabes Unidos	1971						7 (0.38%)
53	Eritrea	1993						s/d
54	Eslovaquia (6)	1993	1993					63 (34.6%)
55	Eslovenia (7)	1992	1992					68 (37.3%)
56	España	1955	1988		1985	1973	1984	127 (69.7%)
57	Estados Unidos de América	1945						13 (7.1%)
58	Estonia	1991						29 (15.9%)
59	Etiopía	1945						19 (10.4%)
60	Ex República Yugoslava de Macedonia	1993	1991					66 (36.2%)
61	Federación de Rusia (8)	1945						55 (30.2%)
62	Fiji	1970						19 (10.4%)
63	Filipinas	1945		1994	1994			29 (15.9%)
64	Finlandia	1955		1969			1980	94 (51.6%)
65	Francia	1945	1974	1974				115 (63.1%)
66	Gabón	1960						34 (18.6%)
67	Gambia	1965						s/d
68	Georgia	1992				1997		11 (6.0%)
69	Ghana	1957				1964	1986	45 (24.7%)
70	Granada	1974						28 (15.3%)
71	Grecia	1945	1955				1996	68 (37.3%)
72	Guatemala	1945		1963		1989		71 (39.0%)
73	Guinea	1958		1967		1966	1982	56 (30.7%)

(5) Egipto y Siria fueron miembros originales en 1945. En 1958 ambos formaron la República Árabe Unida. En 1961 Siria volvió a ser independiente y la República Árabe Unida pasó a llamarse República Árabe de Egipto.

(6) Checoslovaquia fue miembro original en 1945. En 1992 dejaron de existir la República Checa y Eslovaquia dando paso a dos nuevos Estados con el nombre de República Checa y Eslovaquia.

(7) Antes República Federativa Socialista de Yugoslavia.

(8) Antes Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.

	Países Miembros de Naciones Unidas	Fecha de Ingreso a la ONU	Ratificación del Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social 1952/1955*	Ratificación del Convenio 118 sobre la Igualdad de Trato en la Seguridad Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 157 sobre la Conservación de Derechos en Materia de Seguridad Social 1982/1986*	Ratificación del Convenio 117 sobre Política Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 151 sobre la Política de Empleo 1978/1981*	Número de Convenios ratificados (de un total de 182)
74	Guinea-Bissau	1974						30 (16.4%)
75	Guinea Ecuatorial	1968						8 (4.0%)
76	Guyana	1966					1983	44 (24.1%)
77	Haití	1945						23 (12.6%)
78	Honduras	1945						21 (11.5%)
79	Hungría	1955					1994	65 (35.7%)
80	India	1945		1964				38 (20.8%)
81	Indonesia (9)	1950						14 (7.6%)
82	Irán (República Islámica del)	1945						11 (6.0%)
83	Iraq	1945		1978				64 (35.1%)
84	Irlanda	1955	1968	1964				71 (39.0%)
85	Islandia	1946	1961					20 (10.9%)
86	Islas Marshall	1991						s/d
87	Islas Salomón	1978						14 (7.6%)
88	Israel	1949	1955	1965		1964		45 (24.7%)
89	Italia	1955	1956	1967		1966	1985	101 (55.4%)
90	Jamahiriyá Árabe Libia	1955	1975	1975				27 (14.8%)
91	Jamaica	1962				1966		26 (14.2%)
92	Japón	1956	1976					43 (23.6%)
93	Jordania	1955		1963		1963		18 (9.8%)
94	Kazajstán	1992						4 (2.1%)
95	Kenya	1963		1971				46 (25.2%)
96	Kirguistán	1992						43 (23.6%)
97	Kiribati	1999						s/d
98	Kuwait	1963				1963		16 (8.7%)
99	Lesotho	1966						16 (8.7%)
100	Letonia	1991					1992	44 (24.1%)
101	Líbano	1945						37 (20.3%)
102	Liberia	1945						20 (10.9%)
103	Liechtenstein	1990						s/d
104	Lituania	1991						34 (18.6%)

(9) En 1965 solicita su retiro de la organización, regresando en 1966.

	Países Miembros de Naciones Unidas	Fecha de Ingreso a la ONU	Ratificación del Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social 1952/1955*	Ratificación del Convenio 118 sobre la Igualdad de Trato en la Seguridad Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 157 sobre la Conservación de Derechos en Materia de Seguridad Social 1982/1986*	Ratificación del Convenio 117 sobre Política Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 151 sobre la Política de Empleo 1978/1981*	Número de Convenios ratificados (de un total de 182)
105	Luxemburgo	1945	1964					66 (36.2%)
106	Madagascar	1960		1964		1964		35 (19.2%)
107	Malasia (10)	1957						13 (7.1%)
108	Malawi	1964						28 (15.3%)
109	Maldivas	1965						s/d
110	Malí	1960					1995	25 (13.7%)
111	Malta	1964				1988		56 (30.7%)
112	Marruecos	1956						41 (22.5%)
113	Mauricio	1968						34 (18.6%)
114	Mauritania	1961	1968	1968				38 (20.8%)
115	México	1945	1961	1978				76 (41.7%)
116	Micronesia (Estados Federados de)	1991						s/d
117	Mónaco	1993						s/d
118	Mongolia	1961						12 (6.5%)
119	Montenegro (11)	2006						s/d
120	Mozambique	1975						15 (8.2%)
121	Myanmar	1948						21 (11.5%)
122	Namibia	1990						5 (2.7%)
123	Nauru	1999						s/d
124	Nepal	1955						7 (3.8%)
125	Nicaragua	1945				1981		58 (31.8%)
126	Níger	1960	1966			1964		32 (17.5%)
127	Nigeria	1960						30 (16.4%)
128	Noruega	1945	1954	1963			1980	104 (57.1%)
129	Nueva Zelandia	1945						56 (30.7%)
130	Omán	1971						1 (0.5%)
131	Países Bajos	1945	1962	1964			1988	98 (53.8%)
132	Pakistán	1947		1969				32 (17.5%)
133	Palau	1994						s/d

(10) Antes Federación de Malaya. Cambió su nombre por el de Malasia en 1963.

(11) Después de separarse de Servia para convertirse en Estado independiente.

	Países Miembros de Naciones Unidas	Fecha de Ingreso a la ONU	Ratificación del Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social 1952/1955*	Ratificación del Convenio 118 sobre la Igualdad de Trato en la Seguridad Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 157 sobre la Conservación de Derechos en Materia de Seguridad Social 1982/1986*	Ratificación del Convenio 117 sobre Política Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 151 sobre la Política de Empleo 1978/1981*	Número de Convenios ratificados (de un total de 182)
134	Panamá	1945				1971		72 (39.5%)
135	Papua Nueva Guinea	1975						19 (10.4%)
136	Paraguay	1945				1969		35 (19.2%)
137	Perú	1945	1961				1980	67 (36.8%)
138	Polonia	1945					1982	81 (44.5%)
139	Portugal	1955	1994			1981	1981	74 (40.6%)
140	Qatar	1971						3 (1.6%)
141	Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	1945	1954				1980	81 (44.5%)
142	República Árabe Siria (12)	1945		1963		1964		46 (25.2%)
143	República Centroafricana	1960		1964		1964		35 (19.2%)
144	República Checa (13)	1993	1993					61 (33.5%)
145	República de Corea	1991						11 (6.0%)
146	República Democrática del Congo (14)	1960	1987	1967		1967		30 (16.4%)
147	República Democrática Popular Lao	1955						4 (2.1%)
148	República de Moldova	1992				1996		18 (9.8%)
149	República Dominicana	1945						33 (18.1%)
150	República Popular Democrática de Corea	1991						11 (6.0%)
151	República Unida de Tanzania (15)	1961						31 (17.0%)
152	Rumania	1955				1973		43 (23.6%)
153	Rwanda	1962		1989				25 (13.7%)
154	Saint Kitts y Nevis	1983						s/d

(12) Egipto y Siria fueron miembros originales en 1945. En 1958 ambos formaron la República Árabe Unida. En 1961 Siria volvió a ser Independiente y la República Árabe Unida pasó a llamarse República Árabe de Egipto.

(13) Checoslovaquia fue miembro original en 1945. En 1992 dejaron de existir la República Checa y Eslovaquia dando paso a dos nuevos Estados con el nombre de República Checa y Eslovaquia.

(14) Antes Zaire. En 1997 cambió a su nombre actual.

(15) Antes Tanganyka. En 1964 se unió con Zanzíbar para formar la República Unida de Tanganyka y Zanzíbar. Ese mismo año cambiaron al nombre actual.

	Países Miembros de Naciones Unidas	Fecha de Ingreso a la ONU	Ratificación del Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social 1952/1955*	Ratificación del Convenio 118 sobre la Igualdad de Trato en la Seguridad Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 157 sobre la Conservación de Derechos en Materia de Seguridad Social 1982/1986*	Ratificación del Convenio 117 sobre Política Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 151 sobre la Política de Empleo 1978/1981*	Número de Convenios ratificados (de un total de 182)
155	Samoa	1976						s/d
156	San Marino	1992					1988	22 (12.0%)
157	Santa Lucía	1979						25 (13.7%)
158	Santo Tomé y Príncipe	1975						12 (6.5%)
159	San Vicente y las Granadinas	1980						16 (8.7%)
160	Senegal	1960	1962			1967		35 (19.2%)
161	Serbia (16)	2000						
162	Seychelles	1976					1999	21 (11.5%)
163	Sierra Leona	1961						33 (18.1%)
164	Singapur	1965						21 (11.5%)
165	Somalia	1960						14 (7.6%)
166	Sri Lanka	1955						37 (20.3%)
167	Sudáfrica	1945						17 (9.3%)
168	Sudán	1956				1970		12 (6.5%)
169	Suecia	1946	1953	1963	1984		1979	86 (47.2%)
170	Suiza	2002	1977				1981	54 (29.6%)
171	Suriname	1975		1976			1981	28 (15.3%)
172	Swazilandia	1968						31 (17.0%)
173	Tailandia	1946						12 (6.5%)
174	Tayikistán	1992						43 (23.6%)
175	Timor-Leste	2002						s/d
176	Togo	1960						19 (10.4%)
177	Tonga	1999						s/d
178	Trinidad y Tabago	1962						16 (8.7%)
179	Túnez	1956		1965		1970		56 (30.7%)
180	Turkmenistán	1992						6 (3.2%)
181	Turquía	1945	1975	1974			1993	38 (20.8%)

(16) La antes República Federativa Socialista de Yugoslavia fue miembro original de la ONU en 1945. Tras su disolución surgieron otros países que fueron Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Ex República Yugoslava de Macedonia y República Federativa de Yugoslavia. En 2000 Ésta última república fue admitida como miembro de la ONU. En 2003 cambió de nombre a para ser Serbia y Montenegro. En 2006 Montenegro pasó a ser Estado independiente.

	Países Miembros de Naciones Unidas	Fecha de Ingreso a la ONU	Ratificación del Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social 1952/1955*	Ratificación del Convenio 118 sobre la Igualdad de Trato en la Seguridad Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 157 sobre la Conservación de Derechos en Materia de Seguridad Social 1982/1986*	Ratificación del Convenio 117 sobre Política Social 1962/1964*	Ratificación del Convenio 151 sobre la Política de Empleo 1978/1981*	Número de Convenios ratificados (de un total de 182)
182	Tuvalu	2000						s/d
183	Ucrania	1945						50 (27.4%)
184	Uganda	1962						26 (14.2%)
185	Uruguay	1945		1983			1989	101 (55.4%)
186	Uzbekistán	1992						11 (6.0%)
187	Vanuatu	1981						s/d
188	Venezuela (República Bolivariana de)	1945	1982	1982		1983		52 (28.5%)
189	Viet Nam	1977						14 (7.6%)
190	Yemen (17)	1947						26 (14.2%)
191	Zambia	1964				1964	1980	42 (23.0%)
192	Zimbabwe	1980						18 (9.8%)
<b>Totales</b>			<b>40**</b>	<b>38</b>	<b>3</b>	<b>32</b>	<b>36</b>	
% en relación al número de países miembros de la ONU			<b>20.83%</b>	<b>19.79%</b>	<b>1.56%</b>	<b>16.66%</b>	<b>18.75%</b>	

(17) Antes República Árabe de Yemen. Unido con la República Democrática Popular de Yemen, en 1990 formaron un solo Estado con el nombre actual.

\*\* Se considera la ratificación de Yugoslavia en 1954.

Fuentes: Estados Miembros de la ONU. [www.uno.org](http://www.uno.org), 18 de agosto de 2006

Conferencia Internacional del Trabajo, 88ª reunión, 2000. Ratificaciones por convenio y por país. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2000.

CUADRO 2

Instituciones miembros de la AISS por país

PAÍS	MIEMBROS AFILIADOS	MIEMBROS ASOCIADOS
Albania	Instituto del Seguro de Enfermedad Instituto del Seguro Social	
Alemania	Federación de Cajas de Enfermedad para Obreros Federación Nacional de Cajas de Enfermedad Locales Agencia Federal del Empleo Federación Nacional de Cajas de Enfermedad de Empresas Federación Nacional de Cajas de Seguros de Accidentes del Trabajo en la Agricultura Federación Nacional de Cajas de Enfermedad Agrícolas Federación Nacional de Cajas del Seguro de Accidentes Instituto Federal de Alemania del Seguro de Pensiones Unión de Cajas del Seguro de Vejez de la Agricultura Federación Nacional de Cajas del Seguro de Accidentes del Trabajo en la Industria Federación Nacional de Cajas de Enfermedad de Gremios Caja del Seguro de Enfermedades de los Mineros Federación de Cajas de Enfermedad para Empleados	Consejo de Seguridad del Tráfico de Alemania
Andorra	Caja de Seguridad Social de Andorra	
Anguilla	Oficina de la Seguridad Social de Anguilla	
Antigua y Barbuda	Oficina de Seguridad Social de Antigua y Barbuda	
Antillas Neerlandesas	Fondo General de Pensiones de las Antillas Neerlandesas Banco del Seguro Social	
Arabia Saudita	Organización General del Seguro Social	
Argelia	Caja Nacional del Seguro de Desempleo Caja Nacional de Seguridad Social de los Trabajadores no Asalariados Caja Nacional de los Seguros Sociales de los Trabajadores Asalariados Caja Nacional de Licencias Pagadas y del Desempleo debido a las Intemperies en los Sectores de la Construcción, Obras Públicas e Hidráulico Caja Nacional de Jubilaciones	
Argentina	Nación AFJP S.A. Secretaría de Seguridad Social	Obra Social de Viajantes Vendedores de la República Argentina Obra Social del Personal Rural y Estibadores de la República Argentina

		Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones Superintendencia de Riesgos del Trabajo Universidad del Museo Social Argentino
Armenia	Caja Estatal del Seguro Social	
Aruba	Banco del Seguro Social	
Australia	Ministerio de la Familia y de los Servicios de la Comunidad	
Austria	Ministerio Federal de Seguridad Social, de las Generaciones y de la Protección al Consumidor Ministerio Federal de la Economía y del Trabajo Federación de Instituciones de Seguros Sociales de Austria	
Azerbaiyán (República de)	Fondo Estatal de Protección Social	
Bahamas	Oficina del Seguro Nacional	
Bahrein (El Reino de)	Organización General del Seguro Social Comisión del Fondo de Pensiones	
Barbados	Oficina Nacional del Seguro Social	
Belarús (República de )	Fondo de Protección Social	
Bélgica	Fondo de Accidentes del Trabajo Instituto Nacional del Seguro de Enfermedad e Invalidez Instituto Nacional de Seguros Sociales para Trabajadores Independientes Oficina de Seguridad Social de Ultramar Oficina Nacional de Asignaciones Familiares para Trabajadores Asalariados Oficina Nacional del Empleo Oficina Nacional de Seguridad Social de las Administraciones Provinciales y Locales Oficina Nacional de Pensiones Servicio Público Federal de Seguridad Social Unión Nacional de Mutualidades Socialistas	Banco "Carrefour" de la Seguridad Social Oficina de Control de las Mutualidades y de las Uniones Nacionales de Mutualidades Oficina Nacional de Seguridad Social Oficina Nacional de Vacaciones Anuales Oficina Regional del Empleo de Bruselas Instituto para la Prevención, la Protección y el Bienestar en el Trabajo (PREVENT) Oficina Flamenca del Empleo y de la Formación Profesional
Belice	Oficina de Seguridad Social	
Benin	Caja Nacional de Seguridad Social	
Bermuda	Departamento del Seguro Social	
Brasil	Instituto Nacional de Seguridad Social	Fundación Jorge Duprat Figueiredo de Seguridad y Medicina del Trabajo Ministerio de Previsión Social
Bulgaria	Instituto Nacional de Seguridad Social	
Burkina Faso	Caja Autónoma de Jubilación para los Funcionarios Caja Nacional de Seguridad Social	
Burundi	Instituto Nacional de Seguridad Social Mutualidad de la Función Pública	
Cabo Verde	Instituto Nacional de la Previsión Social	

Camerún	Caja Nacional de Previsión Social	
Canadá	Comisión de la Salud y de la Seguridad del Trabajo de Québec Consejo de Gestión del Seguro Parental Administración de Pensiones de Québec Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social	Junta de Inversiones del Régimen de Pensiones del Canadá Oficina del Actuario Jefe, Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras
Chad	Caja Nacional de Previsión Social del Chad	
Chile		Asociación Chilena de Seguridad Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS) Superintendencia de Seguridad Social
China (República Popular)	Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social	Comité Nacional de China para la Vejez Asociación del Seguro Social de China Consejo de Seguridad y Salud en el Trabajo Administración Estatal de la Seguridad en el Trabajo
Chipre	Ministerio del Trabajo y del Seguro Social	
Colombia	Caja Colombiana de Subsidio Familiar Caja de Compensación Familiar	
Congo (República del)	Caja Nacional de Seguridad Social Caja de Jubilación de Funcionarios	
Congo(Rep. Dem. del)	Instituto Nacional de Seguridad Social	
Corea (República de)	Corporación de Bienestar Laboral de Corea Institución Nacional del Seguro de Enfermedad Oficina Nacional de Pensiones	
Costa Rica	Caja Costarricense de Seguro Social	
Cote d'Ivoire	Institución de Previsión Social- Caja Nacional de Previsión Social Ministerio de la Familia y Asuntos Sociales Mutua General de Funcionarios y Agentes del Estado	
Dinamarca	Instituto de Pensiones Complementarias del Mercado de Trabajo Junta Nacional de Accidentes del Trabajo	Junta de Apelación Social Dirección Nacional de Seguridad Social Instituto Nacional Danés de Investigación Social Ministerio de Asuntos Sociales
Djibouti	Organismo de Protección Social	
Dominica	Régimen de Seguridad Social de Dominica	
Ecuador	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	
Egipto		Ministerio del Seguro Social
Emiratos Árabes Unidos	Fondo de Pensiones y Prestaciones de Jubilación de Abu Dhabi Autoridad de Pensiones y Seguridad Social	
Eslovaquia	Oficina del Seguro Social	Ministerio del Trabajo, Asuntos Sociales y Familia
Eslovenia	Instituto de Pensiones y del Seguro de Invalidez de Eslovenia	Instituto de Análisis y de Desarrollo Macroeconómico

España	Federación de Entidades Gestoras de la Administración de la Seguridad Social Española Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social	Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo Asociación para la Prevención de Accidentes Instituto de Actuarios Españoles
Estados Unidos de América	Administración de la Seguridad Social	AARP-Asociación Americana de Jubilados Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo
Estonia	Oficina Nacional del Seguro Social de Estonia	
Etiopía	Oficina de Seguridad Social	
Federación de Rusia	Ministerio de la Salud y del Desarrollo Social Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia Caja del Seguro Social de la Federación de Rusia	Fondo no Gubernamental de Pensiones "Gazfond"
Fiji	Fondo Nacional de Previsión de Fiji	
Filipinas	Instituto del Seguro de los Empleados del Estado Instituto de Seguridad Social	Fondo Mutual de Desarrollo de la Vivienda Centro de Seguridad y Salud en el Trabajo Corporación del Seguro de Enfermedad de Filipinas
Finlandia	Centro Finlandés de Pensiones Institución del Seguro Social Instituto de Seguro de Pensiones de las Autoridades Locales Institución del Seguro Social de los Agricultores Caja de Pensiones de los Marineros Federación de Institutos del Seguro de Accidentes Federación de Cajas del Seguro de Desempleo Fondo del Seguro de Desempleo	Ministerio de Asuntos Sociales y de la Salud
Francia	Agencia Central de Organismos de Seguridad Social Asociación General de Instituciones de Retiro para Mandos Intermedios Asociación para el Régimen Complementario de Jubilaciones de los Asalariados Caja Autónoma Nacional de la Seguridad Social en las Minas Caja Central de la Mutualidad Social Agrícola Caja de Depósitos-Administración de Pensiones Caja de los Franceses Residentes en el Extranjero Caja Nacional del Seguro de Vejez de las Profesiones Liberales Caja Nacional del Seguro de Vejez de los Trabajadores Asalariados Caja Nacional del Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Asalariados Caja Nacional de Jubilación de los Agentes de las Colectividades Locales Caja Nacional de Asignaciones Familiares	Apria R.S.A. CARCEPT-Previsión Centro de Coordinación Europea e Internacional de Seguridad Social Dirección de la Seguridad Social Escuela Nacional Superior de Seguridad Social Inspección General de Asuntos Sociales Instituto Nacional de Investigación y de Seguridad Organismo Profesional de Prevención de la Construcción y Obras Públicas

	Centro Técnico de las Instituciones de Previsión Establecimiento Nacional de Inválidos de la Marina Federación Nacional de la Mutualidad Francesa Institución de Retiro Complementario de los Agentes no Titulares del Estado y de las Colectividades Públicas Mutualidad de la Función Pública Mutua General de Educación Nacional Organismo Común de las Instituciones de Pensiones y de Seguros Sociales Unión Nacional Interprofesional para el Empleo en la Industria y el Comercio	
Gabón	Caja Nacional de Seguridad Social	
Gambia	Institución de Seguridad Social y de Financiación de la Vivienda	
Georgia	Fondo Estatal Unificado del Seguro Social de Georgia	
Ghana	Instituto de Seguridad Social y del Seguro Nacional	
Grecia	Oficina de Empleo de la Mano de Obra Organismo de Seguros Agrícolas Organismo Asegurador del Personal de la Sociedad Pública de Electricidad Instituto de Seguros Sociales-Caja Unificada del Seguro para los Empleados	Secretaría General de Seguridad Social Autoridad Actuarial Nacional
Granada	Régimen Nacional de Seguro	
Guatemala	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	
Guernesey	Ministerio de Seguridad Social	
Guinea	Caja Nacional de Seguridad Social	
Guinea Ecuatorial	Instituto de Seguridad Social	
Guyana	Régimen Nacional de Seguro	Ministerio de Trabajo, Servicios Humanos y Seguridad Social
Hungría	Caja Nacional del Seguro de Enfermedad Administración Central del Seguro Nacional de Pensiones	
India	Fondo de Previsión de las Minas de Carbón Corporación Estatal del Seguro de los Empleados	Fondo de Previsión y del Seguro de Pensiones de las Plantaciones de Té de Assam Fondo de Previsión de los Asalariados Ministerio del Trabajo y del Empleo
Indonesia	Sistema de Seguridad Social de los Empleados Instituto del Seguro de Salud de los Empleados del Estado	
Irán (República Islámica del)	Fondo de Pensiones de la Función Pública Organización del Seguro de Servicios Médicos Organización de Seguridad Social	
Irlanda	Ministerio de Asuntos Sociales y de la Familia	

Isla de Man	Ministerio de Salud y de Seguridad Social	
Islandia	Instituto de Seguridad Social del Estado	
Islas Salomón		Fondo Nacional de Previsión
Islas Vírgenes Británicas	Oficina de Seguridad Social	
Israel	Instituto Nacional de Seguros	
Italia	Instituto Nacional de Previsión y de Asistencia para los Trabajadores del Espectáculo y de los Deportes Instituto del Seguro para el Sector marítimo Instituto Nacional del Seguro Social Instituto Nacional del Seguro para el Personal de la Administración Pública Instituto Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo Instituto Postal y de Telecomunicaciones	Instituto Nacional de Asistencia Social Instituto Superior de Prevención y de Seguridad del Trabajo
Jamahiriya Árabe Libia	Caja de Seguridad Social	
Jamaica	Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social	
Japón	Federación Central de Organizaciones Nacionales del Seguro de Enfermedad del Japón Ministerio de la Salud, del Trabajo y del Bienestar Federación Nacional de Instituciones del Seguro de Enfermedad Asociación del Fondo Nacional de Pensiones Oficina del Seguro Social	Federación Nacional de Asociaciones del Seguro Social del Japón Asociación del Seguro de Pensiones de los Asalariados Fondo Gubernamental de Inversión de las Pensiones Instituto Internacional de Investigación sobre Pensiones Instituto Nacional de la Población y de Investigación en la Seguridad Social Fundación del Seguro de los Marineros
Jersey	Ministerio de Empleo y de Seguridad Social	
Jordania	Institución de Seguridad Social	
Kenya	Caja Nacional de Seguridad Social	Oficina de Prestaciones de Jubilación
Kiribati		Fondo de Previsión de Kiribati
Kirguisia (República)	Fondo Social de la República Kirguisia	
Kuwait	Institución Pública de Seguridad Social	
Letonia	Agencia Estatal del Seguro Social	
Líbano	Caja Nacional de Seguridad Social	Fundación I.E. Muhanna
Liechtenstein	Seguro de Vejez y Sobrevivientes de Liechtenstein	
Lituania	Caja Estatal del Seguro Social de la República de Lituania del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	
Luxemburgo	Asociación Luxemburguesa de Organismos de Seguridad Social	
Macedonia (Republica de)	Fondo del Seguro de Pensiones y de Invalidez de Macedonia	
Madagascar	Caja Nacional de Previsión Social	
Malasia	Fondo de Previsión de los Asalariados Organización de la Seguridad Social	

Malawi	Caja de Indemnizaciones de Accidentes del Trabajo y Enfermedades profesionales	
Malí	Caja de Pensiones de Malí Instituto Nacional de Previsión Social	
Malta	Ministerio de la Familia y de la Solidaridad Social	
Marruecos	Caja de Jubilaciones de Marruecos Caja Nacional de Seguridad Social Régimen Colectivo de Asignaciones de Retiro	Agencia Nacional del Seguro de Enfermedad
Mauricio	Ministerio de Seguridad Social, de Solidaridad Nacional y del Bienestar de las Personas Mayores y Reforma de las Instituciones	
Mauritania	Caja Nacional de Seguridad Social	
México	Instituto Mexicano del Seguro Social Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	
Moldova (República de)	Oficina Nacional del Seguro Social	
Mozambique	Instituto Nacional de Seguridad Social	
Myanmar	Oficina de Seguridad Social	
Namibia	Comisión de la Seguridad Social	
Nepal		Fondo de Previsión de los Asalariados
Níger	Caja Nacional de Seguridad Social	
Nigeria	Departamento de Pensiones y Registros Caja de Seguro Social de Nigeria	Comisión Nacional sobre Pensiones
Noruega	Dirección del Trabajo y del Bienestar Social	Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales Tribunal del Seguro Nacional
Nueva Zelandia	Corporación de Indemnización de Accidentes del Trabajo Ministerio del Desarrollo Social	
Omán	Autoridad Pública del Seguro Social	
Países Bajos	Oficina del Seguro de Salud Banco del Seguro Social Organismo Gestor del Régimen de Prestaciones para Asalariados	Organización Central del Trabajo y de los Ingresos Oficina de Inspección del Trabajo e Ingresos Ministerio de Asuntos Sociales y del Empleo
Pakistán	Institución para las Prestaciones de Vejez de los Empleados Ministerio del Trabajo, de la Mano de Obra y de los Nacionales Residentes en el Extranjero	
Palestina (Autoridad Nal. de)	Compañía General de Seguro y de Pensiones (Banda de Gaza)	
Panamá	Caja de Seguro Social	
Perú	Seguro Social de Salud	
Polonia	Fondo de la Seguridad Social Agrícola Institución del Seguro Social	

Portugal	Dirección General de Solidaridad y Seguridad Social	Instituto de Administración de los Fondos de Capitalización del Seguro Social
Qatar	Autoridad General de Jubilaciones y Pensiones	
Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Nte.	Ministerio del Trabajo y Pensiones Ministerio del Desarrollo Social	Oficina del Actuario del Gobierno
República Árabe Siria	Institución del Seguro Social	
República Centroafricana	Oficina Centroafricana de Seguridad Social	
República Checa	Administración de la Seguridad Social de la República Checa Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	
República Dominicana	Instituto Dominicano de Seguros Sociales	
Rep. Unida de Tanzania	Fondo de Previsión de las Autoridades Locales Caja Nacional del Seguro de Salud Caja Nacional de Seguridad Social Fondo de Pensiones Paraestatales Fondo de Pensiones de la Función Pública	
República de Kazajstán		Ministerio de Trabajo y Protección Social
República de Tayikistán	Fondo de Protección Social de la Población de la República de Tayikistán	
Rwanda	Caja de Seguridad Social de Rwanda Seguro de Enfermedad la Ruandesa	
Saint Kitts y Nevis	Oficina de Seguridad Social	
Samoa	Corporación de Indemnización de Accidentes del Trabajo	Fondo Nacional de Previsión
San Marino	Instituto de Seguridad Social	
Santa Lucía	Institución Nacional de Seguro	
Sn Vicente y las Granadinas	Servicio Nacional de Seguro	
Senegal	Caja de Seguridad Social Institución de Previsión para el Retiro en el Senegal	
Seychelles	Régimen de Pensiones de Seychelles	Caja de Seguridad Social
Sierra Leona	Fondo Nacional de Seguro y Seguridad Social	
Sri Lanka		Fondo de Previsión de los Asalariados
Sudáfrica	Ministerio de Desarrollo Social	
Sudán	Caja Nacional del Seguro de Salud Caja Nacional de Previsión Social Fondo Nacional de Pensiones	
Suecia	Seguro AFA Federación de Cajas del Seguro de Desempleo Agencia Sueca de Seguro Social	Administración Nacional de Trabajo Administración Suecia para el Medio Laboral Prevent-Organismo Intersindical para la Mejora del Medio Laboral Oficinas Gubernamentales (Ministerio de Salud y Asuntos Sociales) Oficina del Seguro de Desempleo

Suiza	Oficina Federal de Seguros Sociales Caja Inter-empresarial de Previsión Profesional Caja Nacional Suiza de Seguros en Caso de Accidentes	Comisión Federal de Coordinación para la Seguridad en el Trabajo
Swazilandia	Caja de Pensiones del Sector Público Fondo Nacional de Previsión de Swazilandia	
Tailandia	Oficina para la Seguridad Social	
Togo	Caja Nacional de Seguridad Social	
Trinidad y Tabago	Oficina del Seguro Nacional	
Túnez	Caja Nacional de Retiro y de Previsión Social Caja Nacional de Seguridad Social	Centro de Investigaciones y Estudios de la Seguridad Social
Turcos y Caicos (Islas)	Oficina Nacional del Seguro Social de las Islas Turcos y Caicos	
Turquía	Organización del Seguro Social de los Trabajadores Independientes Instituto del Seguro Social Caja de Retiro de los Funcionarios de la República de Turquía	
Uganda	Caja Nacional de Seguridad Social	
Uruguay	Banco de Previsión Social República AFAP S.A.	
Yemen	Autoridad General de Seguridad Social y Pensiones	
Zambia	Autoridad Nacional del Régimen de Pensiones Consejo de Control de la Caja de Indemnización de Accidentes del Trabajo de Zambia	Departamento de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social Fondos de Jubilación de los Gobiernos Locales Autoridad de pensiones y Seguros
Zimbabwe	Oficina Nacional de Seguridad Social	
<b>154</b>	<b>272</b>	<b>91</b>

Fuente: [www.aiss.org](http://www.aiss.org), 3-sep-2006

CUADRO 3

Instituciones miembros de la CISS por país

PAÍS	INSTITUCIÓN	CALIDAD DE MIEMBROS
Anguilla	Social Security Board	Titular
Antigua y barbuda	Social Security Board	Titular
Argentina	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) Asociación Mutua de los Agentes de los Organismos para la Tercera Edad (AMAOTE) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) Superintendencia de Riesgos del Trabajo NACIÓN – Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones	Titular Asociado Asociado Asociado Adherente
Aruba	Social Verzekeringsbank	Titular
Bahamas	The National Insurance Board	Titular
Barbados	National Insurance Office	Titular
Belize	Belice Social Security Board	Titular
Bolivia	Instituto Nacional de Seguros de Salud (INASES) Caja Nacional de Salud Caja Petrolera de Salud	Titular Asociado Asociado
Brasil	Ministerio de Previsión Social	Titular
British Virgin Islands	Social Security Board	Titular
Cánada	Social Development Canada	Titular
Chile	Ministerio del Trabajo y Previsión Social Caja de Compensación Los Andes Asociación Gremial de Cajas de Compensación Corporación de Estudios Técnicos de Seguridad Social (CETESS)	Titular Asociado Asociado Vinculado
Colombia	Instituto de Seguros Sociales de Colombia Caja de Compensación Familiar (COMPENSAR) Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social (CODES)	Titular Asociado Vinculado
Costa Rica	Caja Costarricense de Seguro Social Instituto Nacional de Seguros Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional Superintendencia de Pensiones	Titular Asociado Asociado Asociado
Cuba	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Titular
Curazao	Social Insurance Bank	Titular
Dominica	Dominica Social Security	Titular
Ecuador	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas	Titular Asociado
El Salvador	Instituto Salvadoreño del Seguro Social Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada Superintendencia de Pensiones	Titular Asociado Asociado

Grenada	National Insurance Scheme	Titular
Guatemala	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	Titular
Haití	Ministère des Affaires Sociales	Titular
Honduras	Instituto Hondureño de Seguridad Social Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo Instituto Nacional de Previsión del Magisterio Instituto de Previsión Social del Profesional del Derecho	Titular Asociado Asociado Asociado
Jamaica	Ministry of Labour, Social Security & Sport	Titular
México	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato Dirección de Pensiones del Estado de Jalisco AFORE XXI, S.A. de C.V. Asociación Nacional de Instituciones Estatales de Seguridad Social (ANIESS)	Titular Asociado  Asociado  Asociado Asociado Asociado Asociado Adherente Vinculado
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social Superintendencia de Pensiones	Titular Asociado
Panamá	Caja de Seguro Social	Titular
Paraguay	Instituto de Previsión Social	Titular
Perú	Seguro Social de Salud (EsSALUD) Seguro Integral de Salud (SIS)	Titular Asociado
República Dominicana	Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) Instituto Dominicano de Seguros Sociales Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) Instituto de Auxilios y Viviendas Seguro Médico para Maestros (SEMMA)	Titular Asociado Asociado Asociado Asociado
St. Kitts and Nevis	Social Security Board	Titular
St. Lucía	National Insurance Scheme	Titular
St. Vincent & the Grenadines	Nacional Insurance Scheme	Titular
Trinidad and Tobago	The National Insurance Board	Titular
Turks & Caicos Islands	National Insurance Board	Titular
United States of America	Social Security Administration	Titular
Uruguay	Banco de Previsión Social Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios	Titular Asociado

72 Instituciones de 37 países. Miembros: Titulares 37; Asociados 30; Adherentes 2; Vinculados 3.

Fuente: [www.ciss.org](http://www.ciss.org) , 3-sep-2006

CUADRO 4

Instituciones miembros de la OISS por país

PAÍS	MIEMBROS TITULARES (o de pleno derecho)	MIEMBROS ASOCIADOS
Argentina	Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) Administración Programas Especiales - APE Asociación de Clínicas y Sanatorios de la Provincia de Entre Ríos Asociación Mutual de los Agentes de los Organismos para la Tercera Edad (AMAOTE) Asociación Mutual SANCOR Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe Caja de Jubilaciones y pensiones de la provincia de Entre Ríos Caja de Previsión Social del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires Caja de Previsión Social y Seguro Médico de la Provincia de Buenos Aires Confederación de Clínicas, Sanatorios y Hospitales Privados de la República Argentina Confederación de Obras y Servicios Sociales de la República Argentina (COSSPRA) Confederación Farmacéutica Argentina (COFA) Confederación Médica de la República Argentina (COMRA) Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES) Federación Argentina de Trabajadores de Sanidad (FATSA) Federación Médica de la Provincia de Buenos Aires (FEMEBA) Federación Médica de Río Negro Federación Médica del Conurbano Bonaerense (FEMECON) Federación Médica Gremial de la Capital Federal (FEMECA) Fondo Compensador para Jubilados y Pensionados Telefónicos de la República Argentina Instituto de Obra Social de la Provincia de Corrientes (IOSCOR)	Asociación para el Estudio de la Seguridad Social en el Nordeste Argentino (APESSNEA) Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Fundación Argentina de Investigaciones de la Seguridad Social (FAISS) Fundación de Estudios para la Salud y la Seguridad Social (FESSS) Fundación Instituto Latinoamericano de Políticas Sociales (ILAPS) Fundación ISALUD Fundación Nuestra Señora del Hogar Fundación Rioplatense Fundación Sanatorio Güemes

	<p>Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos (IOSPER)  Instituto de Previsión Social de Misiones  Instituto de Seguridad Social de la Provincia de la Pampa  Instituto de Seguridad Social del Neuquen  Instituto Municipal de Previsión Social de Rosario (IPS Rosario)  Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y pensionados (PAMI)  Instituto Obra Médico Asistencial (IOMA)  Instituto Obra Social Empleados Públicos de Santiago del Estero (IOSEP)  Instituto Provincial de Previsión Social de Tierra del Fuego (IPPS)  Ministerio de Salud  Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires  Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social  NACIÓN AFJP S.A.  Obra Social de Agentes de Propaganda Médica de Córdoba  Obra Social de Dirección OSDO  Obra Social de Directivos y Empresarios Pequeños y Medianos (OSDEPYM)  Obra Social de Empleados Públicos de Mendoza (OSEP)  Obra Social del Personal Telefónico de la República Argentina (OSTEL)  Obra Social del Personal de la Actividad del TURF (O.S.P.A.T.)  Obra Social para Empleados de Comercio y Actividades Civiles (OSECAC)  Obra Social para la Actividad Docente (OSPLAD)  Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE)  Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)  Superintendencia de Riesgos del Trabajo  Superintendencia de Servicios de Salud  Unión Obrera de la Construcción de la Argentina (UOCRA)</p>	
--	---	--

Bolivia	<p>Caja de Salud de Caminos y R.A.  Caja Nacional de Salud  Caja Petrolera de Salud  Instituto nacional de Seguros de Salud  Ministerio de Salud y deportes  Mutualidad del Poder Judicial y Ministerio Público Sucre  Seguro Social Universitario Cochabamba  Seguro Social Universitario La Paz  Seguro Social Universitario Santa Cruz  Seguro Social Universitario Sucre  Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros</p>	
Brasil	<p>Caja de Asistencia de Abogados del Estado de Santa Catarina  Empresa de Procesamiento de Datos de Previsión Social (DATAPREV)  Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)  Ministerio de Previsión Social  Servicio Social de la Industria (SESI)  Fondo de Previsión Social del Estado de Mato Grosso do Sul</p>	<p>Fundación de Asistencia y Previsión Social de BNDES (FAPES)  Fundación de Economistas Federales (FUNCEF)  Fundación Petrobras de Seguridad Social (PETROS)</p>
Chile	<p>Asociación Chilena de Seguridad  Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones  C.C.A.F. "18 de septiembre"  C.C.A.F. "La Araucana"  C.C.A.F. "Los Andes"  C.C.A.F. "Los Héroes"  C.C.A.F. "Gabriela Mistral"  Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS)  Fondo Nacional de Salud (FONASA)  Instituto de Normalización Previsional  Instituto de Seguridad del Trabajo  Ministerio de Trabajo y Previsión Social  Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción  Servicio Nacional del Adulto Mayor  Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones  Superintendencia de Salud  Superintendencia de Seguridad Social</p>	
Colombia	<p>Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (ASOFONDOS)  Caja de Compensación Familiar (CAFAM)</p>	<p>Asociación de Profesionales Especialistas en Seguridad Social  Defensoría del Pueblo</p>

	<p>Caja de Compensación Familiar Fenalco (ANDI COMFENALCO)  Caja de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM)  Caja Nacional de Previsión Social (CANAJAL) – EICE  Cámara Técnica de Riesgos Profesionales de FASECOLDA  E.P.S. FAMISANAR Ltda. CAFAM COLSUBSIDIO  Entidad Promotora de Salud Organismo Cooperativo SALUDCOOP  Instituto de Seguros Sociales (ISS)  Ministerio de la Protección Social  SaludVida S.A. Empresa Promotora de Salud E.P.S.  Superintendencia del Subsidio Familiar  Superintendencia Nacional de Salud  SURATEP, S.A.</p>	<p>Fundación DISCALAR  Fundación Operación Sonrisa Colombia  Fundación Universidad Central  Instituto Nacional para Ciegos (INCI)  Pontificia Universidad Javeriana  Universidad Externado de Colombia</p>
Costa Rica	<p>Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)  Consejo de Salud Ocupacional  Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)  Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial  Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA)  Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p>	Instituto Superior Iberoamericano
Cuba	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	
Ecuador	<p>Instituto Ecuatoriano de seguridad Social  Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)</p>	
El Salvador	<p>Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)  Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)  Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)</p>	
España	<p>Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales  Tesorería General de la Seguridad Social  Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)  Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)  Instituto Social de Marina (ISM)  Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)  Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT)  FREMAP  IBERMUTUAMUR  FRATERNIDAD – MUPRESPA  ASEPEYO</p>	Fundación ONCE – América Latina (FOAL)

	Mutua Universal MIDAT Mutua	
Guatemala	Instituto de Previsión Militar (IPM) Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) Plan de Prestaciones del Empleado Municipal	
Guinea Ecuatorial	Instituto de Seguridad Social (INSESO)	
Honduras	Instituto de Previsión Militar (IPM) Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados del Poder Ejecutivo (INJyPPE) Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA)	
México	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano (ISSDH)	
Panamá	Caja de Seguro Social (CSS) Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP)	
Paraguay	Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal Instituto de Previsión Social (IPS) Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Instituto para el Desarrollo Mutuo (IDEM)
Perú	Seguro Social de Salud (ESSALUD) Oficina de Normalización Previsional (ONP) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	
Portugal	Secretaría de Estado de Seguridad Social	Asociación Portuguesa de Seguridad Social
República Dominicana	Administradora de Riesgos de Salud de las Fuerzas Armadas (ARS-FFAA) Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) Instituto de Auxilio y Vivienda (INAVI) Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales Caja de Pensiones para Portuarios (CPPP)	
Uruguay	Banco de Previsión Social Ministerio de Trabajo y Seguridad Social República AFAP S.A.	
Venezuela	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales	
<b>22</b>	<b>154</b>	<b>24</b>

Fuente: [www.oiss.org](http://www.oiss.org), 3-sep-2006

### 3. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

No está por demás reiterar, sobre todo en este capítulo, que la seguridad social para considerarse como tal debe proporcionarse de manera integral y no sólo alguna de sus ramas por separado a través de diferentes organismos. Bajo este criterio el llamado sistema de seguridad social lo constituyen las instituciones públicas mediante las cuales el Estado cumple la responsabilidad de administrar y otorgar los seguros y prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y sus familiares, derecho que surge de una relación laboral, ya que sin ésta prácticamente no se puede acceder a los beneficios de este tipo de protección social puesto que está supeditada al pago de una cuota que deriva de un salario.

El sustento legal que regula tal obligación del Estado parte naturalmente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su Título Sexto se refiere al Trabajo y la Previsión Social, concretamente en el Artículo 123.<sup>1</sup>

Este artículo que norma las relaciones laborales divide a la clase trabajadora en dos grandes apartados conocidos como el "A" y el "B". El primero agrupa a obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y a todos aquellos sujetos a un contrato de trabajo y señala, en su fracción XXIX, que "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

La norma que reglamenta este apartado "A" es la Ley Federal del Trabajo (LFT).

El segundo apartado (B)<sup>2</sup> agrupa a los trabajadores de los poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal y rige sus relaciones laborales mediante la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

---

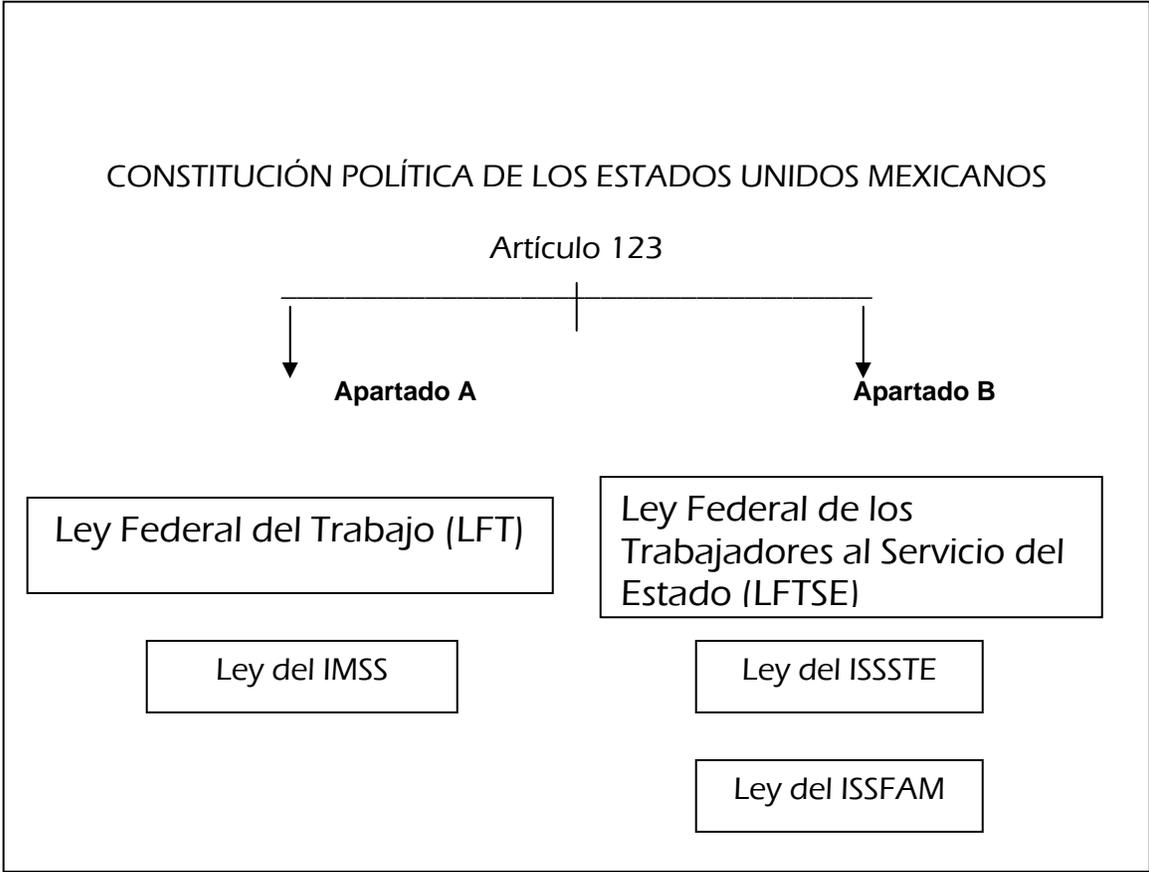
<sup>1</sup> Fuera de lo que dice este artículo no hay más referencias al tema salvo algunas muy generales que mencionan el derecho de toda persona a la protección de la salud y a disfrutar de una vivienda digna y decorosa (Artículo 4º).

<sup>2</sup> El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, fue elevado a la categoría de norma constitucional y se creó el Apartado B del Artículo 123.

Estado (LFTSE). En la fracción XI de este apartado se enlistan las bases mínimas de la seguridad social para este grupo de trabajadores, que se brindarán a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y que son: los accidentes y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; jubilación; invalidez; vejez; muerte; centros para vacaciones y recuperación; tiendas económicas; habitaciones baratas para renta o venta y créditos para la adquisición de casas habitación cómodas e higiénicas.

En la fracción XIII del mismo apartado B se menciona que “Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes”, fundamento que da origen al Instituto de Seguridad Social para la Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

Marco jurídico del sistema de seguridad social



### 3.1. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).<sup>3</sup>

Se le atribuye al presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) la iniciativa de crear una Comisión Técnica, en 1941, cuyo encargo fuera elaborar un proyecto de Ley de Seguros Sociales en el que se recogieran las inquietudes u opiniones de la clase obrera y de los empresarios. El documento que resultó al año siguiente, se concibió desde su origen con un carácter integral que consideraba los riesgos de las enfermedades y los accidentes del trabajo, las enfermedades generales, la maternidad, la invalidez, la vejez, la muerte y la cesantía en edad avanzada. Decidió también que el financiamiento del seguro social tendría una base tripartita y proporcional entre el Estado, los Patrones y los Trabajadores, basada en un porcentaje del salario.

En ocasión de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en 1942, la representación de México hizo del conocimiento de los asistentes lo que ya era concebido como el proyecto de Ley del Seguro Social Mexicano, al cual dicha Conferencia se refirió en estos términos: “La iniciativa mexicana de Ley del Seguro Social obligatorio merece la aprobación y aliento de esta Conferencia porque constituye un código de seguridad científicamente elaborado con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, a la par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el seguro social en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la nación mexicana”.

El 29 de diciembre del mismo año la iniciativa de Ley fue aprobada por el Congreso de la Unión por unanimidad y se publicó en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943. La primera reforma a esta Ley fue en 1944, por decreto presidencial, para darle carácter de obligación fiscal al pago de cotizaciones al IMSS.

A los dos años de su nacimiento, la institución estaba en proceso de armar la infraestructura necesaria para su funcionamiento de manera que ya contaba con 117 consultorios, 31 clínicas, 2 sanatorios y 1 maternidad (entre propios y subrogados) al tiempo que construía 5 unidades hospitalarias. Por lo que hace a los recursos humanos la plantilla sumaba 825 médicos, 111 practicantes, 647 parteras, 201

---

<sup>3</sup> Tomado de CISS. La seguridad social en México. Serie Monografías No. 4, 1993.

químicos responsables y auxiliares de farmacia y 42 químicos y técnicos de laboratorio.

En el período del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952) se reconocía la fortaleza económica del Instituto, suficiente para cumplir sus compromisos, lo que le permitió ampliar la red hospitalaria agregándole el primer hospital de zona “La Raza”, hacerse de lo que sería su edificio emblemático sobre el Paseo de la Reforma en la Ciudad de México y construir una Unidad Habitacional con más de 2 mil viviendas.

En el mismo lapso se hizo otra reforma a la Ley para corregir el desequilibrio financiero provocado en el ramo de enfermedades generales y maternidad y para aumentar el monto de las pensiones.<sup>4</sup>

Durante el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se dio especial atención a la reorganización administrativa y se diseñó un plan de inversiones para construir más unidades hospitalarias, continuar la construcción de vivienda para trabajadores, elevar la calidad de los servicios y asegurar el pago oportuno de las pensiones. Se instituyó también la rama de medicina familiar.

Al presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) le tocó una época de crecimiento de la seguridad social en todos sus aspectos.<sup>5</sup> Se incorporó el servicio de guardería infantil para los hijos de trabajadoras, se afiliaron al seguro obligatorio los trabajadores temporales y eventuales urbanos y del campo, se abrió el Centro Médico Nacional, se ampliaron las prestaciones sociales y se continuó la construcción de vivienda con la inauguración de la Unidad Independencia.

La política del Lic. Gustavo Díaz Ordaz presidente de México de 1964 a 1970, con relación al IMSS, fue la de hacer más eficiente el servicio y en forma más humanitaria y se refirió también a la necesidad de mantener el equilibrio financiero de la institución. En este periodo entró en operación el Centro Vacacional Oaxtepec, en el Estado de Morelos.

---

<sup>4</sup> Aquí hay que señalar el nacimiento de un problema histórico cuyas consecuencias incidieron de manera importante en la descapitalización del fondo de pensiones al tomar parte del mismo para transferirlo al ramo de enfermedad y maternidad, que nunca fue devuelto.

<sup>5</sup> Se creó el ISSSTE.

La expansión del IMSS se fortaleció durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y estuvo dirigida a hacer extensivos los beneficios de la Ley<sup>6</sup> a ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, y de manera obligatoria a los trabajadores de las industrias familiares y a los no asalariados. Se incorporó el concepto de solidaridad social integral buscando la protección social de productores del medio rural en diferentes estados de la república.

A tres años de asumir la presidencia el Lic. José López Portillo (1976-1982) formalizó la institución del Programa IMSS-Coplamar de Solidaridad por Cooperación Comunitaria, con el propósito de llevar los servicios de salud, principalmente, a quienes hasta entonces se consideraban marginados de esos beneficios, sobre todo en comunidades muy alejadas de los centros de las ciudades. Así dio inicio la desconcentración administrativa del IMSS en delegaciones estatales, regionales y del Valle de México. Entre otras obras importantes de esa época destacó la inauguración del Hospital de Especialidades del Centro Médico La Raza.

De 1943 a 1982, el Instituto Mexicano del Seguro Social vivió sus diferentes etapas sin dificultades que no pudieran ser superadas en lo inmediato. Hasta entonces sus reservas económicas habían sido invertidas como se había planeado: en el desarrollo del propio Instituto y para financiar obras de vialidad, saneamiento, introducción de agua potable, energía eléctrica, construcción de hospitales, sanatorios, maternidades y colonias obreras.<sup>7</sup>

El primer director del IMSS<sup>8</sup> habría pronunciado entonces al respecto: "Es urgente que el dinero congelado, improductivo y expuesto a las vicisitudes del futuro, se invierta con largueza en la planeación y construcción de las instituciones que serán el instrumento adecuado para conseguir la liberación de la necesidad, de las enfermedades y del infortunio".<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Mediante adiciones a la ley hechas en marzo de 1973.

<sup>7</sup> Resulta pertinente señalar la coincidencia en cuanto al destino de las reservas económicas acumuladas en ese periodo, que parece ser el mismo que pretende dar, veinticinco años después, el ISSSTE al ahorro proveniente de las cuentas individuales de sus trabajadores, de acuerdo a la nueva Ley en vigor desde el 1° de abril de 2007 (Artículo 109), por conducto del PENSIONISSSTE..

<sup>8</sup> Abog. Vicente Santos Guajardo (Coahuila) 1943.

<sup>9</sup> CISS. *Op.cit.* p. 16

Estaba hablando de tiempos en los que el IMSS se dedicaba a recaudar grandes sumas de dinero por concepto de cotizaciones de los trabajadores sujetos a su régimen obligatorio. Tiempos de bonanza económica en los que la obligación de pagar pensiones era casi inexistente.

Sin embargo, las luces amarillas empezaron a encenderse. Cuarenta años de vida de la institución significaban también que aquellas grandes sumas tenían que regresar a las arcas para ser devueltas a sus propietarios a través de un régimen de pensiones y jubilaciones, pues los trabajadores empezaron a alcanzar el tiempo y la edad para retirarse.

Esas luces amarillas ya eran rojas en otros países que tempranamente (en los años 20) habían iniciado sus sistemas de seguridad social. A principios de los años ochenta Chile es el primero en abandonar el modelo hasta entonces prevaleciente en toda América Latina basado en el sistema de reparto y de solidaridad intergeneracional para imponer uno totalmente nuevo que se abría a la participación de la empresa privada en la administración de los fondos.

No obstante la trascendencia de la modalidad, las instituciones de seguridad social en México tardaron en digerir el mensaje (o esa fue la percepción) y continuaron su marcha sin mayores cambios.<sup>10</sup> Sobre todo porque durante el sexenio se descubrieron nuevos y abundantes yacimientos de petróleo, que animaron incluso al presidente en turno a declarar que los mexicanos tenían que prepararse para administrar la riqueza. ¿Para qué preocuparse entonces?

Al llegar a la presidencia el licenciado Miguel de la Madrid (1982-1988) aceptó que el país estaba pasando por una crisis económica, lo que significaba la necesidad de adoptar medidas de austeridad en la administración pública. Por lo mismo conminaba al IMSS como institución de solidaridad, justicia social y de redistribución de la riqueza a no dejar de proporcionar los servicios y prestaciones de manera eficiente, oportuna y con elevado sentido humano. Se emprendió un

---

<sup>10</sup> Contrariamente a la reacción de emprender medidas preventivas, se siguieron sumando prestaciones o bajando el monto de las cuotas, como fue el caso del ISSSTE que en 1983 pasó de 14 a 20 seguros, prestaciones y servicios, y el tiempo de cotización para obtener la jubilación, en el caso de las mujeres, disminuyó de 30 a 28 años.

programa de modernización que incluyó la desconcentración y simplificación administrativa.

La política del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) con respecto al IMSS fue la de mejorar la calidad de los servicios y dar especial atención al campo de la salud reproductiva y la planificación familiar. El programa IMSS-COPLAMAR fue sustituido (o cambiado de nombre) por el IMSS-SOLIDARIDAD.

Para entonces se cumplían 50 años del Instituto y se reportaba que su cobertura alcanzaba al 60% de la población total, que sus derechohabientes sumaban una cantidad superior a los 37 millones y se empezaba a reconocer y a aceptar que enfrentaba una situación financiera difícil y por lo tanto se tendrían que buscar alternativas.

En el mismo periodo presidencial se hizo crecer la idea de que el problema financiero de las instituciones de seguridad social se estaba convirtiendo en una bomba de tiempo que estallaría en cualquier momento de no tomarse las medidas necesarias para evitarlo.<sup>11</sup>

En respuesta a ello, en 1992 surgió el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que consistía en una obligación para los patrones de abrir una cuenta a favor de sus trabajadores en una institución de crédito, para crear un seguro de retiro adicional constituido con el 2% del salario base de cotización.<sup>12</sup> Para los efectos se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley del IMSS para modificar el Capítulo V Bis referente al Seguro de Retiro.

La medida tuvo buena aceptación entre la clase trabajadora toda vez que solo obligaba a una parte (los patrones), en tanto que ellos, los trabajadores, recibirían un beneficio complementario en el momento de su retiro.

En ese ánimo pasó desapercibido, para los trabajadores, el hecho de que el SAR se constituía de cuentas individuales que a la vez daban vida a dos subcuentas, la de ahorro para el retiro y la de vivienda,

---

<sup>11</sup> Idea sustentada en el debate que en ese momento se mantenía en la región sobre los pros y contras del llamado nuevo régimen privado de pensiones, y por otro lado la presión de adoptar cuanto antes el sistema de cuentas individuales de ahorro.

<sup>12</sup> Cuenta que generaría intereses cuando menos en la misma proporción. que serían agregados sistemáticamente al capital.

dando entrada para su manejo a la iniciativa privada a través de los bancos e instituciones de crédito.

Es decir, se trataba de una medida que tomaba algunos elementos de del llamado sistema privado de pensiones, muy discutido en ese entonces, pero que su carácter complementario no provocaba suspicacias ni exaltaba prejuicios, no obstante que estaba clara la obligación del pago de comisiones por manejo de esas cuentas.

Se puede decir que ésta fue la respuesta que atenuó el problema del financiamiento de las pensiones en el IMSS.<sup>13</sup> Sin embargo se cocinaba también la que sería la respuesta definitiva.

En la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1995, el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, presidente de la República, plasmaba que “A pesar de sus realizaciones, se debe reconocer que para construir el sistema de seguridad social que requieren hoy los mexicanos y necesitará México en el siglo XXI, es indispensable corregir deficiencias, superar limitaciones y sentar bases sólidas para que la seguridad social sea, en mayor medida, la vía por la cual avancemos hacia la eficacia plena de los derechos sociales.

Por ello, la obligación estatal de contribuir de manera más efectiva al desarrollo nacional, a la generación del ahorro interno y al crecimiento del empleo, coincide con la necesidad de enfrentar las complejas circunstancias y de resolver urgentemente la crítica situación financiera por la que atraviesa el instituto; de adecuarse al cambio demográfico; de responder a las crecientes demandas de mayor eficiencia en el uso de los cuantiosos recursos que se le confían para convertirlos en servicios y prestaciones;<sup>14</sup> y de superar insuficiencias con la firme voluntad de dar plena vigencia a sus principios y filosofía original de la seguridad social.

Todo eso, hace impostergable emprender cambios indispensables para fortalecer al Instituto y darle viabilidad en el largo plazo, acrecentar su capacidad de dar mayor protección, mejorar la calidad, eficiencia y

---

<sup>13</sup> Aplicada posteriormente en los mismos términos a trabajadores del ISSSTE.

<sup>14</sup> Esta apreciación en particular dice mucho, en forma clara y concisa, de lo bondadoso de los sistemas de seguridad social (de ahí su abuso) y de la responsabilidad única de sus instituciones. El subrayado es del autor de esta Tesis.

oportunidad en el otorgamiento de servicios de salud, así como garantizar prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas”.<sup>15</sup>

Superar la contingencia financiera, fortalecer la institución a través del saneamiento de sus finanzas, proporcionar más y mejores servicios, crecer con certidumbre, promover el ahorro interno para la generación de empleos, elevar la calidad de los servicios, contar con un sistema de pensiones más equitativo y transparente, elevar la cuantía de las pensiones y que éstas fueran inmunes a los efectos de la inflación, etc. fueron entre muchas otras las virtudes que le atribuían a la opción de constituir cuentas individuales para el retiro de cada trabajador.

Aunque en su momento hubo manifestaciones y movilizaciones de los trabajadores del IMSS a fin de no permitir su reforma, finalmente quedó asentado en la misma Exposición de Motivos que la iniciativa de ley provenía de un consenso entre representantes de los trabajadores (sindicato), de los empresarios y del gobierno, previo diagnóstico elaborado por el propio IMSS el cual fue sometido a un proceso de consulta y debate en el que participaron también especialistas y organizaciones civiles.

Durante dicho proceso se constituyó la llamada Comisión Tripartita para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social de la cual surgió la propuesta de la Alianza Obrero-Empresarial para el Fortalecimiento y Modernización de la seguridad Social, que aparentemente derivó en la mencionada iniciativa.

La nueva Ley del IMSS, que en resumen se inspiró en el régimen de pensiones implantado en Chile, tomando como modelo para la administración de los fondos a las AFP's de ese país, entró en vigor en 1997 y dio origen en México a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFORES).

Los cambios más significativos que vinieron con la reforma a la Ley del IMSS, fueron los siguientes, independientemente de la reagrupación de los seguros como el de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte que quedó dividido en dos: Seguro de Invalidez y Vida (I.V.), para cubrir los riesgos durante la vida laboral activa del trabajador y; Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (R.C.V.), que

---

<sup>15</sup> IMSS. Ley del seguro Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

tiene el carácter previsional para que el trabajador conserve una manera digna y decorosa de vivir al llegar a la vejez:

1. La creación de cuentas individuales para cada trabajador en el rubro que ahora se denomina Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (R.C.V.). Cuenta que se constituye con el 4.5% de la aportación tripartita para este seguro, el 2% de la aportación patronal correspondiente al SAR<sup>16</sup> y el 5.5% (de un salario mínimo) como Cuota Social<sup>17</sup> por parte del gobierno.
2. La participación de la banca privada en el manejo de los recursos (públicos) a través de las AFORES. Con la correspondiente comisión por manejo de cuenta a cada trabajador, que en principio es del 2%, no del sueldo, sino del saldo.
3. Los 460, 000 pensionados por vejez o cesantía existentes a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley, seguirían recibiendo su pensión a través del IMSS con recursos del gobierno federal.<sup>18</sup>
4. Los trabajadores en activo, que empezarían a cotizar en el nuevo esquema, al momento de su retiro tendrían el derecho de conocer la estimación de los montos que hubiesen logrado sumar en cada esquema para optar por el que más les convenga.
5. Incremento de la edad de retiro en el orden de un mes por año durante 24 años a partir del 2006.

El entonces director general del IMSS, Lic. Genaro Borrego Estrada, declaraba acerca de la reforma "...el IMSS es hoy más fuerte, más seguro y más social; tiene plena garantía futura y está preparándose para atender, con calidad y plena satisfacción, a los usuarios de la seguridad social en el siglo XXI. Están garantizados los recursos de las pensiones para las actuales y las nuevas generaciones".<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Deja de ser un recurso complementario.

<sup>17</sup> Esta Cuota Social por cada trabajador parecía justificar, o así se percibía la intención, la parte que decía que si un trabajador, al llegar a la edad de retiro, no hubiera logrado el ahorro suficiente para obtener una pensión mínima, el gobierno le proporcionaría una pensión mínima garantizada. En el marco de la Ley anterior nunca se daba ese supuesto de la insuficiencia de recursos para la pensión del trabajador.

<sup>18</sup> Con recursos fiscales.

<sup>19</sup> IMSS. Revista Solidaria No. 134 (febrero-marzo) 1999.

En otra de sus intervenciones se refería a la incorporación de nuevos procedimientos en las formas de financiamiento y administración, a novedosos mecanismos de incorporación a la seguridad social y a los nuevos ordenamientos y adecuaciones para impulsar un desempeño administrativo más transparente y eficaz.

Dejaba claro el papel recaudador del IMSS (de acuerdo a nueva Ley) de las cuotas tripartitas (patrón-gobierno-trabajador) para ser depositadas en cuentas individuales manejadas por las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES) pertenecientes al sector privado nacional y extranjero.

En esa fecha, 1999, el Lic. Borrego decía en su discurso pronunciado en la Reunión Ministerial sobre la Iniciativa AISS 2000, en Roma Italia, que “En conjunto, la reforma institucional trajo como resultado, por una parte, que se sanearan las finanzas institucionales. En 1998 se obtuvo ya un remanente que permitió apoyar un programa de inversiones para la construcción, equipamiento y conservación de instalaciones; mismo que representa un incremento de inversiones de 1998 a 1999 del 112% en términos reales, posibilitando crear 10 mil nuevas plazas para fortalecer la atención y, por otra, el beneficio de una operación en términos de eficiencia y calidad sin precedente en la historia de nuestra organización”.

“Para garantizar que el IMSS esté en posibilidad de hacer frente a sus obligaciones de largo plazo y alcance la viabilidad financiera, institucionalizamos una estructura y una estrategia, que separa el gasto de la administración patrimonial, y que permite continuar con la inversión rentable y eficiente de reservas y excedentes”.

### **3.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).<sup>20</sup>**

El surgimiento de las instituciones de seguridad social responde a las legítimas aspiraciones de los trabajadores para lograr cada vez más y

---

<sup>20</sup> La información histórica del Instituto fue tomada principalmente del documento La Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado elaborado por la Subdirección de Afiliación y Vigencia de la Subdirección General de Prestaciones Económicas en 1997 y de la publicación CISS. La seguridad social en México. Serie Monografías No. 4, 1993.

mejores condiciones de trabajo y, al mismo tiempo, alcanzar estándares suficientes de calidad de vida tanto para ellos como para sus familias.

Tales instituciones son ahora el producto de un proceso de crecimiento y transformación de los primeros movimientos sociales ocupados en la defensa de los derechos y demandas del sector laboral. El caso del ISSSTE no es la excepción ya que primero fue una oficina del gobierno Federal<sup>21</sup> denominada Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, que funcionaba desde 1925 bajo un esquema parecido al de una institución de seguros, ahorro y crédito.

El fondo con que operaba esta Dirección se constituyó con una subvención fija del gobierno durante los primeros tres años, la cual se fue ajustando cada año subsiguiente y, con la aportación de los trabajadores en activo de acuerdo con su edad: 3% del sueldo a los 18 años, variables que se iban incrementando hasta llegar al 9.90% a los 55 años. En cuanto el fondo reportó excedentes éstos fueron destinados a proporcionar préstamos personales a los cotizantes.

Las pensiones se otorgaban en cuatro circunstancias diferentes: por retiro obligatorio a los 65 años de edad y forzoso a los 70; por retiro potestativo o voluntario a los 60 años; por inhabilitación siempre y cuando el trabajador tuviera un mínimo de 10 años de servicio y; para deudos de funcionarios o pensionistas.

Para fijar el monto de las pensiones la operación era simple: el 1.5% del promedio de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos anteriores multiplicado por el número de años de servicios. En caso de fallecimiento, los deudos de los funcionarios recibían el 50% de la pensión (del funcionario en activo), y en caso de la muerte del pensionista sus familiares recibían el 70% si el pensionista fallecía antes de haber disfrutado la pensión un año completo. Por cada año completo que el pensionista hubiere disfrutado la pensión después del primero y hasta el octavo, ésta se disminuía en un 5% hasta llegar al 35% fijo. Este procedimiento no varió mucho en el transcurso de 1925 a 1945, periodo en el cual las pensiones otorgadas alcanzaban la cifra de 3, 679.

---

<sup>21</sup> Creada durante la presidencia del general Plutarco Elías Calles.

El promedio anual de pensiones concedidas fue de 175.19, siendo los años de 1925 y 1936 los que menos reportaron (26 y 94 respectivamente), mientras que los de mayor número fueron: 1932 con 308 pensiones; 1933 con 307 y; 1934 con 259.

Con el tiempo se hicieron varias reformas y adiciones a la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925, entre las más destacadas fue la incorporación, en 1946, del término de empleados y obreros del Estado y la división de las pensiones en directas y transmitibles. Se creó asimismo otra prestación consistente en la devolución de fondos a los trabajadores que se separaran del servicio o a sus familiares, en caso de fallecimiento.

Sin embargo, fue hasta 1947 con la publicación de una nueva Ley que sustituyó a la efímera de 1946, cuando quedaron sentadas las bases para un sistema de protección social más amplio y con una visión integral a favor de los trabajadores del sector público.<sup>22</sup> Se fijó, por ejemplo, la edad de 55 años y 15 años de servicios como mínimos para acceder a la pensión por vejez (disposición cuya vigencia se extendería hasta el mes de marzo de 2007). En los mismos términos se asignaría la pensión por inhabilitación física o intelectual por causas ajenas al empleo y se eliminó el requisito para la pensión por inhabilitación física o intelectual por causas del servicio.

Las cuotas para el financiamiento de las pensiones también sufrieron modificaciones para obligar tanto al trabajador como al gobierno a aportar el 5.5% del sueldo (ya sin tomar en cuenta la edad) para destinarlos a este fondo. La Ley, por otra parte, adquirió el carácter de aplicación obligatoria para todos los empleados y funcionarios públicos.

En la medida que iba creciendo el sector público (la burocracia) lo hacía también la estructura administrativa de la Dirección de Pensiones y por supuesto la demanda de más y mejores servicios considerando que existía la solvencia económica para ello. Doce años después, en 1959, nació la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que entró en vigor en 1960, la cual

---

<sup>22</sup> Es probable que este avance en las prestaciones contenidas en la nueva Ley General de Pensiones Civiles (se le había suprimido "...y de Retiro") tomara como referencia la Ley que dio origen ese mismo año al IMSS, sin pretender en ese momento crear una institución similar.

abrogó a la anterior de 1947, y en esta quedaba plasmada definitivamente la concepción integral de la seguridad social al incluir prestaciones de carácter económico, cultural, social y de salud, haciéndolas extensivas a familiares de trabajadores y pensionistas.

El nuevo organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios ofrecía a su derechohabencia catorce prestaciones (entre seguros, prestaciones y servicios):

1. Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad
2. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales
3. Servicios de reeducación y readaptación de inválidos
4. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia
5. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural, y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia
6. Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador
7. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto
8. Préstamos hipotecarios
9. Préstamos a corto plazo
10. Jubilación a los 30 años o más de servicios sin importar la edad
11. Seguro de vejez a los 55 años de edad y 15 de servicios mínimo
12. Seguro de invalidez con 15 años de servicios como mínimo
13. Seguro por causa de muerte del trabajador o pensionista
14. Indemnización global

En cuanto a las cuotas y aportaciones, las primeras pasaron a ser del 8% de sueldo básico a cargo del trabajador y del 12.75% a cargo de las entidades y organismos públicos.<sup>23</sup>

Para ese año la población derechohabiente se distribuía en: 129, 512 trabajadores; 11, 912 pensionistas; 346, 318 familiares de ambos, para hacer un total de 487, 742.

La estructura también se modificó, ahora existía un órgano colegiado por encima de la Dirección General que era la Junta Directiva que integraban representantes del Estado y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de éste, y en orden descendente existían solo tres Subdirecciones: la de servicios Médicos, la de Pensiones y

---

<sup>23</sup> Más tarde, en 1972, se sumaría el 5% para el Fondo de Vivienda y en 1992 el 2% para el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), ambas a cargo solamente del patrón.

Préstamos y, la Administrativa, que se complementaban a su vez con los Departamentos de Servicios Sociales, Jurídico y de Arquitectura y Planeación; así como la Caja General, la Auditoría Interna y la Contaduría General.

Un dato que a la postre sería revelador en el estudio de las causas del desfinanciamiento del fondo de pensiones, según analistas y críticos, es que en el año de la creación del ISSSTE la relación entre trabajador en activo y pensionado era de 10.87 por 1, es decir, el régimen de pensiones durante esa época se observaba financieramente sólido, no así las ramas de la salud y de los servicios sociales que requerían del apoyo de esos recursos para su operación.<sup>24</sup>

La evolución de la población derechohabiente denotaba el crecimiento de la burocracia en cantidades significativas, pero también la llamada burocracia de la burocracia *versus* trabajadores del ISSSTE, que en 1965 eran 20 mil y para 1976 ya eran 33 mil, para atender en ese año, a 3 millones 918 mil 514 trabajadores, pensionistas y familiares derechohabientes. Es decir, cada trabajador atendía en promedio a 118.7 servidores públicos.

AÑO	POBLACIÓN DERECHOHABIENTE
1960	487,742
1965	1'029,654
1971	1'584,782
1976	3'918,514

El crecimiento del Instituto y de los beneficios a los trabajadores del Estado fue la constante durante décadas, bien por las “conquistas” de las organizaciones que los representaban (sindicatos) o simplemente por decreto presidencial, como era el caso de los aumentos salariales anunciados por lo general en la celebración del “Día del Trabajo”.

El Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE) se creó en 1972 como órgano desconcentrado del Instituto, con la aportación del gobierno del 5% del sueldo básico del trabajador, que sumado a las aportaciones de las Dependencias y Entidades para otros seguros y servicios, hacía un total del 17.75%.

---

<sup>24</sup> Este desequilibrio financiero ya lo había acusado el IMSS en sus primeros años de operación, sin embargo la experiencia negativa no fue capitalizada por el ISSSTE para tomar medidas preventivas y ninguna de las dos instituciones pudo revertir los efectos que pasarían a ser considerados también como otra de las causas de la crisis financiera de los fondos de pensiones.

De 1959 a 1975 la Ley del ISSSTE había sido reformada y adicionada en 4 ocasiones. En ese año se ajustó la cantidad de años que se requerían para obtener el promedio de los sueldos básicos para definir el monto de las pensiones, disminuyéndola de 5 a 3.

La nueva Ley que entró en vigor en 1983 amplió el esquema general de prestaciones aumentándolas de 14 a 20, con el propósito de garantizarle un nivel de vida adecuado y decoroso al trabajador, para quedar de la siguiente manera:<sup>25</sup>

1. Medicina preventiva\*
2. Seguro de enfermedades y maternidad
3. Servicios de rehabilitación física y mental
4. Seguro de riesgos del trabajo
5. Seguro de Jubilación
6. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios
7. Seguro de invalidez
8. Seguro por causa de muerte
9. Seguro de cesantía en edad avanzada (10 años de servicios y 60 de edad)
10. Indemnización global
11. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil\*
12. Servicios de integración a jubilados y pensionados\*
13. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto
14. Préstamos hipotecarios para adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejora de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos
15. Préstamos a mediano plazo\*
16. Préstamos a corto plazo
17. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes
18. Servicios turísticos\*
19. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación
20. Servicios funerarios\*

Más tarde se integraría otra prestación (para sumar 21), la del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> En estos años Chile ya había sustituido su régimen de pensiones de reparto por el de cuentas individuales y la polémica que ocasionó se expandía en toda la región latinoamericana.

\* Nuevas prestaciones que se incorporaron.

<sup>26</sup> La justificación se basó en la necesidad de fomentar el ahorro interno y la procuración del mejoramiento de la situación económica del trabajador, primordialmente al momento de su retiro, así como en el financiamiento de su vivienda, y para ello se adicionó el Capítulo V bis para crear el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) con el 2% para la subcuenta del SAR y el 5% para la vivienda. El FOVISSSTE se reestructuró para constituirse en un nuevo fideicomiso administrador de las aportaciones para la Subcuenta de Vivienda del SAR.

La evolución de las prestaciones siempre iba en ascenso, adicionando otras, disminuyendo algunas veces los requisitos para su obtención o extendiendo los beneficios a otras categorías de familiares de los trabajadores y pensionistas. (“El problema es que todos estos beneficios se definieron y se establecieron sin calcular el monto de las aportaciones o contribuciones, o los costos financieros que esto representaba. Se comenzaron a otorgar beneficios sin buscar mecanismos para que su administración fuera financieramente sana”).<sup>27</sup>

Ejemplo de ello fue el caso de las reformas hechas en 1985 para reducir los requisitos administrativos en la concesión de los seguros pensionarios; para unificar en 4% la tasa de interés aplicable a los créditos hipotecarios; para ajustar el tiempo efectivo de cotización que deberían acumular las mujeres cuando ejercieran su derecho a la jubilación (1986), el cual se redujo de 30 a 28 años; para exentar a los pensionistas de la cuota del 4% del seguro de enfermedades y maternidad y de medicina preventiva, para él y sus familiares(1992) y; para establecer, en 1993, que el aumento a las pensiones se realizaría conforme al incremento porcentual del salario mínimo en el Distrito federal. Años más tarde y sustentado en la política de equidad de género, se reconocería el derecho del esposo o concubino de la trabajadora a recibir los beneficios que la Ley concede en su caso a las esposas o concubinas del trabajador.

A 35 años de su creación el ISSSTE protegía a 5 millones 885 mil 536 personas y la plantilla de su personal era de 91 mil 588 trabajadores, por lo que la proporción en cuanto a derechohabientes atendidos por cada trabajador había bajado de 118.7 en 1976 a 64.2 en 1995, lo cual daba una idea del crecimiento de la burocracia. La infraestructura obviamente también había crecido a 104 clínicas, 877 unidades de Medicina Familiar, 109 Consultorios Auxiliares, 60 Clínicas Hospital, 21 Hospitales Generales, 8 Unidades de Especialidades, 11 Hospitales Regionales, 104 Hospitales Subrogados y el 20 de Noviembre, 128 Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil, 33 Agencias TURISSSTE, 260 Centros y Tiendas Comerciales, 118 Farmacias, 47 Talleres de Manufacturas y Actividades, y 6 Velatorios.

---

<sup>27</sup> MORENO Enrique Cueto, Subdirector General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del ISSSTE, en BRUGADA Molina Clara, Coordinadora. Sistema de Pensiones en México, Presente y Futuro. Cuadernos Legislativos. Grupo Parlamentario del PRD. Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, México, 2004, p. 61

Para 1997, el director general en turno, Lic. José Antonio González Fernández, durante la ceremonia conmemorativa por el día del Trabajador del ISSSTE,<sup>28</sup> daba las siguientes cifras<sup>29</sup>:

- 2 millones 480 mil 930 trabajadores afiliados;
- población amparada de 9 millones 261 mil 674 personas;
- casi 100 000 trabajadores de la institución, de los cuales 62 mil 787 laboraban en el área de la salud (médicos, enfermeras, asistentes, camilleros y personal administrativo);
- mil 202 unidades médicas;
- 4, 364.4 millones de pesos erogados durante el primer semestre para el pago de 310, 170 pensiones y jubilaciones;
- 2, 069.9 millones de pesos destinados para 479, 888 préstamos durante el primer semestre;
- 203, 249 metros cuadrados de pisos de venta en su red de cerca de 500 unidades comerciales, donde se atendieron a 65.8 millones de clientes durante el primer semestre;
- más de 9000 millones de pesos como ingresos del ISSSTE durante el primer semestre, de los cuales poco más de 6000 correspondían al ISSSTE, 2000 al FOVISSSTE y casi 700 al Sistema Integral de Tiendas y Farmacias.

En dicho evento estaban presentes el presidente de la República, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, el dirigente de la FSTSE, Lic. Héctor Valdés Romo y el Secretario General del Sindicato del ISSSTE, Lic. Marcelino Miranda Añorve.

En ninguno de los discursos se insinuó siquiera que el Instituto estuviese pasando por dificultades económicas y no se escuchó alguna referencia al debate en torno a la privatización de los fondos de pensiones.

Por el contrario, se habló de extender la cobertura y elevar la calidad de los servicios, de fortalecer las acciones para transformar la institución en aras de elevar su eficiencia y su productividad para brindar la

---

<sup>28</sup> Celebrada el 2 de octubre en la residencia oficial de Los Pinos. Los datos fueron tomados de la Memoria del evento elaborada por la Coordinación General de Comunicación Social. ISSSTE, 1997.

<sup>29</sup> Un dato que hay que tomar en cuenta es el referente a las estadísticas, que en momentos parecen no coincidir, ya sea en cuanto al número de derechohabientes o de trabajadores o de pensionados, no obstante que en el sector público es menor el movimiento en la plantilla laboral en comparación con el sector privado.

atención que se merecían los derechohabientes. Se exaltaba que por encima de cualquier cosa lo más importante del ISSSTE eran sus trabajadores. Se informaba del mejoramiento del Primer Nivel de Atención a la Salud incrementando su infraestructura y la capacidad resolutive a través del equipamiento de unidades médicas y de la ampliación, terminación y reestructuración de obras.

“Las unidades médicas de todo el país cuentan con todos los medicamentos y material de curación necesarios para operar con absoluta normalidad. En el ISSSTE el abasto está garantizado. Se están modernizando sistemas y estamos trabajando en nuevos mecanismos de distribución y evaluación de consumos”.

Lo más cercano que se escuchó en cuanto a una posible reforma fue “Estamos trabajando juntos para construir el nuevo ISSSTE de las oportunidades. Un ISSSTE que se moderniza. Un ISSSTE más eficaz; que presta servicios de mayor calidad y que aprovecha de mejor manera los recursos. Un ISSSTE cercano a la gente y a la sociedad; que se preocupa por el derechohabiente y que imagina fórmulas nuevas para servir mejor”.

Ese mismo año de 1997 había entrado en vigor la nueva Ley del IMSS que transformó el régimen de pensiones. Parecía que las dos instituciones vivían una realidad diferente y contrastante, aunque los especialistas en el tema y la prensa vaticinaban que el siguiente paso sería la reforma a la Ley del ISSSTE en la misma dirección.

Se dice que fue hasta 1992 que el ISSSTE sobrevivió con los últimos recursos acumulados en sus reservas y a partir de ahí recurrió al subsidio del gobierno Federal, que en ese año fue de mil millones de pesos, para el pago de pensiones y jubilaciones.

#### Déficit financiero del fondo de pensiones

1992	698 millones	(se cubrieron con sus reservas)
1993	968 millones	(cubierto por el gobierno federal)
1994	mil 300 millones	(subsidio del gobierno federal)
1995	2 mil 100 millones	( “ )
1996	2 mil 800 millones	( “ )
1997	4 mil 200 millones	( “ )
1998	5 mil 700 millones	( “ )
1999	7 mil 400 millones	( “ )

2000	9 mil 200 millones	(	“	)
2001	11 mil 828 millones <sup>30</sup>	(	“	)
2006	37 mil millones	(	“	)

La cifras que al respecto manejaba el subdirector general de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, Enrique Moreno Cueto, relacionadas con las causas del desfinanciamiento se referían en primer lugar a que el tiempo promedio de disfrute de la pensión había pasado de dos y medio años en 1975 a veintiún años en 2002 y la relación trabajador activo-pensionado que en 1960 era de 10.87 por 1, en 1980 de 21 a 1, en 2002 ya era de menos de cinco por uno.

Decía el funcionario que el déficit en el periodo 1995-2000 había alcanzado la cifra de 45 mil millones de pesos, en tanto que durante el sexenio del Lic. Vicente Fox Quesada el gasto sería de 129 mil millones y durante el siguiente sexenio (de Felipe Calderón) de 209 mil millones de pesos y así sucesivamente.

Entre los años de 1999 y 2005 parecía que el debate en torno a la reforma de la Ley del ISSSTE se vivía por ciclos o por coyunturas políticas, en los que el discurso repetía la no privatización del Instituto como premisa fundamental aunque poco explícita. Los medios de comunicación no hacían más que repetir lo que el gobierno decía respecto al problema que iba creciendo cada día más en el ISSSTE por la falta de financiamiento para el pago de pensiones y jubilaciones de los servidores públicos.

Pocas o ninguna fueron las propuestas escuchadas para encontrar una solución al problema fuera de la opción de crear las cuentas individuales.

Otra institución con las mismas características que las anteriores, de organismo público descentralizado del gobierno federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se suma al sistema de seguridad social es la institución que atiende al sector militar.

---

<sup>30</sup> Con esta cantidad se pagarían las pensiones de 389 mil 215 jubilados que en promedio recibían 3 mil 426 pesos al mes. El Presupuesto de Egresos de la Federación contempló en ese año un gasto de 20 mil 144.2 millones de pesos para el pago de pensiones, cantidad de la cual el ISSSTE recibiría 8 mil 315.9 millones por concepto de cuotas y aportaciones.

### 3.3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

En 1926 se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, de acuerdo a lo ordenado en la Fracción XIII del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, que en principio creó la Dirección de Pensiones Militares como el órgano encargado de organizar y administrar la previsión social para este grupo de la población. Cincuenta años después, en 1976, dicho órgano se transformó en el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) con la entrada en vigor de su propia Ley (29 de junio).

Por sus características, se dice que esta Ley es todavía más protectora o tutelar que la del IMSS o la del ISSSTE debido a que busca motivar el ingreso, la permanencia, la disciplina y el mejor desempeño de sus miembros.

En 1996 el personal de las fuerzas armadas era de 130 mil efectivos, de los cuales la mitad aproximadamente eran conscriptos, 37 mil oficiales de la Secretaría de Marina y 8 mil miembros de la fuerza aérea<sup>31</sup>. La población amparada en el año 2000 era de 659 mil 454<sup>32</sup>.

La estructura orgánica es reducida, de acuerdo al número de población que ampara, ya que cuenta además de su Junta Directiva con una Dirección General y una Subdirección General de las que dependen siete Direcciones y otras áreas entre Coordinaciones, Comisiones y Comités<sup>33</sup>.

Una ventaja notoria sobre las demás instituciones es que el ISSFAM tiene su propia institución bancaria, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO) que le permite entre otras funciones administrar los recursos provenientes del Fondo de Ahorro (para generales, jefes y oficiales).

Entres las funciones generales del ISSFAM destacan:

---

<sup>31</sup> *El Nacional*, 11 de enero de 1996, p. 24

<sup>32</sup> [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Septiembre de 2006.

<sup>33</sup> Tomado de CISS. *Op.cit.* pp.156-157.

1. Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que su propia Ley les encomienda;
2. Administrar su patrimonio exclusivamente para el fin señalado en la misma Ley;
3. Administrar los fondos que reciba con un destino específico, aplicándolos a los fines previstos;
4. Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del Activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de vivienda, así como para el pago de pasivos por los mismos conceptos.

Las prestaciones que administra y proporciona son:

1. Haberes de retiro
2. Pensiones
3. Compensaciones
4. Pagas de defunción
5. Ayuda para gastos de sepelio
6. Fondo de trabajo<sup>34</sup> a cargo de BANJERCITO
7. Fondo de ahorro<sup>35</sup> a cargo de BANJERCITO
8. Seguro de vida militar<sup>36</sup>
9. Seguro colectivo de retiro<sup>37</sup>
10. Venta y arrendamiento de casas
11. Préstamos hipotecarios y a corto plazo
12. Tiendas, granjas y centros de servicio
13. Hoteles en tránsito
14. Casas hogar para retirados
15. Centros de bienestar infantil
16. Servicios funerarios
17. Escuelas e internados
18. Becas y créditos de capacitación técnica y científica
19. Centros de alfabetización
20. Centros de Adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares
21. Centros deportivos y de recreo
22. Orientación social

---

<sup>34</sup> Se constituye con una aportación del gobierno federal del 11% de los haberes.

<sup>35</sup> Se constituye con aportaciones quincenales de los militares y del gobierno federal del 6% de los haberes, cada uno.

<sup>36</sup> Prestación económica equivalente a 40 meses de haberes y sobrehaberes que se entrega a los familiares designados. El fondo lo administra el ISSFAM.

<sup>37</sup> Consiste en un monto que va de 16 a 50 meses de haberes y sobrehaberes mínimos vigentes conforme al último grado militar y progresivo según los años de servicio.

23. Servicio médico integral<sup>38</sup>

24. Servicio médico subrogado de farmacias económicas

Como se puede ver, el ISSFAM tiene cierta semejanza con las otras dos instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) en cuanto a su organización, su forma de financiamiento, sus seguros y prestaciones, salvo aquellas particularidades propias de un sector como el militar.

La última reforma a la Ley del ISSFAM se dio el 9 de julio de 2003, en plena discusión y debate sobre la crisis del régimen de pensiones para trabajadores del sector público.

Dicha Ley, a diferencia de lo ocurrido en el IMSS y en el ISSSTE, mantuvo las características del sistema de reparto con algunas modificaciones mínimas. “El único cambio que implica una reducción de derechos respecto a la anterior LISSFAM consiste en que ahora se incrementa la edad límite requerida para el retiro en los grados inferiores; por ejemplo, en la tropa pasa de 45 a 50 años, en los subtenientes de 46 cambia a 51 años, etcétera. Sin embargo, a partir de los coroneles y hasta los generales de división se mantiene la misma edad requerida por la derogada LISSFAM. No obstante los incrementos aludidos, la edad de retiro de los grados inferiores sigue siendo sumamente favorable para los militares en relación con la de los derechohabientes de otras instituciones de seguridad social (quizá porque sus labores son muy desgastantes en términos físicos y psicológicos y en ciertas condiciones afrontan un alto grado de riesgo).”<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> El ISSFAM no cuenta con infraestructura médica, por lo que a través de convenios de subrogación con la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina proporciona estos servicios.

<sup>39</sup> Dip. Pablo Franco (PRD) integrante de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, en BRUGADA Molina Clara *Op. cit.* p. 87

Seguros y prestaciones comunes IMSS-ISSSTE-ISSFAM<sup>40</sup>

SEGUROS	PRESTACIONES		
	Económicas	Médicas	Sociales
Riesgos de trabajo (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales)	Pensión por incapacidad permanente parcial o total. Pensión de viudez Pensión por orfandad Pensión a ascendientes	Atención médica	Vivienda Guarderías Centros vacacionales Centros de seguridad social para la familia Centros sociales y deportivos Tiendas Centros para la Tercera Edad Eventos culturales Servicios turísticos
Enfermedades no profesionales y maternidad	Se conserva el salario al 100%		
Invalidez	Pensión		
Vejez	Pensión		
Muerte	Pensión de viudez, orfandad y ascendientes		
Edad Avanzada	Pensión		
Retiro por edad y tiempo de servicios	Pensión		
Jubilación	Jubilación		
Retiro	Indemnización		

En términos generales, se mantuvieron y elevaron los montos de haberes de retiro y prestaciones, mismos que aumentan por causas como: ascenso de grado, condecoraciones recibidas, estudios, y el desempeño de funciones específicas de su profesión, entre otras. Asimismo, la pensión conserva su carácter vitalicio y “sin requisitos adicionales y ajenos a la seguridad social, como el relativo a la insuficiencia de recursos ahorrados en la cuenta individual”<sup>41</sup>

Finalmente en 2006 el gobierno anunció un generoso aumento en los sueldos de la tropa de alrededor del 45%.

En estricto sentido, el IMSS, el ISSSTE y el ISSFAM serían las tres únicas instituciones del gobierno federal que conforman el sistema de seguridad social en México, las cuales han construido su propia historia y enfrentado sus propias contingencias en el transcurso de su existencia sin que en ningún momento hayan hecho coincidir sus intereses para buscar soluciones comunes a un menor costo social y económico. Sin embargo, aunque en otra categoría, se llegan a

<sup>40</sup> Además de las que se mencionan en este cuadro existen otro tipo de prestaciones tales como ayudas económicas y en especie para diversos conceptos como pueden ser: contraer matrimonio, maternidad, lactancia, despensa, becas, impresión de tesis profesionales, pago de marcha y funerales, entre otros.

<sup>41</sup> Pablo Franco, *Op.cit.* p. 89

reconocer como parte del mismo a algunas empresas paraestatales que reproducen en sus contratos colectivos modelos de seguridad social con todas sus características.

### **3.4. Petróleos Mexicanos (PEMEX).**

Es un organismo público descentralizado creado por decreto del 7 de junio de 1938. Sin ser, por supuesto, una institución de seguridad social, cuenta con lo que podría llamarse un subsistema exclusivo para sus trabajadores que en varios rubros supera a los beneficios que se obtienen a través del IMSS o del ISSSTE. Lo particular de esta empresa es que tiene recursos e infraestructura propios y suficientes para proporcionar de manera eficiente la seguridad social integral a sus trabajadores, pensionados y familiares derechohabientes, que en el año 2000 sumaban 627 mil 491.

Los seguros y prestaciones a que tienen derecho los empleados se encuentran contenidos en el correspondiente Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre PEMEX y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM)<sup>42</sup>.

Reiterando que no se trata de una institución de seguridad social sorprende la claridad y la precisión en el contenido de cada una de sus 258 cláusulas, sobre todo las que se refieren al tema, lo que evita cualquier laguna o falsa interpretación. La contundencia y exigencia comunes en la redacción del clausulado (características no vistas en las condiciones generales de trabajo de otras instancias de la Administración Pública Federal) denotan sin duda la apreciación del trabajador desde una óptica humanista, el interés en la persona y su bienestar, pero también la voluntad de hacerlo partícipe de los beneficios que genera una empresa exitosa (aunque se diga lo contrario). Lo más cercano a la aspiración de conseguir una distribución equitativa de la riqueza a través del vehículo de las instituciones de seguridad social es el caso precisamente de los trabajadores de PEMEX<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Durante la elaboración del presente trabajo estaba vigente el Contrato Colectivo para el periodo 2005-2007 y la revisión se haría durante el mes de julio de 2007.

<sup>43</sup> Es evidente que el alcance y monto de los beneficios corresponde a la importancia y poder económico de la empresa, sin desconocer la actividad y gestión sindical para el logro de los mismos.

Los seguros, prestaciones y servicios que brinda la empresa paraestatal a sus trabajadores son en muchos casos los mismos que se obtienen a través del IMSS o del ISSSTE pero en mayor cantidad, calidad y oportunidad.

En ninguna Ley de las instituciones de seguridad social mencionadas se podría leer alguna vez, ni antes de sus reformas, ni mucho menos después, algo parecido a lo que dice el referido Contrato Colectivo de los trabajadores de PEMEX acerca de los servicios médicos “En caso de pérdida de salud debido a enfermedades y accidentes ordinarios, riesgos de trabajo, tratándose de trabajadores sindicalizados, jubilados o derechohabientes de ambos, el patrón se obliga a proporcionar atención médica integral, con todos los elementos médico-quirúrgicos y los medios terapéuticos que la ciencia indique en el tratamiento adecuado del padecimiento, agotando todos los recursos de que disponga nuestro medio científico, a fin de lograr la recuperación del enfermo así como la rehabilitación laboral de los trabajadores con preferencia a la aplicación de indemnizaciones” (Cláusula 89).

En otra parte dice: “Para lo anterior, el patrón se obliga a proporcionar el servicio médico integral empleando personal técnico competente, instalaciones<sup>44</sup>, equipo y elementos terapéuticos de la mejor calidad, en las dependencias de que disponga directa o indirectamente, conforme a las disposiciones contenidas en este capítulo”.

“Como regla general el patrón proporcionará directamente los servicios materia de este capítulo y optará por los servicios subrogados cuando las necesidades técnico-asistenciales así lo justifiquen, obligándose el patrón a informar oportunamente al sindicato por escrito de la designación de tales servicios”.

“...Los médicos, dentistas y enfermeras deberán ser titulados, con títulos expedidos por facultades legalmente reconocidas, debiendo estar sus títulos debidamente legalizados y registrados, ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, y en el caso de los médicos y dentistas, ante la Secretaría de Salud y ante la Dirección

---

<sup>44</sup> PEMEX cuenta con 22 hospitales, de los cuales dos son denominados Centrales, el Sur en Picacho y el Norte en Azcapotzalco, D.F., 13 clínicas y 32 Consultorios

General de Medicina y Seguridad en el Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Cláusula 94).

Los profesionistas a que se refiere esta Cláusula deberán tener cuando menos, tres años de ejercer la profesión y en cuanto a los médicos especialistas, presentarán además su currículum vitae y el certificado de posgraduado o el diploma de doctorado, extendido por las instituciones científicas mencionadas, y avalados por el Consejo de su especialidad, excepción hecha de las enfermeras, a quienes únicamente se les exigirá un año de práctica profesional.

Tratándose de médicos especialistas, la representación sindical podrá solicitar, cuando lo considere conveniente, que se le muestre la documentación que los acredite”.

“Cualquier queja que los trabajadores sindicalizados, los jubilados o sus familiares, presenten por faltas o deficiencias en los servicios a que se contrae este capítulo, previa averiguación y la comprobación de la misma, el patrón se obliga a corregirla y subsanarla de inmediato” (Cláusula 95).<sup>45</sup>

En este estilo está hecho todo el documento, que además incluye el catálogo de puestos con sus respectivos sueldos por jornada y el monto exacto de aquellas prestaciones en dinero.

Algunos de los beneficios que no proporcionan otras instituciones a sus derechohabientes son:

Viáticos por la cantidad de \$528.70 pesos por cada periodo de 24 horas cuando el trabajador que sufra un accidente o una enfermedad no profesionales necesite salir de su centro de trabajo o de su residencia para recibir en otro lugar atención médica del patrón.

Si el período es menor de veinticuatro horas y no hay necesidad de pernoctar fuera del centro de trabajo o de su residencia, el patrón se obliga a pagar la parte proporcional de las cuotas siguientes: \$93.00 por una comida; \$187.00 por dos comidas; \$280.50 por tres comidas y \$248.20 por alojamiento y lavado de ropa.

---

<sup>45</sup> La extensión de esta cita se estimó necesaria para observar en su magnitud, como una pequeña muestra, los derechos creados y la responsabilidad del patrón para garantizarlos.

Viáticos durante el traslado de trabajadores enfermos, considerando los días que se empleen de su centro de trabajo o lugar de residencia a la Unidad Médica en la que se recibirá la atención y viceversa, tomando las distancias siguientes:

De 250 a 750 Km	1 día de viáticos
De 751 a 1500 Km	2 días
De 1501 Km en adelante	3 días

Viáticos para transportación urbana de \$43.15 pesos por cada día que se requiera cuando el trabajador enfermo se encuentre en lugar distinto al de su centro de trabajo o residencia.

Gastos de traslado, en caso de muerte, cuando el trabajador estuviera fuera del lugar de residencia recibiendo atención médica, por la cantidad de \$9, 700 pesos y en caso de tratarse de un derechohabiente la ayuda es de \$4,000 pesos.

En materia de pensiones<sup>46</sup> tampoco se deja nada a la libre interpretación, las reglas son muy claras:

I. Jubilaciones por vejez: Los trabajadores que acrediten 25 años de servicios y 55 años de edad. Derecho a una pensión pagadera catorcenalmente que se calcula tomando como base el 80% del promedio de salarios ordinarios que hayan disfrutado en puestos permanentes en el último años de servicios y en proporción al tiempo laborado en cada uno de dichos puestos, por cada año más de servicios después de cumplidos los 25, la pensión jubilatoria se incrementará en un 4% hasta llegar al 100% como máximo.

II. Jubilaciones por incapacidad permanente derivada de riesgo de trabajo. Previa valuación del médico perito del patrón, incapacidad del 50% y hasta el 69.9% de la permanente total y, registren 16 años de antigüedad incluyendo los tres años de espera que establece la Cláusula 123 de este contrato, tendrán derecho a ser jubilados, siempre y cuando se haya agotado la posibilidad de su reubicación, asignándoles una pensión jubilatoria sobre la base del 60% del promedio del salario ordinario que hubiere disfrutado durante el último

---

<sup>46</sup> Basadas en un régimen de reparto y solidaridad intergeneracional.

año de servicios prestados después de cumplidos 16 años, sin que exceda del 100%.

Por incapacidad del 70% de la total en adelante, tienen derecho a ser jubilados siempre y cuando acrediten haber alcanzado 4 años de servicios cuando menos. La pensión jubilaria se fijará tomando como base el 40% del promedio del salario ordinario. Por cada año más de servicios prestados después de cumplidos los 4, la pensión se incrementará en un 4% hasta llegar al 100% como máximo.

Los trabajadores afectados de incapacidad parcial que los imposibilite para el trabajo o para desempeñar su puesto de planta y no acepten su reacomodo en otro cuyas actividades puedan desempeñar, tendrán derecho a la jubilación siempre que acrediten haber alcanzado 20 años de servicios cuando menos. La pensión jubilaria se fijará tomando como base el 60% del salario ordinario, por cada año más de servicios después de cumplidos los 20, la pensión se incrementará en un 4% hasta llegar al 100% como máximo.

### III. Jubilaciones por incapacidad permanente para el trabajo derivada de riesgo no profesional.

Los trabajadores que justifiquen estar incapacitados por riesgo no profesional para desempeñar su puesto de planta o cualquier otro, o que no puedan ser reacomodados en los términos de este contrato, tendrán derecho a ser jubilados, siempre que acrediten un mínimo de 20 años de servicios. La pensión se calculará tomando como base el 60% del salario ordinario del último puesto de planta; por cada año más de servicios, después de los 20, la pensión se incrementará en un 4% hasta llegar al 100% como máximo.

Otros derechos de los jubilados:

- La suma de \$1,575.80 mensuales para la adquisición de canasta básica de alimentos;
- Préstamos por el equivalente hasta de 90 días del importe de su pensión jubilaria;
- Aguinaldo anual equivalente a 57 días de la pensión jubilaria;
- En caso de fallecimiento de alguno de sus derechohabientes, ayuda para gastos funerarios por la cantidad de \$2,993.00;

- Asignación de casa o crédito hipotecario.
- Cuando fallece un jubilado el patrón proporciona a sus deudos 125 días de la pensión que percibía para gastos funerarios, cantidad que no podrá ser inferior a \$14,066 pesos; un seguro de vida por \$36,446; una pensión post-mortem calculada sobre la pensión jubilatoria que recibía.

Otras prestaciones para trabajadores en activo:

- Prótesis dentales \$950.00 cada tres años.
- Ortodoncia para hijos menores de 14 años \$870.00 a cada uno de ellos.
- 100% del costo total de anteojos
- \$392.00 para armazón, cada dos años
- \$2,884.00 para órtesis auditivas, por una sola vez
- Ayuda de renta de casa
- Asignación de vivienda
- Préstamo con garantía hipotecaria (4% de interés sobre saldos insolutos)
- Aportación financiera equivalente a \$76, 497 pesos
- Habitaciones unitarias o multifamiliares propiedad de la empresa, en arrendamiento, por \$100.00 mensuales.

Una disposición muy importante que repercute directamente en los ingresos de los trabajadores durante su etapa activa y la jubilatoria es la siguiente:

...“las cantidades que los trabajadores de turno perciban por concepto de tiempo extra fijo, se les computarán dentro del salario ordinario por día, para los efectos del pago en los casos de vacaciones, accidentes de trabajo, enfermedades ordinarias o profesionales, permisos económicos, comisiones sindicales, jubilaciones, días de descanso a la semana, fondo de ahorros, gastos funerarios, seguros de vida, aguinaldo, prima de antigüedad, pensión post-mortem, prima por laborar en domingo, movilizaciones, compensación por alquiler de herramienta, compensación por pérdida de objetos personales de los trabajadores marinos en los casos de naufragios de embarcaciones y toda clase de indemnizaciones de acuerdo con el contrato y la ley Federal del Trabajo”(Cláusula 45).

## Prestaciones adicionales:

- Hasta un máximo de 1,000 becas anuales, para la formación académica de los trabajadores cuando cursen estudios a nivel de secundaria, preparatoria, subprofesional o su equivalente, profesional y post-grado en escuelas o facultades debidamente reconocidas por la SEP, cuyos montos mensuales serán los siguientes:

Secundaria o su equivalente	\$1,193.00
Preparatoria o su equivalente	\$1,537.00
Profesional	\$2,074.00
Post-grado	\$2,134.00

- Cuarenta becas de especialidad para la categoría de enfermeras tituladas;
- Permiso con goce de salarios y prestaciones por el tiempo que duren los estudios;
- Pago de viáticos cuando tenga que salir del lugar en que está ubicado su centro de trabajo cuando sea necesario por los estudios que realiza;
- Pago de inscripción y colegiatura;
- Ayuda única de \$870.00 para la compra de libros.
- 6,800 becas anuales para la formación académica de los hijos de los trabajadores, de las cuales 250 se otorgarán preferentemente a los hijos discapacitados, con los montos siguientes:

Secundaria o su equivalente	\$342.00
Preparatoria, subprofesional o su equivalente	\$522.00
Profesionales	\$745.00
- 1000 litros de gasolina PEMEX Magna y 6 litros de aceite lubricante automotriz con descuento del 50% mediante el sistema de reembolso mensual
- Reembolso mensual del 100% del importe de 135 kilogramos de gas doméstico

Visto así y no obstante el giro de la empresa, PEMEX sería el modelo de protección social deseable para cualquier trabajador, que como antes al IMSS y al ISSSTE, están dirigiéndose las baterías para su destrucción a través de información alarmista y tendenciosa que lleve a reducir las

conquistas alcanzadas y termine transformando a su régimen de pensiones en otra Afore “Petrolera”.

### 3.5. Otros regímenes de pensiones.

Fuera de las instituciones mencionadas como integrantes del sistema de seguridad social en México, no hay otras con características similares. Sin embargo si hay algunas empresas paraestatales que administran y otorgan seguros adicionales en materia de pensiones, jubilaciones y salud, en condiciones preferenciales por sobre las que se brindan a través del IMSS o del ISSSTE

De ninguna manera se cuestionan los beneficios obtenidos a través de la lucha obrera, pues se trata de acuerdos entre las partes con pleno conocimiento de causa de sus efectos y consecuencias. En este supuesto podrían situarse los casos de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro<sup>47</sup> y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)<sup>48</sup>, que complementan y combinan sus prestaciones con las que proporcionan directamente las empresas o en algunos casos los sindicatos.

De acuerdo a la información publicada por el Diario “el Universal”<sup>49</sup>, al 31 de diciembre de 2006 los pensionados y jubilados de las tres empresas paraestatales sumaban la cantidad de 116,000 (76 mil de PEMEX, 27 mil de CFE y 22 mil de LyF) y el costo del pago de esas pensiones era, en 2002, de 193 mil 440 millones de pesos, habiendo aumentado en 2006 a 740 mil millones de pesos. El número de trabajadores de las mismas empresas era de 356 mil 993.

Por otro lado, la fracción XIII-Bis del Apartado B del Artículo 123 constitucional dice que “El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado”.

---

<sup>47</sup> El 9 de febrero de 1994 se crea por decreto el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro.

<sup>48</sup> Creada en 1937 y en 1947 se expidió el Decreto para hacerla un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. En 1960 el presidente Adolfo López Mateos nacionalizó la industria eléctrica.

<sup>49</sup> [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), 22 de abril de 2007.

Es por ello que instituciones como Nacional Financiera, Banco de México, Banco de Comercio Exterior, Sociedad Hipotecaria Federal y Bansefi, entre otras, tiene sus propios regímenes de pensiones para sus empleados y funcionarios, muy diferentes en cuanto a calificaciones para obtenerlos y a sus montos.

Asimismo, “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo 15 años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro”<sup>50</sup>.

Casos especiales son las pensiones a los expresidentes de la República que reciben cuantiosas pensiones en dinero, recursos y servicios. Actualmente se encuentran en esa situación: Lic. Luis Echeverría Álvarez; Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; Lic. Carlos Salinas de Gortari; Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y Lic. Vicente Fox Quesada.

Al decir de Selene Ávila, autora del artículo alusivo en “El Universal”, al país le cuestan más de 259 millones 115 mil 269 pesos anuales éstas pensiones que incluyen salarios de secretario de Estado en funciones, equipos de 103 personas (para cada uno) con sus respectivos salarios, seguros de vida y de gastos médicos mayores, 25 empleados de la Federación, 78 elementos de las fuerzas federales, choferes, oficinas con su correspondiente plantilla de personal a partir de un director general, inmuebles, pagos de predial, agua, luz, gas, teléfono, jardinería, limpieza, cortinas, alfombras, vehículos (blindados) cuyos gastos por tenencias, verificaciones, seguro, mantenimiento y gasolina también son cubiertos con recursos del erario público. Se incluyen también recorridos nacionales e internacionales.

Todo esto sustentado en diversos Acuerdos Presidenciales que los mismos mandatarios han ido adecuando a sus propias necesidades. El único requisito para obtener estos beneficios es haber ostentado el cargo de presidente de la República.

---

<sup>50</sup> Artículo 94, párrafo noveno.

#### 4. LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES.

La expectativa que se creó en torno a la orientación que se daría a la reforma del régimen de pensiones y jubilaciones para los trabajadores del sector público no generó más debate que el que se refería a la fecha de su entrada en vigor, ya que no se tenía duda que seguiría el mismo modelo que el IMSS había incorporado en 1997, el basado en cuentas individuales, y de esa manera seguir la tendencia que nació en Chile en 1980.<sup>1</sup>

En algún momento se pensó que la ventaja de conocer la trayectoria y los resultados de dicho modelo, probado a lo largo de veintisiete años, sería determinante a la hora de tomar decisiones como para proponer un proyecto mejorado que innovara con manufactura propia el sistema de pensiones en México. Sin embargo, se ignoró esa experiencia y la esperada “genialidad” no llegó, perdiéndose la oportunidad de trascender en la historia de la política laboral y social del país.

La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) se publicó el sábado 31 de marzo de 2007 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor al día siguiente, el domingo 1° de abril.<sup>2</sup> Quedaba abrogada la Ley de 1983. La única sorpresa fue la forma apresurada en que se sometió al Congreso el proyecto de Ley atribuido al representante de la (FSTSE)<sup>3</sup> y apoyado por la líder del Magisterio Nacional. El régimen de pensiones basado en la solidaridad intergeneracional de beneficios definidos era sustituido por el de cuentas individuales de cuotas definidas y beneficios inciertos.

Con esta Ley surgieron también las protestas y manifestaciones públicas en su contra por considerarla inconstitucional y contraria a los intereses de los trabajadores. Para el mes de mayo se habían presentado 92 mil demandas de garantías (amparos) ante el Poder Judicial Federal, lo que originó un hecho calificado de insólito: la

---

<sup>1</sup> Lo que no se alcanza a comprender es que si ya se conocían los resultados de este modelo en el IMSS, negativos por cierto, ¿por qué se repitió el mismo error en el ISSSTE?

<sup>2</sup> No pasaron desapercibidas las fechas de publicación y entrada en vigor de la Ley, al tratarse de días inhábiles, interpretándose como un acto doloso por parte del gobierno y la aceptación implícita del mismo de estar actuando en contra de los derechos de los trabajadores.

<sup>3</sup> El 24 de enero del año 2000 Joel Ayala reconocía que desde junio de 1999 se había creado una Comisión en la que participaban Hacienda, la Contraloría, el ISSSTE y la FSTSE para analizar y estudiar el camino para capitalizar las reservas.

creación de un juzgado auxiliar en materia laboral para atender solamente este tipo de demandas de los servidores públicos.

El Estado, por su parte, desplegó una campaña intensa a través de todos los medios de comunicación para tratar de vender los supuestos nuevos beneficios que traía consigo la Ley recién promulgada. Paralelamente, surgieron innumerables foros para analizar y tratar de entender el nuevo documento, que por su complejidad se hizo necesario recurrir al apoyo de especialistas, tanto en materia jurídica, como financiera y laboral. Nunca antes había existido una ley (de carácter social) redactada en términos similares que generara tantas dudas y desconcierto entre la población a la que está dirigida y entre los mismos representantes de los trabajadores que supuestamente la avalaron.<sup>4</sup>

#### **4.1. La reforma institucional.**

Si bien ya se hizo referencia al punto crucial que define en lo general a la reforma de la Ley del ISSSTE ahora revisaremos sus particularidades, sobre todo las nuevas disposiciones mediante las cuales presuntamente se subsanarán las dificultades que enfrentaba el régimen de pensiones.

Es indispensable comenzar con lo más gráfico de la reforma, para llegar a aquello que merece mayor explicación en el intento de entender el fondo de la misma y cómo pretende, primero, frenar la inercia deficitaria que por años ha enfrentado el régimen, para luego corregirla y finalmente controlarla a través de las nuevas formas que incorpora para ello, con el desafío de mantener los principios fundamentales de la seguridad social y de no agredir, sino por el contrario mejorar, los derechos de la población que protege el Instituto.

De esta manera se hace una comparación entre la Ley abrogada y la promulgada respecto al ámbito de protección que proporciona el ISSSTE a través de los diferentes Seguros, Prestaciones y Servicios, puesto que es la primera ventana para evaluar las ganancias o las

---

<sup>4</sup> La empresa Quality Training de México ofrecía vía Internet una Conferencia Premier sobre "La Nueva Ley del ISSSTE" a cargo de un Consultor y Asesor Fiscal, dirigida a los servidores públicos relacionados con las áreas de Recursos Humanos, Nóminas, Administración, Finanzas y Contraloría. Las sedes fueron Guadalajara, Jalisco y el Distrito federal. El costo fue de \$4,600 pesos más IVA. [www.qualitytraining.com.mx](http://www.qualitytraining.com.mx), agosto de 2007.

pérdidas según el punto de vista del directamente interesado, que es el trabajador.

Seguros, prestaciones y servicios	
Ley 1983	Ley 2007
1. Medicina preventiva	Atención médica preventiva
2. Seguro de enfermedades y maternidad	Atención médica curativa y de maternidad
3. Servicios de rehabilitación física y mental	Rehabilitación física y mental
4. Seguro de riesgos de trabajo	Seguro de riesgos del trabajo
5. Seguro de jubilación	(*)
6. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios	(**)
7. Seguro de invalidez	Seguro de invalidez y vida
8. Seguro por causa de muerte	
9. Seguro de cesantía en edad avanzada	Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez
10. Indemnización global	
11. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil	Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil
12. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas	Atención a jubilados, pensionados y discapacitados
13. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto	
14. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos	Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos
15. Préstamos a mediano plazo	Préstamos personales:
16. Préstamos a corto plazo	a) Ordinarios b) Especiales c) Para adquisición de bienes de consumo duradero d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales
17. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes	
18. Servicios turísticos	Servicios turísticos
19. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación	Programas culturales, educativos, de capacitación y de fomento deportivo
20. Servicios funerarios	Servicios funerarios
21. Sistema de ahorro para el retiro	
	Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar

(\*) Este seguro se elimina del apartado correspondiente (Artículo 3°) que le da el carácter obligatorio a otros seguros de pensiones. Es en los artículos transitorios de la Ley donde se hace referencia a este seguro.

(\*\*) Se crea el Seguro de Retiro y se fusiona con el de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Otro indicador es el que se refiere a las cuotas y aportaciones, cuyos montos se modifican en algunos casos, con la novedad que se incluye la aportación del Gobierno Federal a través de la llamada cuota social.

Cuotas y Aportaciones Ley de 1983		
% del sueldo básico		Para financiar
Trabajador	Dependencias y Entidades	
2.75	6.75 <sup>5</sup>	Medicina preventiva Seguro de enfermedades y maternidad Servicios de rehabilitación física y mental
3.50	3.50	Seguro de Jubilación Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios Seguro de invalidez Seguro por causa de muerte Seguro de cesantía en edad avanzada (10 años de servicios y 60 de edad) Indemnización global Reservas actuariales
0.50	0.50 <sup>6</sup>	Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil Servicios de integrales a jubilados y pensionados Servicios turísticos Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación Servicios funerarios
0.50	0.50 <sup>7</sup>	Préstamos a mediano plazo Préstamos a corto plazo
	0.25	Riesgos de Trabajo
	5.00	Fondo de la Vivienda
	2.00	SAR
0.75	1.25	Gastos Generales de Administración del Instituto
<b>Total 8%</b>	<b>19.75%</b>	

Cuotas y Aportaciones Ley 2007			
% sueldo tabular			Para financiar
Trabajador	Dependencias Y Entidades	Gobierno Federal	
0.625	0.72	13.9 <sup>8</sup>	Seguro de Salud <sup>9</sup>
2.75	7.375		
	0.75		Seguro de Riesgos de Trabajo
6.125	2.00 (Retiro) 3.175 (C yV)	5.5 (del salario mínimo del D:F:)	Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez
0.625	0.625		Seguro de Invalidez y Vida
0.5	0.5		Servicios Sociales y Culturales
<b>Tot. 10.625%</b>	<b>15.145%</b>		

<sup>5</sup> Este porcentaje incluía los gastos específicos de administración, independientemente de los gastos generales de administración del Instituto.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Es la llamada cuota social que entrará en vigor a partir de 2008 y solo para el 57.2% del total de trabajadores y pensionistas, y a partir de 2009 se irá incrementando en proporción de 14.3% hasta cubrir el 100% de en el año 2011.

<sup>9</sup> Los primeros porcentajes son para el seguro de salud de los pensionados y sus familiares, quienes estaban exentos de ese pago, y los segundos para trabajadores en activo.

De acuerdo al modelo base, la Ley de 2007 incorpora conceptos nuevos, de difícil comprensión, ajenos al lenguaje común de la seguridad social particularmente cuando se refiere a la parte medular de la reforma, al capítulo de los Bonos de Pensión del ISSSTE<sup>10</sup>. Si no, véase lo que dice la Ley en cuanto a las características de estos instrumentos (artículo Vigésimo transitorio):

- I. Serán títulos emitidos por el Gobierno Federal en términos de las disposiciones legales aplicables, que constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Tendrá, cada uno, un valor nominal de cien unidades de inversión;
- III. Serán títulos cupón cero emitidos a la par y tendrán un valor nominal constante en unidades de inversión;
- IV. Serán títulos no negociables;
- V. La conversión de las unidades de inversión se realizará conforme al valor de éstas al día del vencimiento de los títulos;
- VI. Los títulos se emitirán en series con vencimientos sucesivos, conforme al perfil que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- VII. El monto y plazo de vencimiento de cada serie corresponderá al que resulte del perfil de Jubilación del trabajador. Esto es, cuando suceda el primero de los siguientes eventos, que el trabajador cumpla cincuenta y cinco años de edad o treinta años de cotizar al Instituto, y
- VIII. Podrán ser amortizados previamente a su fecha de vencimiento, cuando el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo considere conveniente o cuando el trabajador tenga derecho a pensionarse anticipadamente. En estos casos, se aplicará la fórmula de redención anticipada prevista en el artículo vigésimo primero transitorio.

El citado artículo Vigésimo primero dice que “Los Bonos de Pensión del ISSSTE podrán ser remitidos antes de su vencimiento, cuando el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo considere conveniente o cuando el trabajador tenga

---

<sup>10</sup> Llamados Bonos de Reconocimiento en Chile y en otros países que adoptaron el sistema, que consisten en un cálculo de lo acumulado por el trabajador para su pensión de acuerdo a los años trabajados y a la edad.

derecho a pensionarse<sup>11</sup>. En estos casos, el trabajador recibirá la cantidad que representen sus Bonos de Pensión del ISSSTE a la fecha de redención anticipada conforme a la fórmula siguiente:

$$VR_t = \left[ \frac{VN}{(1.035)^n} \right] * Udi_t$$

t= El día en el que se evalúa el valor de redención anticipada del Bono de Pensión del ISSSTE.

Udit= Valor de la unidad de inversión en el día t.

VR= Valor de redención anticipada expresado en pesos al día t.

VN= Valor nominal de emisión del Bono de Pensión del ISSSTE, expresado en unidades de inversión.

n= Número de años faltantes para el vencimiento del Bono de Pensión del ISSSTE expresado como el número de días para el vencimiento, dividido entre trescientos sesenta y cinco”.

Para efectos de calcular la cantidad que en cada caso represente el referido Bono, se recurrirá a la tabla que cruza la edad del trabajador y los años de servicio (artículo Vigésimo primero) debiéndose multiplicar el numeral que corresponda por el Sueldo Básico que estuviere percibiendo el Trabajador al último día del año anterior a la entrada en vigor de la Ley, elevado al año y expresado en unidades de inversión.<sup>12</sup>

La cantidad resultante será la que en su momento se deposite en la cuenta individual del trabajador (subcuenta de Retiro), impuesta por la Ley como un “derecho” en su artículo 76, misma que integran a la vez seis subcuentas:

- 1) Retiro
- 2) Fondo de Vivienda

---

<sup>11</sup> Es conveniente señalar que la custodia, administración y servicios de los Bonos estará a cargo del Banco de México en tanto que la ley autoriza al Ejecutivo Federal “...a celebrar los actos jurídicos necesarios para emitir y pagar los Bonos de Pensión del ISSSTE, así como en su caso, a contratar, ejercer, y autorizar créditos empréstitos y otras formas de crédito público, incluso mediante la emisión de valores, para el financiamiento de las obligaciones del Gobierno Federal asociadas a esta Ley. Asimismo, se autoriza al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar los ajustes correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación a efecto de que se reconozca como gasto el mismo importe de las obligaciones a cargo del Gobierno Federal a que se refiere esta Ley”.

<sup>12</sup> De acuerdo a la Ley, el ISSSTE deberá acreditar a más tardar el 31 de diciembre de 2007, el tiempo cotizado de cada trabajador y entregar a la SHyCP el cálculo preliminar de los importes de los Bonos de Pensión correspondientes, debiéndolo hacer del conocimiento del interesado.

- 3) Ahorro Solidario
- 4) Aportaciones Complementarias de Retiro
- 5) Aportaciones Voluntarias
- 6) Ahorro a Largo Plazo

Como se puede observar tanto la terminología, propia de una institución financiera, como el procedimiento para el cálculo, distan mucho de hacer entendible para el trabajador común, a diferencia de la Ley anterior, los requisitos y la tramitología para obtener su pensión y más aún, les impide conocer con certidumbre el monto de la misma y por lo tanto, las supuestas ventajas que pudiera representarles la opción de pensionarse mediante el sistema de Bonos de Pensión del ISSSTE.

El procedimiento señala que las cuotas y aportaciones correspondientes al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez serán depositadas en la subcuenta de Retiro del trabajador durante su vida activa y éstas serán administradas por una empresa financiera denominada Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), en primera instancia el PENSIONISSSTE, quien invertirá en el mercado financiero los fondos acumulados, a través de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES).

Al llegar el momento de pensionarse, el trabajador deberá contratar el seguro de pensión para disponer de sus propios recursos mediante la modalidad de Renta Vitalicia o Retiros Programados.

1. Retiros programados	2. Renta Vitalicia
La AFORE sigue administrando la Cuenta Individual y hace retiros mensuales para pagar la Pensión hasta agotar el saldo de la misma. Para calcular el monto de la Pensión se resta del saldo de la Cuenta Individual el costo de un Seguro de Supervivencia para los beneficiarios y el saldo restante más los rendimientos probables se dividen entre los años que se espera pueda vivir el trabajador.	A través de un contrato con una Compañía de Seguros, para que ésta pague la Pensión al trabajador mientras viva con lo acumulado en su Cuenta Individual. El cálculo del monto de la pensión se hará tomando en cuenta el saldo de la Cuenta Individual, después de descontada la cantidad necesaria para la contratación de un Seguro de Supervivencia para los beneficiarios y los años que se espera que viva.

Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Deberá contratar además un Seguro de Supervivencia para sus familiares derechohabientes. Al agotarse los recursos de la Cuenta Individual (y que el pensionado siga con vida) el gobierno federal le

proporcionará una Pensión Garantizada que en principio será de \$3,034.20 (tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos).

La edad exigida o tiempo de cotización, en esta opción, para ejercer el derecho a los Seguros de Pensión por Retiro, Cesantía en Edad Avanzada o Vejez será la siguiente:

Año	Edad	Tiempo de cotización
2008	Por lo menos 55 años	30 años o más
2009	Por lo menos 54 años	29 años o más
2010	Por lo menos 53 años	28 años o más
2011	Por lo menos 52 años	27 años o más
2012	Por lo menos 51 años	26 años o más
2013	A partir de este año estos requisitos dejan de exigirse.	

Hasta aquí, la medida para incorporar el sistema de Bonos de Pensión parece tener como fin eludir la responsabilidad de responder por el destino del fondo de pensiones acumulado bajo el régimen de reparto. Si bien es cierto que de alguna manera se reconocen las aportaciones hechas por los trabajadores, es cierto también que la idea del Bono se maneja con una intención efectista que crea la ilusión de ser dueño de una cantidad considerable de dinero.<sup>13</sup>

Otra característica de la reforma es la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado que operará con el nombre de PENSIONISSSTE<sup>14</sup>, como órgano desconcentrado del Instituto con facultades ejecutivas.

Esta afore pública tendrá la exclusividad del manejo de las cuentas individuales de los trabajadores del sector público por un periodo de 36 meses, que son los primeros tres años de operación, y mientras se establece y toma el control total de las cuentas, las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se depositarán en la cuenta que al efecto lleve el Banco de México.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Con esa argucia la Ley le “concede” al trabajador el “derecho” de escoger, llegada la hora de pensionarse, entre la acreditación de éste Bono en su cuenta individual o mediante lo establecido en el artículo Décimo transitorio, que es lo más parecido al régimen de la Ley anterior. Sin embargo ese “derecho” tiene una vigencia de seis meses a partir del primer día de 2008 y tendrá que ser manifestado por escrito con carácter definitivo e irrenunciable.

<sup>14</sup> El ISSSTE se obliga a proporcionarle los recursos humanos, materiales y financieros para su operación mientras que empiece a recibir sus propios recursos por concepto de comisiones,

<sup>15</sup> “Los recursos depositados en la mencionada cuenta se invertirán en valores o créditos a cargo del Gobierno Federal, y causarán intereses a una tasa de dos por ciento anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión. El cálculo de estos intereses se hará sobre el saldo promedio diario mensual, ajustado en una

Extrañamente no se escucharon las voces de la banca privada en contra de una medida por demás autoritaria que concede la exclusividad del manejo de cuentas individuales de un sector de la población a un órgano del gobierno, que por el volumen que representan tendría efectos importantes en el mercado financiero.

Al PENSIONISSSTE irán a parar los recursos acumulados en el SAR desde 1992 hasta la entrada en vigor de la Ley, y le serán transferidas las cuentas individuales que a la fecha operan otras afores privadas. Acción que agrade igualmente a los legítimos dueños del dinero acumulado en el SAR, que son los trabajadores propietarios de esas cuentas, a quienes nadie les tomó su opinión para realizar dichos movimientos negándoles el derecho de elegir la Administradora de su conveniencia.

Evidentemente que la creación de una estructura similar a la del FOVISSSTE, significará un aumento considerable de la burocracia (alta) que elevará costos de administración en proporción del universo que atiende. Estas medidas contradicen el propósito de la reforma en el sentido de eliminar o cuando menos disminuir las causas que originaron el déficit financiero para el pago de pensiones y se cae nuevamente en la práctica de posponer la solución definitiva del problema.

Por otro lado, la nueva Ley mantiene una opción alterna al reconocimiento de los Bonos de Pensión para que los trabajadores al servicio del Estado puedan pensionarse y es la que está contenida en el artículo Décimo transitorio<sup>16</sup> que prácticamente establece las mismas condiciones que la Ley anterior con la salvedad de que ese derecho tal y como está podrá ejercerse hasta el treinta y uno de diciembre de 2009 y después de esa fecha entrarán en vigor las tablas que modificarán paulatinamente la edad requerida para acceder a los diferentes tipos de pensión.

---

cantidad igual a la resultante al aplicar a dicho saldo, la variación porcentual del Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México, correspondiente al mes inmediato anterior al del ajuste”.

<sup>16</sup> No obstante que son parte de la función principal de la institución se ubicó dentro de los artículos transitorios lo referente a los seguros, prestaciones y servicios que garantiza la Ley, en ambas opciones, dándose a interpretar que lo transitorio no permanece existiendo la posibilidad de volver a reformar el contenido de esa parte sin necesidad de reformar la propia Ley.

Pensión por Jubilación			Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios		Pensión por Cesantía en Edad Avanzada	
Quienes hubiesen cotizado al Instituto por un lapso de 28 y 30 años o más, mujeres y hombres respectivamente, tendrán una pensión equivalente al 100% del promedio del sueldo básico de su último año de servicio.			Se requieren cincuenta y cinco años de edad o más y quince años o más de cotización. La cantidad será el equivalente a un porcentaje del promedio del Sueldo Básico de su último año de servicio, de acuerdo a la tabla que inicia con el 50% por 15 años de servicio hasta el 95% por 29 años.		Para quienes se separen voluntariamente del servicio o que queden privados del trabajo después de los sesenta años de edad y que hubieren cotizado por un mínimo de diez años. El equivalente será un porcentaje del promedio del sueldo básico de su último año de servicios, partiendo del 40% a los 60 años hasta el 50% a los 65 o más años de edad.	
A partir del primer día de 2010						
AÑOS	EDAD MÍNIMA		AÑOS	EDAD	AÑOS	EDAD
	Hombres	Mujeres				
2010-2011	51	49	2010-2011	56	2010-2011	61
2012-2013	52	50	2012-2013	57	2012-2013	62
2014-2015	53	51	2014-2015	58	2014-2015	63
2016-2017	54	52	2016-2017	59	2016-2017	64
2018-2019	55	53	2018- →	60	2018- →	65
2020-2021	56	54				
2022-2023	57	55				
2024-2025	58	56				
2026-2027	59	57				
2028- →	60	58				

Como se observa, la intención es aumentar gradualmente la edad de retiro hasta quedar establecidos rangos de 60 y 65 años de edad para los diferentes seguros, en un lapso de entre 12 y 20 años, pretendiendo con ello prolongar la vida activa de los trabajadores y disminuir por otro lado el tiempo de disfrute de la pensión.<sup>17</sup>

La medida está bien intencionada, pero no aplica a la realidad socioeconómica de nuestro país donde una persona de más de 40 años de edad, y en ocasiones menos, no tiene oportunidad de ingresar o reingresar a un empleo formal y por lo tanto al no tener continuidad en su vida laboral difícilmente podrá sumar los años de cotización requeridos.

<sup>17</sup> Algunos países en Europa que en 2003 discutían el tema de aumentar la edad de retiro acabaron por aceptarla sin mayor problema, la diferencia es que la calidad de vida en aquellos países en comparación con América Latina, es tal que les permite llegar en óptimas condiciones físicas y de salud para continuar activos.

Por otra parte, esto va a provocar el envejecimiento de la burocracia, la interrupción del ciclo que permite incorporar a las nuevas generaciones al mercado de trabajo y, la anulación a la natural aspiración de obtener un retiro decoroso en plenitud de facultades y en condiciones dignas. Es una visión muy limitada el pensar que si se viven más años que se vivan para trabajar<sup>18</sup>.

Por lo que respecta al financiamiento de las pensiones y jubilaciones reguladas por el artículo Décimo transitorio de la nueva Ley, así como el costo de su administración, serán a cargo del Gobierno Federal con recursos fiscales. Este asumirá el costo íntegro de las pensiones en curso de pago y la de todos los trabajadores que actualmente estén en servicio y decidan jubilarse posteriormente.

Por lo tanto, las cuotas y aportaciones del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, serán ingresados a la tesorería del Instituto, excepto el 2% del SAR que se destinará a la Subcuenta de Ahorro para el Retiro de las Cuentas Individuales. A su vez, el Instituto hará la transferencia de éstos recursos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que el Gobierno Federal pague dichas pensiones.

Cabe recordar que una de las causas principales para demandar la reforma urgente del régimen de pensiones del ISSSTE fue precisamente que el Gobierno Federal subsidiaba con recursos fiscales el déficit cada vez mayor del fondo de pensiones (que ya era el 58.7%).<sup>19</sup>

Resulta evidente que en las dos opciones que considera la Ley para pensionarse, el ISSSTE queda al margen del manejo y disposición de los fondos de pensiones y así también delega la responsabilidad social que en su momento fue motivo para su creación.

Ambas alternativas estarán abiertas a los trabajadores para que elijan una dentro del plazo ya mencionado (enero-junio de 2008) lo que hace que el tema aún se discuta sin que haya consensos definitivos a favor de cualquiera de los dos escenarios, sin olvidar que se siguen

---

<sup>18</sup> Conforme a la Constitución la edad mínima para empezar a trabajar es de 14 años y si las leyes para pensionarse están considerando una edad promedio no menos de 60 años, se está hablando de que habrá que laborar cuando menos 46 años y tener una expectativa de vida como pensionado de 13 años aproximadamente, si su estado de salud se lo permite ya que las mismas autoridades reconocen el aumento en la incidencia de enfermedades crónico degenerativas y otras propias de la tercera edad.

<sup>19</sup> En su momento se juzgó de inequitativa esta práctica al decir que los trabajadores que ni siquiera tenían seguridad social sostenían con sus impuestos el equilibrio de los fondos de retiro de los burócratas.

promoviendo los amparos en contra de la aplicación de la nueva Ley y se siguen haciendo movilizaciones para pedir que sea derogada.

Hay que decir que la opción que se acoge a lo dispuesto en el artículo Décimo transitorio, que mantiene las características del régimen anterior con algunas modificaciones<sup>20</sup>, es la que mayor promoción está teniendo entre los trabajadores debido a que la entienden y saben que les ofrece seguridad y facilidad para obtener su pensión, además de conocer el monto de la misma que disfrutarán mientras vivan. En el mismo sentido se pronuncian los activistas sociales en el supuesto caso de no conseguir la abrogación de la nueva Ley.

Por lo que se aprecia, la reforma a la Ley del ISSSTE apuesta a resultados favorables a largo plazo, aunque sin argumentos para asegurarlo, ya que quienes tuvieron ese encargo no hicieron más que copiar lo que había hecho antes el IMSS para reformar su régimen de pensiones en 1997, que en menos de diez años demostró ser sólo un paliativo, de manera que hoy día vuelve a enfrentar serios problemas financieros.

La reforma también se limitó a seguir la tendencia de abrir a la participación privada el manejo de los fondos de pensiones, provocando con ello que la seguridad social se fraccione y pase a ser un producto que se adquiere de acuerdo a la posibilidad económica de quien lo compre.

Quedaron pendientes o no bien entendidas las respuestas a los otras causas a las que se atribuyó la crisis del sistema de pensiones, como la desproporción entre el número de trabajadores en activo y el número de retirados,<sup>21</sup> situación que desde antes la misma autoridad aceptaba con resignación que no podía corregirse debido a que el "El ISSSTE es un grupo cerrado, es el grupo de la burocracia; entra muy poca gente al sistema y sale cada vez más gente. Entonces, el efecto producido es el de una olla de presión, el provocado por el muy acelerado envejecimiento de la población. El ISSSTE no tiene los ciclos del Instituto

---

<sup>20</sup> Básicamente son el aumento de las cuotas, de la edad de retiro y la forma de integrar el sueldo básico, que aplican para ambas opciones.

<sup>21</sup> En el entendido que los primeros financiaban a los segundos, se manejaban las cifras de que en 1960 cuando se creó el ISSSTE la relación era de 10.87 por 1, en 2002 fue de menos de 5 por 1 y para el 2007, de haberlo permitido, se hubieran igualado las cifras haciendo insostenible al régimen de reparto.

Mexicano del Seguro Social; las entradas que permiten renovar demográficamente las edades y la población misma”.<sup>22</sup>

Sería ingenuo pensar que los ocho mil millones de pesos que el Gobierno Federal aportará de manera extraordinaria (en 2008) al Seguro de Salud como parte del plan para el Fortalecimiento Integral del Instituto, solucionen los problemas derivados de la transición epidemiológica, a la que se culpa de absorber recursos de otras partidas y particularmente del fondo de pensiones, que por cierto deja de existir.

Dicho sea de paso, el tema de la salud (sus costos) será en el que próximamente se enfoquen todas las críticas para desacreditarlo y culparlo de la siguiente e inminente crisis que enfrentará el Instituto. Si antes la prensa y otros medios de comunicación se referían a esto como a cualquier noticia de bajo impacto, ahora los grandes encabezados empezaron a circular mencionando otra vez con letras grandes que el ISSSTE está en crisis.

La atención médica es la prestación más demandada que requiere de recursos humanos, equipo especializado, tecnología, insumos y medicamentos. La subrogación de algunos servicios médicos es un indicador de lo que más adelante puede suceder, deslindándose el Estado cada vez más de su responsabilidad.

No es casualidad, es consecuencia de las mismas equivocaciones, que primero acusa el IMSS y al corto o mediano plazo el ISSSTE. “El Instituto Mexicano del Seguro Social, la institución de seguridad social más grande de América Latina, pilar fundamental del bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana, padece hoy una crisis financiera que lo tiene a punto del colapso: rezago en infraestructura, escasez de personal médico y de enfermeras, déficit de unidades hospitalarias, camas y medicamentos”.<sup>23</sup>

Para Alberto Valencia, miembro del Colegio Nacional de Actuarios, la crisis del IMSS “es una reproducción de lo que existe en el mercado laboral, donde la mayoría de la gente tiene ingresos muy bajos y condiciones de empleo precarias, por lo que las aportaciones que se

---

<sup>22</sup> MORENO Cueto Enrique. *Op.cit.* p. 58

<sup>23</sup> RÍOS Lorena. “El IMSS cumple con los mexicanos”. *Revista Vértigo* No. 341, septiembre, México, 2007, p.12

hacen a la seguridad social son limitadas” y señala también que la crisis viene desde la reforma de 1997 “Desde entonces era necesario reformar el Seguro de Enfermedades y Maternidad, que representa 60% de los ingresos”.

Sobre el tema de las cuotas y aportaciones se omitió en las estimaciones que los empleados cuya permanencia en las instituciones se reconoce como más regular son los llamados “de base” a quienes la Ley les otorga cierta inamovilidad entendida como la completa seguridad de que no serán movidos de sus puestos de trabajo de acuerdo al derecho creado sobre ellos, pero que a la vez los limita para ocupar cargos de responsabilidad que requieren de la “confianza” de sus superiores. Por lo tanto hay que entender que los cotizantes más regulares son quienes menos ingresos económicos obtienen y en consecuencia el porcentaje destinado al fondo de pensiones es en la misma proporción.

Por la misma razón éstos trabajadores tienen limitada su capacidad de ahorro que les impide hacer aportaciones voluntarias en su Cuenta Individual para incrementar los recursos para sus pensiones. “Al momento de tu retiro, la pensión que alcances será más justa porque dependerá de tu esfuerzo por acumular un mayor saldo en tu Cuenta Individual durante tu vida de trabajo”.<sup>24</sup>

Otro elemento que repercute directamente en este rubro es que la nueva Ley define como sueldo básico únicamente al sueldo del tabulador regional (artículo 17), lo que viene a ser el sueldo presupuestal en relación con la plaza o cargo que se desempeña. Con esta disposición ya no se toma en cuenta el sobresueldo<sup>25</sup> y la compensación<sup>26</sup>, y por lo tanto la disminución de ingresos se verá reflejada al calcular el monto de las pensiones.

Ante este panorama es inevitable remitirse a la cita del primer capítulo que se refiere a lo dicho por Beveridge en su informe: “... La seguridad social debe lograrse por la cooperación entre el Estado y el individuo.

---

<sup>24</sup> CONSAR. Folleto “Cuenta Individual. Aportaciones”. Nuevo Sistema de Pensiones, 1997, p.13

<sup>25</sup> Remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.

<sup>26</sup> Cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica denominada “compensaciones adicionales por servicios especiales”.

El Estado debe ofrecer seguridad, mediante servicio y contribución. El Estado, al organizar la seguridad, no debe ahogar el incentivo, la oportunidad, la responsabilidad; al establecer un mínimo nacional, debe dejar campo abierto y fomentar la acción voluntaria de cada individuo encaminada a lograr para sí y para su familia, algo más que aquél mínimo”.

“El Plan para la seguridad social [...]utiliza la experiencia; pero no se esclaviza a ella. Es propuesto como contribución limitada a una política social más amplia, aunque como algo que puede lograrse ahora sin esperar la realización total de esa política. Es, pues, primera y principalmente, un plan de seguro – para dar , a cambio de aportaciones, beneficios que lleguen hasta el nivel de subsistencia, como un derecho y sin obligación de comprobar el ser necesitados, de tal suerte que los individuos puedan confiadamente edificar sobre él”.

#### **4.2. La reforma que faltó.**

La impresión que causa una reforma como la que hizo el ISSSTE a su régimen de pensiones, basada en el modelo que instituyó y difundió Chile en los años ochenta, es que quienes la instrumentaron entendieron como verdad única el establecimiento de las Cuentas de Capitalización Individual, con su correspondiente carnada del Bono de Pensión. De ahí no apartaron su vista y su capacidad fue muy limitada para comprender que era un mero referente que podía perfeccionarse e inclusive descartarse si no era suficiente para cubrir las expectativas deseables.

La misma inercia alcanzó a los legisladores que aprobaron el proyecto de Ley al no atreverse a discrepar y defender el bien común de los trabajadores que confiaron su patrimonio al cuidado y custodia del Estado. El coordinador de Derecho de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM concluyó que “Indudablemente que el legislador ha pretendido darle viabilidad financiera al Instituto; sin embargo, se ha alejado de los fines de la seguridad social, en donde la legislación mexicana fue pionera en varios campos, recordándose que en esta materia, la pirámide Kelseniana del derecho, es al revés, que, en la Constitución se consagraron derechos fundamentales, que se acrecentaron en las diversas leyes laborales y de seguridad social, y

posteriormente, en la contratación colectiva. En esta ley, ese sentir no se refleja, al incrementar requisitos en el otorgamiento de prestaciones fundamentales para los trabajadores”.<sup>27</sup>

La tan anunciada reforma a la Ley del ISSSTE ofreció la oportunidad de realizar un diagnóstico objetivo de la institución de acuerdo al grado de cumplimiento de sus funciones en términos de eficiencia, a partir no de los costos que generaba su operación sino del impacto en la población protegida en cuanto a niveles de satisfacción y calidad de los servicios recibidos y desde una óptica integral que calificara el resultado en términos globales. Considerando para este fin parámetros correlacionados con las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias y con el fin mismo de la seguridad social, como son: la canasta básica de alimentos, casa habitación, vestido, educación, servicio médico, transporte, recreación y esparcimiento; y si los estándares conducen a la aspiración de alcanzar y mantener una calidad de vida digna.

Esto hubiera significado evaluar en todos sus órdenes el desempeño que la institución ha tenido durante casi medio siglo bajo un modelo administrativo que parece ya no ser vigente en la actualidad. Hoy se requiere de un modelo actual, moderno, acorde con la dinámica que impulsa el uso de innovadoras técnicas y el desarrollo de nuevas tecnologías que tienden a disminuir significativamente costos y tiempos de respuesta al tiempo de elevar los niveles de eficiencia y alcanzar óptimos estándares de calidad. La reestructuración basada en la reingeniería administrativa quedó pendiente.

Las burocracias obesas ya son obsoletas y hoy más que nunca la sistematización de datos y el desarrollo de las comunicaciones y de la informática en particular hacen que el trabajo manual sea menos requerido en una institución como el ISSSTE cuya función, amén de los servicios médicos, es eminentemente administrativa.

Los grandes organigramas deben desaparecer para compactarlos y centrarlos en los servicios fundamentales en los que es imprescindible el factor humano. Ni los tiempos ni la economía están para justificar

---

<sup>27</sup> Martínez Zavala Flavio. “Comentarios a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”. Revista Nuevo Consultorio Fiscal, Facultad de Contaduría y Administración, No. 426, UNAM, México, mayo 2007.

viejas estructuras que crecieron indiscriminadamente para dar cabida en la administración pública a compromisos políticos de los diferentes niveles de gobierno, siendo el ISSSTE hasta la fecha uno de los principales destinos.

La reforma debió tocar la estructura administrativa para reducirla y disminuir el gasto por este concepto y, por el contrario, aumentar la infraestructura que reclama el servicio médico y maternidad cuya demanda rebasa la capacidad instalada y al parecer (ya está sucediendo en el IMSS), reiterando, será la materia que en un futuro cercano obligue de nueva cuenta a realizar otras reformas.

Ya no se justifica la existencia de tiendas y farmacias propiedad del Instituto en virtud de que su razón de ser quedó superada desde que los establecimientos no son exclusivos para los trabajadores del servicio público y no garantizan ni la calidad ni los precios competitivos de los productos y de ninguna manera esto contribuye a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes. Asimismo es un giro comercial del que no debe ocuparse una institución de protección social cuya base financiera son los recursos públicos. Hace mucho tiempo que el Gobierno Federal decidió desincorporar de su ámbito empresas con actividades propias del sector privado.

Esta relativa prestación le representa al ISSSTE una infraestructura de 265 tiendas y 116 farmacias, que para su operación requieren cerca de 200 plazas de estructura, de confianza, de mandos medios y superiores y muchas más de rangos inferiores que generan sus correspondientes seguros, prestaciones y servicios.

Otro caso semejante son los servicios turísticos, a través de 38 agencias, que igual invaden otra esfera de competencia meramente comercial del sector privado, además de que los beneficios que pudiera generar no llegan al grueso de la población derechohabiente quienes carecen de recursos suficientes para destinarlos al esparcimiento por conducto de agencias especializadas que, por supuesto, operan a base de comisiones.<sup>28</sup>

Con los recursos que suman estas dos áreas, sin pretender eliminar actividades sustantivas, se pueden fortalecer las fundamentales como

---

<sup>28</sup> Esto lleva implícita la necesidad de llegar a un nivel de salarios justos y suficientes.

son la necesidad de más laboratorios clínicos; de clínicas de especialidades; clínicas de medicina familiar; quirófanos; centros para la rehabilitación física y mental y; centros de investigación. La intención no es quitar beneficios sino hacerlos efectivos y accesibles para todos dando prioridad a la salud para que se puedan disfrutar los demás.

Es más factible y menos costoso brindar estas prestaciones a través del incremento sustancial del monto de los conceptos “despensa” y “prima vacacional”, garantizando así el ejercicio pleno de esos derechos,<sup>29</sup> o bien, a través de convenios con las cadenas comerciales correspondientes cuyos servicios en calidad y costo constituyan un beneficio real a disposición del trabajador y su familia, reservándose para el consumidor la libertad de elección del proveedor. Esto coadyuvaría, por otra parte, a elevar el poder adquisitivo que a la vez hace circular el capital y activa la economía.

Con relación a los recursos humanos su disminución no afectaría puesto que en el nuevo esquema de pensiones de capitalización individual ya no es indispensable mantener el equilibrio entre el número de trabajadores activos, que financiaban a los pasivos en el anterior sistema de reparto, y el número de pensionados. Aunque antes de esta posibilidad existe la de reubicar a cierto número de esta reserva de trabajadores en la estructura de PENSIONISSSTE.

Paralelamente a estas medidas, a riesgo de que se critique de utopía, tendría que decretarse una cultura diferente respecto al servicio público y a quienes lo desempeñan para prescindir de innecesarios y suntuosos privilegios que absorben recursos económicos importantes en deterioro del presupuesto. Desde el alquiler de inmuebles, asignación de automóviles, gasolina, pago de estacionamiento, de alimentos, hasta pagos por concepto de cuentas de teléfonos celulares, equipo de cómputo, etc. Independientemente de la práctica de utilizar indebidamente recursos institucionales para beneficio personal y de su familia.

Para nadie es un secreto que a diferencia del trabajador común el ISSSTE retribuye generosamente la función del trabajador de confianza

---

<sup>29</sup> En PEMEX la suma mensual para canasta básica de alimentos para cada uno de sus trabajadores es de \$1,575.80 mientras que en el ISSSTE para un trabajador de confianza con plaza de jefe de departamento es de \$77.00.

desde sus niveles de mandos medios hacia arriba a cambio de cumplir largas jornadas y renunciar a una vida social y familiar. En el fondo porque prevalece el viejo culto a la personalidad (de la autoridad) que reclama la improductiva permanencia de los colaboradores a partir de dos valores entendidos, uno, como sinónimo de institucionalidad y subordinación ante el jefe y, otro, *por lo que se le pueda ofrecer*.

Este señalamiento, que de entrada parece irrelevante, impacta en el costo de muchos servicios que consume la institución para su funcionamiento, se contrapone a las políticas de austeridad y ahorro energético y desconoce las bondades del uso adecuado de los recursos que ofrece la ciencia y la tecnología para optimizar tiempos y conseguir elevar la productividad. Se mantiene la creencia de que a mayor permanencia en el lugar de trabajo se obtiene más rendimiento humano. En su momento se instituyó una justificación denominada “necesidades del servicio” para alargar las jornadas y no siempre con la remuneración de ley.

Por lo tanto, una institución gubernamental estaría comprometida a dar cumplimiento preciso a las leyes laborales, en este caso, a lo correspondiente a la duración de las jornadas y así unificar criterios para toda la Administración Pública, con excepción de las áreas que por la naturaleza de su función no puedan suspender actividades.

Si algo está claro en la nueva Ley es el reconocimiento tácito de que los trabajadores tienen un capital constituido con los fondos acumulados del Sistema de Ahorro para el Retiro, desde 1992 a 2007, del cual son los únicos propietarios y que asciende a 57 mil millones de pesos aproximadamente. Por lo tanto, al pretender traspasar este fondo al PENSIONISSSTE para capitalizarlo en el inicio de sus operaciones se está cometiendo un acto de despojo que merece denunciarse ante la autoridad correspondiente para su intervención.<sup>30</sup>

Hay que destacar que las aportaciones al SAR y asimismo al FOVISSSTE cuando son depositadas en las cuentas personales de cada trabajador pasan a ser de su exclusiva propiedad y ya no se consideran recursos

---

<sup>30</sup> En 2001, el entonces dirigente de los trabajadores del ISSSTE, José Luis Acosta Herrera, culpó al presidente Carlos Salinas de Gortari y lo hacía responsable del desfalco en el fondo de pensiones ya que había ordenado que se tomaran 20 mil millones de pesos de sus reservas para financiar a los banqueros.

federales. En consecuencia, teóricamente, los dueños de este dinero deberían ser los únicos en decidir dónde y cómo administrarlo.

En este supuesto y manteniendo la idea de las cuentas individuales para el retiro, los trabajadores hubieran tenido la oportunidad de ingresar al mercado financiero pero como capitalistas creando una Administradora Social sujeta a las mismas reglas comerciales y de competencia del mercado abierto. La rentabilidad o los dividendos obtenidos se reinvertirían para incrementar el capital siempre en beneficio del inversionista (trabajador).

Al hacer crecer estos recursos se estaría en disposición de garantizar algo sí como una pensión complementaria proveniente de las utilidades generadas por la Administradora y durante todo el tiempo que el accionista mantenga ese carácter dentro de la misma. Eventualmente el monto de esta pensión podría ser mayor a la que proporciona la seguridad social del Estado.

La administración estaría confiada a especialistas en la materia, los estrictamente necesarios apoyados en un Consejo formado por los dueños, a quienes en determinado momento se pudiera fincar responsabilidades y presentarlos ante un tribunal si fuese necesario. Nada tendrían que ver ni hacer las representaciones sindicales o Dependencias Federales.

Con esto serían ciertos y claros, lejos de cualquier discurso retórico, los beneficios a los trabajadores del sector público y se estaría construyendo una opción innovadora que aprovecha las bondades del fenómeno de la globalización económica y comercial para incorporarlas a la protección social y traducirlas después en mejores prestaciones, mayores ingresos, aumento del poder adquisitivo y mayor calidad de vida.

Se evitaría poner a disposición del sector privado recursos públicos, léase fiscales, (de los trabajadores) para que éste, por su naturaleza, lucre con ellos en el mercado financiero sin tener la obligación de reinvertir sus dividendos en la plaza en la que opera, propiciando algunas veces la fuga de capitales lo que de ninguna manera contribuye al desarrollo y crecimiento económico del país.

A diferencia del esquema impuesto en la nueva Ley no se cobrarían comisiones adicionales, ni por el manejo de la cuenta ni por concepto de administración, ya que el único gasto sería el pago de la nómina y la renta de instalaciones. La estructura, definitivamente, sería muy inferior a la que pretende tener PENSIONISSSTE y tiene hoy el FOVISSSTE, que por cierto, al tratarse de actividades de registro y seguimiento de datos para la asignación y ejercicio de derechos se puede prescindir de grandes y costosas estructuras, pudiéndose incorporar a alguna de las áreas existentes sin que eso altere el funcionamiento del ISSSTE.

Es poco entendible que la reforma *per se* haya detenido el problema del financiamiento de las pensiones cuando el mismo Gobierno Federal va a continuar pagando las que están en curso y las de los trabajadores que decidan retirarse mediante el sistema similar al de la Ley anterior (por el Décimo transitorio), además de que proveerá de todos los recursos que sean necesarios para el inicio de operaciones del PENSIONISSSTE y en casi todos los casos (incluyendo a quienes se pensionen mediante el Bono de Pensión) tendrá la obligación de proporcionar una pensión garantizada (mínima).<sup>31</sup>

Sorprende que todos esos compromisos los vaya a cubrir con recursos fiscales, y así lo dice en la Ley, siendo que eso precisamente se quería dejar de hacer porque su monto ya era muy elevado y eso fue uno de los motivos para hacer las reformas. La acción contradice la justificación, misma que carecía de sustento porque no debería ser condenable que el Estado pagara las pensiones de sus trabajadores con recursos públicos, ya que éstos financiaron con esos fondos parte de la infraestructura y el desarrollo nacional para beneficiar a toda la población. Inclusive la misma Ley dice, refiriéndose a los rendimientos de las cuentas individuales a manejar por el PENSIONISSSTE, que éstos se deben invertir preferentemente en la actividad productiva nacional, construcción de vivienda, producción de energía, de gas y en carreteras.

El Gobierno Federal debió mantener su papel de rector y garante de la seguridad social (integral) y constituir y tener bajo su control las reservas correspondientes bajo un sistema administrativo eficiente y

---

<sup>31</sup> El gobierno aportó además 45 mil millones de pesos, 8 mil para el área médica y 2 mil millones para préstamos.

transparente.<sup>32</sup> De manera contraria decidió prescindir de las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, para que éstas fueran depositadas en las cuentas individuales de las Administradoras privadas. Muchas de las funciones y atribuciones del ISSSTE fueron trasladadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México, lo que da una idea de la orientación de la reforma.

El gobierno pudo haberse reservado el derecho de manejar las cuotas de las pensiones y participar al mismo tiempo en el mercado financiero, manteniendo un régimen de reparto perfeccionado que considerara el aumento de cuotas y la edad de retiro, a cambio de una mejora evidente en los servicios tanto en calidad como en cantidad privilegiando la atención humanitaria y sin perder su sentido social.<sup>33</sup>

La seguridad social, como la educación y la salud, son obligaciones irrenunciables de todo gobierno, que atiende con recursos de la hacienda pública y a través de las Dependencias correspondientes. El costo no debe ser factor para delegar responsabilidades fuera de la Administración Pública puesto que se cuenta con recursos fiscales para ello además de las cuotas que los interesados (en el caso de la seguridad social) aportan para ese fin específico. La erogación se planea previamente y se hacen los ajustes necesarios al presupuesto nacional para disponer de los recursos suficientes.

Cuando se habla de insuficiencia de recursos para cubrir alguna de las prioridades básicas mencionadas quiere decir que existe desequilibrio entre los ingresos y los egresos y eso lleva a la necesidad de revisar cómo se origina y distribuye la riqueza nacional.

En este ejercicio sale a relucir la insuficiente capacidad recaudatoria por parte del Gobierno Federal, que sustituye con aumentar la carga a los contribuyentes cautivos, de manera que una parte menor de la población financia los servicios de otra más amplia. Aquí entran los

---

<sup>32</sup> Benjamín González Roaro, director general del ISSSTE explicó en una comparecencia ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, que el déficit del fondo de pensiones residía en la falta de una reserva constituida para poder tomar de ahí los recursos para pagar las jubilaciones, además de que cada año los ingresos son menores que los egresos.

<sup>33</sup> Como ya se dijo, desde 1992 surgió y venía operando el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) como prestación complementaria al momento de jubilarse o pensionarse. Desde entonces era ya una cuenta individual capitalizable constituida con las aportaciones que el gobierno depositaba a cada trabajador correspondiente al 2% de su salario. Esta opción podía combinarse perfectamente con el régimen de reparto.

grandes evasores (formales) y la economía informal que se tolera por otra incapacidad, la de generar la cantidad de empleos que demanda el tamaño de la población.

La tolerancia incluye el control de grupos por parte de líderes que saben perfectamente el número de agremiados puesto que todos pagan una cuota que bien podría destinarse a algún tipo de protección social a través de las instituciones formales y así fortalecerlas extendiendo cada vez más su cobertura y por supuesto el número de contribuyentes.

Si este comportamiento causa preocupación, más grave es constatar que una buena parte del presupuesto nacional se concentra y distribuye entre las cumbres de los tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, quienes se auto regulan permitiéndose disponer de cantidades considerables que no siempre invierten en el ejercicio de su función, sino en otras muy distintas para satisfacer sobre todo cuestiones personales. No hay funcionarios de estos sectores que no hayan hecho fortunas.

Hoy, se aspira al servicio público no para serle útil, por vocación, a la sociedad sino por las fastuosas comodidades y privilegios que vienen con el cargo. El servicio público genera más personas ricas en términos de ingresos que el mismo sector empresarial y en menor tiempo. Existiendo también la burocracia dorada de las organizaciones de trabajadores, como son los sindicatos y las federaciones que con el tiempo han manipulado sus respectivos documentos básicos para permanecer más tiempo en los cargos de supuesta elección popular. Esta merma repercute indiscutiblemente en la atención que el Estado le debe a la sociedad para procurarle los satisfactores mínimos pero suficientes.

En otro orden de ideas, la reforma dejó pasar la oportunidad de organizar y crear una sola institución de seguridad social para el sector público, innovadora, moderna eficiente y financieramente viable.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Como dato, que no se menciona regularmente cuando se alude al referente del modelo chileno, es que la reforma impuesta en ese país aglutinó a todos, excepto a los militares, los diferentes regímenes que administraban en su conjunto o alguna rama de la seguridad social.

La Constitución señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y las responsabilidades se distribuirán entre Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales<sup>35</sup>. Asimismo menciona que los funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, será considerado como servidor público, además de los representantes de elección popular, miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal<sup>36</sup>.

Por su parte la Ley del ISSSTE se reconoce de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, aplicable a las Dependencias y Entidades, trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares derechohabientes. En este entendido la Ley debería ser aplicada por igual a todos los trabajadores del sector público sin menoscabo de las prestaciones adicionales que por otros medios legales se alleguen. Sin embargo no es así.

La historia registra que desde los inicios de la seguridad social cada rama de la actividad económica buscaba sus propios beneficios y las mejores condiciones de trabajo. Aún dentro de la Administración Pública había diferencias que distinguían a unos empleados de otros.

Tal es el caso de los trabajadores de las Entidades Paraestatales cuya actividad comercial producía generosas ganancias y eso les permitía responder con suficiencia las demandas sociales contenidas en los contratos colectivos de trabajo. Situación que por otro lado los privilegiaba por encima de la burocracia oficial. Las mismas empresas tenían la solvencia suficiente para crear la infraestructura necesaria dónde proporcionar los servicios a sus derechohabientes y cubrir con recursos propios la obligación de otorgar pensiones por diferentes conceptos.

Este estado de cosas prevalece en la actualidad y los interesados no están dispuestos a renunciar a los privilegios pues encuentran indigno someterse a un sistema que de entrada les disminuiría considerablemente sus derechos y prestaciones y así también la calidad de los servicios. El ejemplo más representativo sería el caso de PEMEX,

---

<sup>35</sup> Artículo 90.

<sup>36</sup> Artículo 108.

que como ya se vio es el régimen más generoso, pero por lo mismo el más justo.

Otros sectores, éstos si privilegiados, que deberían someterse al régimen de la Ley del ISSSTE son la misma presidencia de la República, a cuyo titular le bastan seis años para obtener una muy generosa pensión además de insultantes privilegios de por vida tanto para él como para su familia, donde nada tiene que ver el tiempo de cotización, ni cuotas, ni aportaciones, ni mucho menos la intervención de una AFORE. Los jueces y magistrados de la Suprema Corte de Justicia son otro caso de abuso al concederse prestaciones superiores muy por encima de las que pudiera garantizarles el ISSSTE. Así mismo, en el caso de los Diputados y los Senadores que para ser congruentes con las decisiones que toman y traducen en leyes deberían someterse a las mismas que aprueban y prescindir de costosos seguros médicos y de gastos mayores que le cuestan al erario público.

Éste último punto conduce a un tema esquivo pero presente en toda la Administración Pública, con su correspondiente réplica en el ISSSTE, que es la disposición ilegal de recursos públicos. Es una práctica común entre los funcionarios considerar de su propiedad los recursos de la institución para usarlos para su servicio y en su beneficio. Cualquier trabajador puede dar testimonio de ello si tuviera la garantía de no sufrir represalias y no perder su empleo.

## CONCLUSIONES

La historia de la seguridad social en el Continente Americano reconoce a la República de Chile como país pionero que desde las primeras décadas del siglo XX creó un sistema de protección social para sus trabajadores, posición que a través del tiempo lo ubicó como referente y modelo para otras naciones de la región.

Su temprano liderazgo le llevó además a participar activamente en la creación de organismos internacionales y organizaciones regionales donde siempre ocupó y hasta la fecha ocupa cargos de relevancia, lo que le ha permitido estar y seguir de cerca la evolución y desarrollo de la seguridad social en el mundo.

Por tal motivo no fue extraño que también este país fuera el primero en modificar su sistema que contaba ya con más de cincuenta años de vigencia y acusaba signos de desgaste natural. No se limitó a cambiar artículos de la legislación correspondiente sino que la sustituyó por un modelo nuevo que acabó imponiéndose paulatinamente en la región latinoamericana.

Dicho modelo no se inspiró en demandas sociales ni en el compromiso de mejorar las condiciones existentes, se moldeó de acuerdo a los intereses de los grandes corporativos financieros transnacionales<sup>1</sup> para permitirles el acceso a un jugoso mercado (\$600 mil millones de pesos)<sup>2</sup> que significaban los fondos de pensiones y que a su juicio eran mal manejados por los gobiernos.<sup>3</sup> Así, vio la luz un régimen de pensiones construido sobre la base de intereses financieros y de mercado.

La vía de entrada para poner en práctica el modelo diseñado e impulsado por los prestamistas internacionales (BM y FMI), actuando en coordinación con las empresas multinacionales “que son en realidad

---

<sup>1</sup> Se interpreta también como la vieja deuda pendiente que los banqueros pacientemente esperaron para reconquistar una fuente importante de sus ingresos de la que el Estado los había privado al institucionalizar la seguridad social.

<sup>2</sup> ZUÑIGA Juan Antonio y Cardoso Víctor. “Casi \$600 mil millones de fondos de pensión, en la mira de corporativos”. *La Jornada* Sección Economía, 17 de octubre de 2005, p.26

<sup>3</sup> “El referido proceso de liberación y desregulación de sectores que estuvieron restringidos al accionar de los Estados Nacionales, se convirtió en un factor estimulante a la penetración de las inversiones en las referidas actividades”. BARÓ Herrera Silvio. *Op.cit.* p. 68

el motor y el afianzamiento del proceso de globalización”<sup>4</sup> o “el *spiritus rector* de la aldea global” (Heinz Dieterich Steffan), la facilitó Chile quien estaba comprometido con los promotores y particularmente con el gobierno norteamericano.<sup>5</sup> No fue producto de la casualidad que haya sido el país escogido para la incursión del capital privado en cuestiones públicas, fueron sus compromisos políticos y económicos externos además de la problemática interna en ambos rubros, los que determinaron que era el candidato ideal que no estaba en condiciones de oponerse.<sup>6</sup>

La reforma fue vista con reserva al principio porque se anteponeía el prejuicio de que había sido impuesta en el marco de una dictadura militar sin conceder lugar a la participación u opinión de los sectores involucrados y debido, por otra parte, a que la mayoría de los países de la región -en su momento- reprobaron el golpe de Estado de 1973<sup>7</sup> y mantenían cierta distancia con el país sudamericano.

Sin embargo, no hay duda de que los gobiernos estaban enterados desde entonces del dictado de los organismos financieros internacionales para que ajustaran sus correspondientes políticas económicas y contemplaran la privatización del manejo de los fondos de pensiones<sup>8</sup>.

La actitud de obediencia que asumieron así lo confirma, aunque hubo algunos que para disimular o presumir de soberanos y aparentar

---

<sup>4</sup> PERE Enciso Joan, Mariona Farré y Rafael Allepuz. “La globalización económica: significado y repercusiones”. Globalización y Dependencia. Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Lleida, 2001, p. 20.

<sup>5</sup> La dictadura era presa del compromiso y la deuda moral, económica y política adquiridos con el gobierno de Estados Unidos por el apoyo que recibió para la organización y consumación del golpe militar

<sup>6</sup> En 1980, cuando aprueba la reforma, su economía basada en un modelo neo-liberal se encontraba en un estado crítico que requería detener la inflación y abastecerse de recursos frescos a través de nuevos empréstitos.

<sup>7</sup> “...un golpe militar reaccionario, estimulado y sostenido por las fuerzas conservadoras del país y con el apoyo del imperialismo norteamericano”. ALMEYDA Medina Clodomiro en Chile: Más Allá de la Memoria. UNAM. México. 1986, p. 18. El mismo autor atribuye como elemento para que se diera el hecho que “las Fuerzas Armadas que ostentan el monopolio legítimo de la violencia, no fueron transformadas durante el Gobierno Popular y constituyeron un cuerpo extraño impermeable al proceso social y político que vivía el país, y continuaron ellas siendo tributarias de valores culturales y políticos del todo ajenos a dicho proceso y cargados con un contenido de clase, que las inspiró, motivó y las llevó a ser agentes materiales del golpe de Estado y de la contrarrevolución que le siguió. Ibidem. p. 24

<sup>8</sup> De ahí que la paulatina adopción del nuevo modelo de financiamiento de la seguridad social por parte de los países de América Latina estuvo determinada por la capacidad de negociación de cada uno de ellos con el FMI y el BM.

rebeldía inventaron alguna variante al modelo chileno adoptándolo finalmente en lo esencial.<sup>9</sup>

Una década fue suficiente para que la receta económica se extendiera hacia otros países a “sugerencia” o bajo presión del FMI, del BM o del BID<sup>10</sup> que como se sabe “imponen reglas de juego a las cuales es necesario adherir sumisamente o correr el riesgo de ser aislado de los créditos y del sistema”.<sup>11</sup>

Esto hace evidente la vigencia del poder y el dominio de una potencia para proteger sus intereses en una determinada área de influencia, utilizando los instrumentos creados para ese fin, porque aún cuando se pretenda explicar el tema de los fondos de pensiones y su manejo por el sector privado como uno de los efectos producidos por el fenómeno de la globalización, ésta, dice John Dunning, “parece tener una base nacional (o microeconómica)”.<sup>12</sup>

Pero la misma evidencia confirmó que si algo no cambia en plena era de la globalización es la posición “tradicional” o “histórica” de desventaja que juegan los países latinoamericanos ante iniciativas o movimientos que nacen en los países desarrollados, que poco y tarde entienden para que pudieran aspirar a algún beneficio, a los que por lo general no son convidados<sup>13</sup>.

“Las naciones subdesarrolladas son integradas en lo que interesa a los principales centros del poder mundial: como lugares para efectuar la producción, lugares para colocar sus bienes, servicios e inversiones. Pero a estas mismas naciones soberanas no se les tiene en cuenta a la

---

<sup>9</sup> “La tendencia a la privatización de los sistemas de pensiones y jubilaciones –con excepción de Chile, que la impuso desde 1981- se manifestó por orden de aparición a lo largo del decenio, en el Perú (1993), Colombia y la Argentina (1994), Costa Rica (1995), Uruguay (1996), Bolivia, México y El Salvador (1997)”. GONZÁLEZ Roaro Benjamín. La Seguridad Social en el Mundo. Siglo Veintiuno Editores. México, 2003 p. 29

<sup>10</sup> Las evidencias se encuentran plasmadas en documentos de uso restringido, como memorándums o informes referentes a la Estrategia de Asistencia a Países del Grupo del Banco Mundial, que se apoya en análisis profundos y puntuales de la situación social, económica y política de cada uno de los países para sugerir medidas correlacionadas al modelo de desarrollo y a los empréstitos solicitados.

<sup>11</sup> FERRONATO Jorge. Aproximaciones a la Globalización. Segunda Edición. Edit. Macchi, Buenos Aires, Argentina, 2000.p. 28

<sup>12</sup> En BARÓ Herrera Silvio. Op.cit. p. 6

<sup>13</sup> Es inevitable pensar que los países de la región decidieron ignorar su propia historia y el rol que juegan en la dinámica de las relaciones económicas internacionales y de manera más puntualmente en las relaciones norteamericanas. Dice HEINZ Dieterich Steffan en “Globalización, Educación y Democracia en América Latina”, La Sociedad Global, Educación, Mercado y Democracia. Editorial Joaquín Mortiz, México, 1995, pp. 52-53, que “La guerra económica global es por la repartición de la riqueza planetaria entre los poderosos”. “Se trata de una guerra, que se realiza dentro del triángulo de alta tecnología: América del Norte, Europa y Japón. En cambio en el Sur dominan todavía las ideas del siglo XIX”.

hora de tomar decisiones, para lograr una plena integración económica nacional que posibilite su desarrollo".<sup>14</sup>

Se puede entender al fenómeno de la globalización como una evolución natural del sistema capitalista que busca perfeccionar sus formas y ampliar sus áreas de influencia para aumentar los rendimientos de su actividad, pero éste no debe ser el argumento para permitir su incursión dominante al terreno de las cuestiones meramente sociales que deben por definición estar inspiradas en el logro de mejores condiciones y calidad de vida del ser humano sin reparar en costos y que la sociedad organizada como Estado y éste a través de sus instituciones deben proporcionar como una de sus funciones básicas.

Hasta aquí queda claro que los intereses que promovieron la reforma a los sistemas de seguridad social, independientemente de los problemas que tenía y otros que le atribuyeron, residen en los sectores financiero y comercial internacionales. Éstos, los empresarios transnacionales, provocaron y se valieron del movimiento reformador para alcanzar un objetivo: hacer de los fondos de pensiones un nicho de mercado para el capital internacional.<sup>15</sup>

No obstante que la misma conclusión se ciñe a un contexto limitado, al que se conduce intencionalmente, no se puede ignorar el papel secundario que los organismos internacionales en materia de seguridad social aceptaron jugar en la discusión sobre las reformas cuando debieron ser los protagonistas. El permitir la invasión a su territorio insinúa su probable sometimiento también a la política del mercado internacional.<sup>16</sup>

Es cierto que dichos organismos pueden reunir a los mejores especialistas y realizar las más concienzudas investigaciones pero están limitados para influir o dictar políticas que orienten la toma de decisiones. Y otra verdad es que también militan "especialistas fugaces" que son acreditados por el solo hecho de ocupar un puesto de mando

---

<sup>14</sup> *Ibidem*. p. 71

<sup>15</sup> "El capital financiero internacionalizado lo pretende todo, reduciendo a los Estados nacionales a una especie de entes autómatas, sin soberanía". FERRONATO, Jorge. *Op.cit.* p. 20

<sup>16</sup> En una modificación hecha a los Estatutos de la CISS, de cara a la ya manifiesta tendencia de privatizar la administración de los fondos de pensiones en 1994, lo más relevante fue eliminar la palabra "no lucrativo" de los requisitos impuestos a las instituciones para afiliarse o ser admitido como miembro.

o dirección en alguna institución de su respectivo país -por un periodo determinado- sin la exigencia de una formación, trayectoria o experiencia en la materia.

Esto puede explicar en parte que de ningún organismo u organización regional haya surgido una propuesta concreta viable y sustentable hecha a la medida y a la realidad económica de los países que comparten la misma ubicación geográfica (América Latina) como respuesta a la *crisis* del sistema de reparto, independientemente de la propuesta de los organismos financieros.

Es real como común que algunos organismos asemejen su perfil a clubes de amigos estudiosos del tema financiados por las institucionales nacionales de cada país, donde la sede la ostenta permanentemente el que tenga la capacidad financiera para hacerlo (para mantenerla) y políticamente le convenga, simulando “elecciones democráticas” para ocupar los puestos principales. También allí se refleja la supremacía de los países más desarrollados.

La misma OIT parece estar desfasada o desvinculada de los nuevos paradigmas que en materia laboral y de protección social prevalecen en la llamada “sociedad global”, donde el punto eje de toda su función -el pleno empleo- es uno de los grandes ausentes. Su definición de seguridad social está más que obsoleta al haberse seccionado los elementos que en conjunto la integraban. Ya no es la sociedad la que proporciona medidas, ni éstas son públicas, contra las privaciones económicas y sociales derivadas de la desaparición o reducción de los ingresos, o por enfermedad o accidente de trabajo, desempleo, invalidez, vejez o muerte.

Ahora es el trabajador quien de manera individual debe proveerse los beneficios de acuerdo a su poder adquisitivo y su capacidad de ahorro siempre y cuando conserve un empleo, característica ésta que define una nueva división de clases: empleados y desempleados.

Los viejos principios sobre los que actuaba la seguridad social: Universalidad; Integralidad; Solidaridad; Unidad e Internacionalidad; a los que aspiraron y nunca alcanzaron la mayoría de los países latinoamericanos se desvanecen entre cálculos de intereses, comisiones

y rendimientos de transacciones comerciales y financieras de empresas ajenas a la protección social.

El caso particular de México confirma de manera más clara que no hubo una tendencia –como tal, determinada por factores propios de su naturaleza- de las reformas a los sistemas de seguridad social en América Latina, sino un acto de obediencia<sup>17</sup> por encima de cualquier soberanía para permitir que la política económica fuese sometida a intereses externos pretextando que es una consecuencia insalvable del fenómeno de la globalización<sup>18</sup>, a cambio de una promesa a futuro – como de suyo son las pensiones- sustentada en la “buena voluntad” del sector empresarial y en la “solidez” de los mercados financieros, ambos, internacionales.

De otra manera no se entiende su indeclinable propósito de imponer el modelo chileno para financiar las pensiones, creado en 1980, que no obstante que se diga que el mexicano es un sistema mixto, mantiene la premisa fundamental de crear las cuentas individuales para que el trabajador financie su propio retiro y sea la iniciativa privada quien se encargue de su manejo y administración. Es incomprensible lo tardío de la decisión (IMSS 1977, ISSSTE 2007) que bien pudo significar la oportunidad de conocer y capitalizar la experiencia para construir una opción acorde a la realidad nacional.

El trayecto de la reforma a la Ley del ISSSTE vino a despejar cualquier duda que pudiera haberse quedado respecto a este juicio. No hizo falta un Pinochet en el poder ejecutivo para imponer una Ley poco clara y en partes ininteligible para la mayoría de los trabajadores al servicio del Estado y sus derechohabientes<sup>19</sup>, que los deja en estado de

---

<sup>17</sup> En 1993 el Banco Interamericano de Desarrollo sugirió a México reformar el sistema de pensiones del ISSSTE además de permitir al sector privado su participación en la prestación de los servicios médicos, ofreciéndole para ello un préstamo de 275 millones de dólares como parte de los créditos que se le otorgarían ese año. “El programa prestará asistencia al gobierno para alcanzar los objetivos de detener el déficit y mejorar la calidad de la atención médica; rediseñar el sistema de pensiones para mantener la solidez financiera y reorganizar las funciones administrativas centrales para mejor afectivamente la planeación de recursos” HERNÁNDEZ Ulises. “Propone BID plan para el ISSSTE”. *El Universal*, 29 de septiembre de 2003.

Al año siguiente la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) denunciaba la recomendación que decían había hecho el Banco Mundial al gobierno de México para traspasar los fondos de retiro del ISSSTE a las Administradoras de Fondos para el Retiro. MUÑOZ Patricia “Traspasar fondos de retiro del ISSSTE a Afore es una sugerencia del Banco Mundial, afirma UNT”. *La Jornada*, 26 de enero de 2004.

<sup>18</sup> “Bajo su paraguas se están escudando muchas de las actuaciones de política económica y social por parte de los diferentes estados y organismos internacionales”. PERE Joan Enciso, Marion Farré y Rafael Allepuz. *Op.cit.* p. 17

<sup>19</sup> En su momento el ministro Mariano Azuela Guitrón comentó que la legislación impugnada era muy poco clara, y cuestionó a las autoridades porque si hubieran sido precisas en transmitirle a los trabajadores en qué

indefensión ante los nuevos prestadores de servicios que se rigen bajo las leyes del mercado en términos de pérdidas y ganancias, donde lo único seguro que se aprecia es la confusión e incertidumbre sobre los derechos adquiridos, otrora diáfanos y precisos.

Con lo suyo, la dictadura chilena (con su reforma) aglutinó en un solo sistema los diferentes regímenes de pensiones existentes por rama de actividad (con excepción de los militares) incluyendo a los trabajadores independientes y determinó una cuota fija y universal del 10% del salario y para estimular la transición hacia el nuevo sistema decretó un aumento salarial del 18%.

El gobierno mexicano solo se atrevió a transformar sus propias instituciones, el IMSS y el ISSSTE<sup>20</sup> y se abstuvo de enfrentar a la fuerza política de las representaciones de organizaciones independientes que mantienen y defienden sus propios regímenes de seguridad social, por cierto generosos y justos desde el punto de vista de las necesidades básicas para aspirar a un nivel de vida digno y suficiente.<sup>21</sup> Se cuidó también de no tocar a los regímenes de las instituciones financieras y del sector bancario.

Su compromiso con los factores externos que determinaron su reforma (como en el caso de Chile) no le permitió la posibilidad de perfeccionar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), manteniendo su carácter complementario al sistema de reparto, cuyo manejo y administración ya los realizaba la iniciativa privada a través de sus instituciones

---

consisten las dos opciones para su retiro –la de las cuentas individuales en Pensionisste o en una aseguradora privada, o continuar con el régimen anterior con las nuevas “modalidades” que incrementan los años de servicio y de cotización- todos los trabajadores ahorita conocerían con nitidez cuál es su situación específica para que puedan optar con claridad, con racionalidad, cuál es el régimen que les corresponde. ARANDA Jesús “Aval limitado de la Corte al nuevo sistema de pensiones del ISSSTE”. *La Jornada*. Sección Política, 18 de junio de 2008, p. 3.

<sup>20</sup> Con la venia de los respectivos sindicatos (blancos que pasaron a ser invisibles) que los hace parecer como una instancia administrativa más a las órdenes de las autoridades y que por lo tanto carecen de representatividad real y no constituyen ninguna presión en la defensa de los intereses de los trabajadores, más allá de los de sus dirigentes.

<sup>21</sup> Senadores del PAN y del PRI acordaron dejar en manos de la dirección general de PEMEX y del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), que encabeza Carlos Romero Deschamps, vía libre para resolver el pasivo laboral y la creación del nuevo sistema de pensiones. ESTRADA Natalia “Dan vía libre a STPRM y PEMEX”. *Impacto el Diario*, Sección Nacional, 3 de octubre de 2008, p. 7. Antes, en mayo de 2008, el presidente de la Comisión de Hacienda del Senado de la República, Gustavo Madero, afirmó que la reforma de pensiones a la Ley del ISSSTE sería el modelo a seguir para crear un esquema semejante para PEMEX. GUERRERO Claudia “Llevar a Pemex modelo ISSSTE”. *Reforma*, 13 de mayo de 2008, p. 8. En el mismo sentido se había pronunciado el líder sindical de la CFE, se comprometía a sacar una reforma similar a la del ISSSTE para los trabajadores de su gremio. CRUZ Serrano Noé y Jiménez Sergio Javier “Pensiones en Pemex, CFE y LFC llegan a 67 mil mdd”, *El Universal*, 12 de abril de 2007, p. A10.

bancarias sin costo para el trabajador y con aportaciones solamente del ISSSTE como patrón.

Al SAR se hubieran sumado las subcuentas creadas con la reforma y no hubiera sido necesario crear más burocracia con el PENSIONISSSTE. Incluso, se pensaban viables el aumento de cuotas y los rangos de edad, con el consentimiento de los trabajadores.

Otros factores que hacen evidente la limitada libertad económica del país y cuestionan la soberanía del Estado para la toma de decisiones en cuanto a las directrices que sobre la materia señalan e imponen agentes externos, es la réplica de la actitud sumisa por parte de los otros Poderes de la Unión respecto del Ejecutivo al justificar –y consentir- la respuesta del gobierno con relación a la reforma de la Ley del ISSSTE.

El Legislativo no hizo más que alinearse a las decisiones ya tomadas por el presidente y haciendo uso de la práctica del “mayoriteo” en las Cámaras correspondientes, aprobaron el proyecto de Ley los legisladores del partido en el poder Acción Nacional (PAN) los del Revolucionario Institucional (PRI) y los del Verde Ecologista de México (PVE).<sup>22</sup> Los dos primeros, panistas y priistas, aceptaron que en la nueva ley existían “fallas y errores como muchas leyes, y eso no solo pasa en México, sino en casi todos los países, después esas leyes se corrigen”.<sup>23</sup>

Como mención al margen hay que decir que no dudaron, ni diputados ni senadores, en procurarse algún privilegio en la ley que aprobaron y éste quedó incluido en el artículo 17 transitorio para otorgarse un tratamiento preferencial o de privilegio que les reconoce en forma retroactiva años de antigüedad para su retiro, sobre los demás trabajadores cotizantes al régimen del ISSSTE.

---

<sup>22</sup> Esta apreciación la confirman diversas declaraciones como la del perredista David Jiménez: “¿De qué se trata? Estamos aquí, dicen que para discutir y elaborar el dictamen y nos lo entregan ya elaborado”. En el mismo sentido el priista Heladio Ramírez López afirmó: “con una total falta de respeto a los senadores de las comisiones –que dictaminaban la ley- las cúpulas y los liderazgos ya están anunciando hasta la hora y los minutos en que se va a aprobar; francamente están destrozando y echando a perder nuestro trabajo. Desde afuera nos condenan como si los senadores fuéramos simples comparsas. Esas son cosas que hay que corregir. A nosotros –los priistas- nos dijeron que estamos en acuerdos políticos que deben pactarse para salir adelante”. BALLINAS Víctor “Aun con fallas y errores, PAN, PRI y Verde aprueban la Ley del ISSSTE”. *La Jornada*, Sección Política, 27 de marzo de 2007. p.3

<sup>23</sup> *Idem*.

No deja de ser reveladora la afirmación de una legisladora del PRI que se abstuvo de votar la reforma, Beatriz Pagés Rebollar, en el sentido de que “La premura con la que fue aprobada la reforma a la Ley del ISSSTE pudo haber dejado vacíos legales que permitirán que se hagan negocios a costa de los recursos de los trabajadores”<sup>24</sup>.

Los cerca de dos millones de amparos interpuestos contra la aplicación de la nueva Ley de nada sirvieron para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se opusiera a las instrucciones del Ejecutivo, no obstante que en su voto particular el ministro presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el ministro Juan N. Silva Meza, sostuvieron que “ni la escasez de recursos o los acuerdos con otros sectores pueden ser invocados para justificar la no implementación de las obligaciones consagradas en los tratados sobre seguridad social”. Y señalaron con toda claridad que “el gobierno mexicano incumplió con su obligación de asegurar el logro progresivo de los derechos sociales que contenía el régimen anterior”.<sup>25</sup>

Convencidos de su posición no dudaron en afirmar que “las reformas en los sistemas de seguridad social de la era de la globalización demuestran cómo el retiro del Estado de sus obligaciones de cumplir los derechos económicos, sociales y culturales puede llevar a la privación de los mismos”. Aseverando que el nuevo régimen es incompatible con nuestro régimen constitucional.

Tales argumentos no fueron suficientes para convencer a los demás ministros de la SCJN, conminados a proteger a los trabajadores del gobierno y declarar inconstitucional la reforma aprobada, quienes por mayoría hicieron prevalecer el proyecto de sentencia propuesto por la ministra Margarita Luna Ramos para negar los amparos y otorgarlos solo en contra de cinco artículos de los 254 y 47 transitorios impugnados.

Este actuar de los dos poderes mencionados no hizo más que confirmar su sumisión ante el Ejecutivo quien por su parte estaba comprometido a cumplir con la reforma en los términos que le fueron impuestos.

---

<sup>24</sup> NOTIMEX. Diario Monitor. Sección El país, 8 de abril de 2007, p. 3A

<sup>25</sup> ARANDA Jesús. “Con la Ley del ISSSTE, EL Estado abdicó de sus responsabilidades”. La Jornada. Sección Sociedad y Justicia, 1° de septiembre de 2008, p. 45

No será necesario que pase mucho tiempo para que los responsables de la reforma acepten que lo que hicieron fue posponer un problema que más temprano que tarde reclamará cuantiosos recursos por parte del gobierno para el pago de los bonos a las AFORES durante un largo periodo de transición al nuevo sistema<sup>26</sup>, para las pensiones mínimas garantizadas, para las pensiones vigentes al momento de la reforma y para las pensiones de quienes hayan optado por la opción contemplada en el artículo Décimo Transitorio de la Ley. Habrá que tomar en cuenta lo que esto significa en términos de deuda interna que para el mes de enero de 2008, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ascendía a un billón 761 mil millones.<sup>27</sup>

Para entonces los grandes capitales habrán acumulado fortunas incalculables<sup>28</sup> que tendrán como destino su casa matriz en el país de origen (que no es México) y no los programas pretendidos para impulsar el desarrollo nacional y para beneficiar al propio trabajador dueño del ahorro.

De ahí que nuestra hipótesis señalara como no viable la reforma a la Ley del ISSSTE en los términos en que finalmente se realizó.<sup>29</sup> La decisión ignoró automáticamente, por las razones antes expuestas, la opción de perfeccionar el sistema de reparto y su componente complementario, el SAR, que a nuestro juicio debió ser el camino a seguir.<sup>30</sup>

La reforma de los sistemas de seguridad social en América Latina y su impuesta tendencia hacia objetivos ajenos a la vocación natural de las

---

<sup>26</sup> "El costo de la transición para el IMSS equivale a 40 mil millones de pesos anuales a cargo del presupuesto federal". GARCÍA Sainz Ricardo. "Defensa del Sistema Solidario de Pensiones" en BRUGADA Molina Clara. Op.cit. p.36

<sup>27</sup> La Jornada, Sección Economía, 3 de marzo de 2008, p. 29

<sup>28</sup> La CONSAR indicó que los recursos acumulados al término de febrero de 2008 eran de 868 mil 33 millones de pesos, de los cuales 278 mil millones de pesos se destinaron a financiar empresas privadas. ZUÑIGA José Antonio "En grandes empresas se invierte un tercio de fondos de pensión. La Jornada, Sección Economía, 24 de marzo de 2008, p. 22

<sup>29</sup> "En un contexto que corrige fallas del sistema de cuentas individuales –Bachelet en Chile y Kirchner en Argentina- la "reforma" calderonista al ISSSTE es más de lo mismo, pero ¡12 años después! Como "reforma" nació muerta y, como antes la del IMSS, se dirige al fracaso. Ambas deberán ser reformadas. ¿Cuándo? Por ejemplo, preparando la elección intermedia 2009". LEAL F. Gustavo "Reforma" del ISSSTE: sólo ¡12 años después! La Jornada Sección Opinión, 21 de abril de 2007,

<sup>30</sup> En abril de 2007, la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, realizó una visita a México y ante el Congreso de la Unión afirmó que su reforma al sistema de seguridad social impuesta 27 años atrás tuvo aspectos positivos, pero también muchos vacíos que ahora quieren corregir, dejando entrever que retomaría el régimen de solidaridad para garantizar pensiones dignas a los ciudadanos.

políticas de previsión social, derivó en movimientos y ajustes estructurales en las instituciones de seguros, bancarias, financieras y comerciales (de origen extranjero), para explotar un producto nuevo en su catálogo.

Este sector fue el primero y hasta ahora el único en obtener beneficios inmediatos de las reformas, antes que los mismos trabajadores, quienes a cambio cuentan solamente con la ilusión y la promesa de un retiro digno, siempre y cuando se esfuercen para lograrlo.

Es una realidad que el campo de la seguridad social fue permeado por intereses ajenos a su misión y su filosofía que no le ofrecen ninguna garantía para que se siga desarrollando en su concepto original que privilegia la protección del asegurado en todos sus aspectos.

La noción de seguridad social ahora se relaciona, no con prestaciones y seguros sociales garantizados por los Estados, sino con inversiones y rendimientos que realizan y capitalizan personas morales. Sobre la función de la seguridad social poco se discute porque es un asunto que no genera ganancias y exhibe deficiencias en tareas que no sean la lucha por el manejo –lucrativo- de los fondos de pensiones.

Justo al término de la presente Tesis y aún cuando el modelo chileno de seguridad social (con 27 años de antigüedad) se sigue imponiendo como en el caso particular del ISSSTE, se perciben señales que parecen indicar el término de su popularidad para dar paso a otra alternativa que por cierto, no evita volver la vista al sistema de reparto y probablemente darle una segunda oportunidad.

Así lo hace sentir el principal organismo internacional impulsor de la apertura comercial y promotor de la globalización, el FMI, quien reconoce en su informe semestral *Panorama Económico Mundial*, que la apertura había sido dañina puesto que aumentó la desigualdad en la población.<sup>31</sup>

Por otro lado, los encabezados de varios diarios nacionales destacan la crisis financiera mundial provocada por los “grandes errores financieros” de Estados Unidos, según el premio Nobel de Economía

---

<sup>31</sup> DÍAZ Nancy “FMI recula: la apertura fue dañina”. *Excelsior*, 10 de octubre de 2007, p.1

2001, Joseph Stiglitz,<sup>32</sup> -que considera incluso la estatización de sus bancos-, cuyos efectos negativos alcanzaron el ahorro de los trabajadores puestos en las Sociedades de Inversión de las AFORES (SIEFORES) que tan solo durante septiembre y octubre sufrieron una baja de 12 mil millones de pesos para sumar un total anual de 53 mil millones de pesos<sup>33</sup>.

En el debate entre candidatos a la presidencia de Estados Unidos (en 2008) el demócrata acusa a su rival de querer privatizar y elevar la edad de jubilación, mientras que el republicano lo niega y sostiene que “Es una función del gobierno atender aquellos que han trabajado toda su vida”,<sup>34</sup> con lo que están diciendo que es necesario buscar una alternativa diferente a la aplicada a los países de América Latina.

Asimismo, la presidenta de Argentina,<sup>35</sup> Cristina Kirchner, presentó al Parlamento un proyecto para eliminar los fondos privados de pensiones debido a que los rendimientos van a la baja por la crisis financiera mundial y la iniciativa está orientada a la estatización de las pensiones. Sobre las administradoras de fondos de pensión señaló que “han sido ineficientes y además gastan 10 por ciento de los recursos de sus aportantes, rubro al que el sistema estatal solo destina el 2.5%.”<sup>36</sup>

“Una de las alternativas que estudia el gobierno es que el estado absorba a los actuales jubilados privados y a los trabajadores próximos a jubilarse a través de las AFJP (las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, privadas)... Además, se estudia la reimplementación de un régimen estatal único obligatorio, donde el sistema de capitalización podría ser un pilar voluntario de ahorro individual”.<sup>37</sup>

Estas señales no deben desestimarse como el principio de una eventual reconsideración y marcha atrás de un modelo de seguridad social que no resistirá el propio peso del sistema económico que lo creó.

---

<sup>32</sup> NOTIMEX, Excelsior. Sección Dinero, 30 de octubre de 2008, p. 9

<sup>33</sup> idem.

<sup>34</sup> “OEM-Reuters y AP.” Obama y McCain chocan por las reformas a seguridad social” La Prensa. Sección Internacional, 7 de septiembre de 2008, p. 18

<sup>35</sup> Argentina fue uno de los primeros países en cambiar su régimen de pensiones, en 1994, siguiendo la tendencia marcada por Chile.

<sup>36</sup> AFP. “Bajan los montos de pensión”. Excelsior. Sección Dinero, 30 de octubre de 2008, p. 7

<sup>37</sup> TÉLAM, agencia estatal de noticias. “Alista Cristina Fernández estatización de pensiones””. Reforma, Sección Internacional, 21 de octubre de 2008, p.10

En cuanto al fenómeno de la globalización como presunto responsable de las reformas a los sistemas de seguridad social en la región latinoamericana, coincidimos con que “lo importante no es calificar a la globalización como buena o mala, sino entender que nos tenemos que adaptar a ella para sacarle el máximo provecho” y, diría quien le atribuye esta cita al expresidente del gobierno español, José María Aznar, “nada ganamos con echarle la culpa de todos los problemas de la humanidad a la globalización. Hay que hacerse plastilina y adaptarse. Si hubiera otra cosa, bueno... pero como dicen los norteamericanos, por ahora, *it's the only game in town*.”<sup>38</sup>

Desde hace una década ya se escuchan otras voces que proponen la *Tercera Vía* como “el camino para mantener la estabilidad macroeconómica y promover el crecimiento sustentable basado en los mercados libres, pero impulsando cambios sociales por un Estado que juegue un papel clave al respecto”.<sup>39</sup>

Se trata sin duda de un ajuste del sistema capitalista a su propia economía neoliberal para subsanar algunos problemas que el exceso de libertades comerciales y financieras ya le ocasionaron a sus principales beneficiarios. América Latina, en tanto no alcance su libertad económica y con ella su plena soberanía, tendrá que esperar a que le señalen nuevamente el camino.

---

<sup>38</sup> RAMOS Ávalos Jorge. “Los hoyos de la globalización”. *Reforma*, 6 de diciembre de 1999, p.19A

<sup>39</sup> CARAZO Odio Rodrigo, compilador. *La Tercera Vía. ¿es posible en nuestra América?* Libro Universitario Regional. Costa Rica, 2000, p.15

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Bibliografía

Baeza Sergio y Manubens Rodrigo, Editores. Sistema privado de pensiones en Chile. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1988.

Baró Herrera Silvio. Globalización y Desarrollo Mundial. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1997.

Beveridge William. El Seguro Social y sus Servicios Conexos. Informe. Edición española. Traducción Editorial Jus. México, 1946.

Brugada Molina Clara, coordinadora. Sistema de Pensiones en México, Presente y Futuro. Cuadernos Legislativos. Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD. Congreso de la Unión, LIX Legislatura. México, 2004.

Carazo Odio Rodrigo, compilador. La Tercera Vía. ¿es posible en nuestra América? Libro Universitario Regional. Costa Rica, 2000.

Chomsky Noam y Dieterich Heinz. La Sociedad Global. Educación, Mercado y Democracia. Editorial Joaquín Mortiz, México, 1995.

Ensignia Jaime y Díaz Rolando. Coordinadores. La seguridad social en América latina: ¿reforma o liquidación? Fundación Friedrich Ebert. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

Ferronato Jorge. Aproximaciones a la Globalización. Segunda Edición. Edit. Macchi, Buenos Aires, Argentina, 2000.

González Roaro Benjamín. La Seguridad Social en el Mundo. Siglo Veintiuno Editores, México, 2003.

Ianni Octavio. Teorías de la globalización. Siglo XXI-UNAM, 1996.

ISSSTE-IMSS. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. UNAM, México, 1994.

Lombera Pallares Enrique, coordinador. La seguridad social en el proceso de cambio internacional. Instituto Mexicano del Seguro Social, México. 1980.

Morales Ramírez María Ascensión. La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano. UNAM, México, 2005.

OEA, La Seguridad Social en América Latina, Organización de Estados Americanos, 1984.

OIT. Introducción a la seguridad social. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1984.

OIT. Ratificaciones por convenio y por país. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 2000.

ONU. Abc de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, Nueva York, 1990.

Osmańczyk, Edmund Jan. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

Pere Enciso Joan, Mariona Ferré y Rafael Allepuz. "La globalización económica: significado y repercusiones". Globalización y Dependencia. Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Lleida, 2001.

Tena Suck Rafael y Hugo Italo. Derecho de la seguridad social. México, 1986.

Treviño García Manzo Norberto, et al. Opciones de Reforma de la Seguridad Social, CISS, México, s/f.

Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social. Edit. Porrúa, México, 1979.

UNAM. Chile: Más Allá de la Memoria. Coordinación de Humanidades, México, 1986.

Vergés Joaquín. Qué es la seguridad social. Editorial La Gaya Ciencia. Biblioteca de Divulgación Económica. Barcelona, España, 1977.

## Hemerografía

AFP. "Bajan los montos de pensión". Excelsior. Sección Dinero, 30 de octubre de 2008, p. 7

Aranda Jesús. "Aval limitado de la Corte al nuevo sistema de pensiones del ISSSTE". La Jornada. Sección Política, 18 de junio de 2008, p. 3

Aranda Jesús. "Con la Ley del ISSSTE, EL Estado abdicó de sus responsabilidades". La Jornada. Sección Sociedad y Justicia, 1° de septiembre de 2008, p. 45

Ballinas Víctor. "Aun con fallas y errores, PAN, PRI y Verde aprueban la Ley del ISSSTE". La Jornada, Sección Política, 27 de marzo de 2007, p. 3

CISS. La seguridad social en México. Serie Monografías No. 4. México, 1993.

Cruz Serrano Noé y Jiménez Sergio Javier. "Pensiones en Pemex, CFE y LFC llegan a 67 mil mdd", El Universal, 12 de abril de 2007, p. A10

Díaz Nancy. "FMI recula: la apertura fue dañina". Excelsior, 10 de octubre de 2007, p.1

El Nacional. 11 de enero de 1996, p. 24

Estrada Natalia. "Dan vía libre a STPRM y PEMEX". Impacto el Diario, Sección Nacional, 3 de octubre de 2008, p. 7. Antes, en mayo de 2008

Guerrero Claudia. "Llevar a Pemex modelo ISSSTE". Reforma, 13 de mayo de 2008, p. 8

Hernández Ulises. "Propone BID plan para el ISSSTE". El Universal, 29 de septiembre de 2003.

IMSS. Revista Solidaria No. 134, febrero-marzo de 1999.

La Jornada. Sección Economía, 3 de marzo de 2008, p. 29

Leal F. Gustavo. "Reforma" del ISSSTE: sólo ¡12 años después! La Jornada Sección Opinión, 21 de abril de 2007.

Muñoz Patricia. "Traspasar fondos de retiro del ISSSTE a Afore es una sugerencia del Banco Mundial, afirma UNT". La Jornada, 26 de enero de 2004.

NOTIMEX. Diario Monitor. Sección El país, 8 de abril de 2007, p. 3A

NOTIMEX, Excelsior. Sección Dinero, 30 de octubre de 2008, p. 9

OEM-Reuters y AP. "Obama y McCain chocan por las reformas a seguridad social" La Prensa. Sección Internacional, 7 de septiembre de 2008, p. 18

Ramos Ávalos Jorge. "Los hoyos de la globalización". Reforma, 6 de diciembre de 1999, p.19A

Ríos Lorena. "El IMSS incumple con los mexicanos". Revista semanal Vértigo, no. 341, septiembre de 2007.

TÉLAM, agencia estatal de noticias. "Alista Cristina Fernández estatización de pensiones". Reforma, Sección Internacional, 21 de octubre de 2008, p.10

Martínez Zavala Flavio. "Comentarios a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado". Revista mensual Nuevo Consultorio Fiscal. UNAM, FCyA, No. 426, mayo de 2007.

Zuñiga José Antonio. "En grandes empresas se invierte un tercio de fondos de pensión. La Jornada, Sección Economía, 24 de marzo de 2008, p. 22

Zuñiga Juan Antonio y Cardoso Víctor. "Casi \$600 mil millones de fondos de pensión, en la mira de corporativos". La Jornada Sección Economía, 17 de octubre de 2005, p.26

## Legislaciones

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. México, 2002.

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Secretaría de Gobernación. México, 2007.

Herrán Salvatti Mariano, Quintana Roldán Carlos F. Legislación Burocrática Federal. Editorial Porrúa, México, 1998.

IMSS. Ley del Seguro Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

ISSSTE. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México, 1983.

PEMEX. Contrato Colectivo de Trabajo 2005-2007.

## Otros documentos

ISSSTE. La Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, Elaborado por la Subdirección de Afiliación y Vigencia de la Subdirección General de Prestaciones Económicas en 1997.

CONSAR. Folletos promocionales del nuevo sistema de Pensiones 1997.

ISSSTE, Unidad de Asuntos Internacionales. Folleto El ISSSTE en el contexto internacional de la seguridad social. 32 años de presencia, 1994.

ISSSTE. Memoria de la Ceremonia Conmemorativa por el Día del Trabajador del ISSSTE, 1977.

## MESOGRAFÍA (SITIOS EN INTERNET)

[www.aiss.org](http://www.aiss.org). consultada el 3 de septiembre de 2006.

[www.ciss.org](http://www.ciss.org). consultada el 3 de septiembre de 2006.

[www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx). consultada el 22 de abril de 2007.

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). consultada en marzo de 1996.

[www.issfam.gob.mx](http://www.issfam.gob.mx). consultada el 3 septiembre de 2006.

[www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx). consultada durante 2005-2008.

[www.oiss.org](http://www.oiss.org). consultada el 3 de septiembre de 2006.

[www.qualitytraining.com.mx](http://www.qualitytraining.com.mx). consultada en agosto de 2007.

[www.uno.org](http://www.uno.org). consultada el 18 de agosto de 2006.