



Revista Latinoamericana de Derecho
Social

ISSN: 1870-4670

revistaderechosocial@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de
México
México

GONZÁLEZ ROARO, Benjamín
ENTORNO Y PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 2, enero-junio, 2006, pp. 157-173
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429640257005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ENTORNO Y PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO*

Benjamín GONZÁLEZ ROARO

Resumen: En 1959, el ISSSTE se crea como un organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo a su cargo catorce prestaciones que no sólo cubrían la asistencia a la salud, sino también ámbitos sociales, culturales y económicos. Actualmente, el ISSSTE cuenta con veintiún seguros, prestaciones y servicios que ofrece a los trabajadores y sus derechohabientes; sin embargo, los recursos que obtiene el Instituto para cubrirlos no son suficientes, por lo que tiene un déficit financiero creciente en el fondo médico y de pensiones, que presiona severamente tanto las finanzas internas como las finanzas públicas. Es indispensable una reforma estructural para asegurar los derechos y prestaciones de los jubilados y pensionados, de los trabajadores activos y sus familiares, por lo que debe ser integral y derivarse del consenso de todos los actores políticos involucrados para que el ISSSTE sea una garantía de futuro.

I. ANTECEDENTES DEL ISSSTE

La Dirección de Pensiones Civiles de Retiro fue el organismo predecesor del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual era un organismo público descentralizado con atribución pública y personalidad jurídica propia, y creado por disposición de la Ley General de Pensiones de Retiro el 12 de agosto de 1925.

* Fuentes: *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003*; Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Deuda Pública, *Saldo de la deuda bruta externa total*; Banxico, *Reporte sobre las reservas internacionales*. Datos a agosto de 2003, considerando un tipo de cambio de 11 pesos por dólar americano.



La finalidad de la ley fue estructurar un sistema en virtud del cual el propio trabajador, con la ayuda del Estado, contribuía a la formación de un fondo sobre el cual gravitaría el otorgamiento de pensiones. Se fijó para la pensión de retiro 65 años de edad y 15 años de servicio. Por otra parte, se beneficiaba a los trabajadores con préstamos hipotecarios y préstamos para establecer o explotar pequeñas industrias.

El 5 de marzo de 1946 se expidió una nueva Ley de Pensiones Civiles, pero su vigencia fue suspendida por el Congreso y sólo aplicó a los trabajadores del magisterio y a los veteranos de la Revolución.

En 1947, la Ley de Pensiones sufre reformas significativas orientadas a extender la gama de prestaciones, mejorar la calidad de las ya existentes e incorporar al régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos. Cabe destacar que se establece la edad de 55 años con un mínimo de 15 años de servicio para recibir las pensiones. También se ampliaron los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como el aumento a los montos para préstamos hipotecarios.

En esta ley se autorizó que parte de los fondos de pensiones se canalizaran para la construcción de colonias burocráticas dentro y fuera del Distrito Federal; y en los servicios médicos se ampara por primera vez a los trabajadores al servicio del Estado, cubriendo únicamente accidentes laborales. Este servicio se subrogaba a hospitales particulares.

1. *Surgimiento del ISSSTE*

En 1959 se adiciona la seguridad social para los trabajadores del Estado en el apartado B del artículo 123 constitucional, y el presidente Adolfo López Mateos presenta al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que daba origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1959 y entró en vigor el 1o. de enero de 1960.

El ISSSTE se crea como un organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo a su cargo catorce prestaciones que no sólo cubrían la asistencia a la salud, sino también ámbitos sociales, culturales y económicos.

El Instituto se integró principalmente con las propiedades, derechos y obligaciones de la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro, además, comienza sus operaciones amparando a poco más de 487 mil derechohabientes: 129,500

trabajadores; 336,200 familiares de trabajadores; 11,900 pensionados, y 10,100 familiares pensionados. Por otra parte, a finales de 1960 su infraestructura consistía en cinco clínicas, tres guarderías en el Distrito Federal y diez unidades médicas foráneas; sin embargo, desde entonces era insuficiente para satisfacer las necesidades de hospitalización y urgencias médicas, estos últimos contratados con instituciones privadas en su mayoría.

2. El ISSSTE en la actualidad

De 1960 a 2005, el Instituto ha presentado cambios significativos, entre ellos la composición de su población, ya que en 1960 se atendía a poco más de 487 mil trabajadores, pensionistas y sus familiares, en tanto que ahora tenemos 10 millones y medio de mexicanos atendidos, de los cuales son: trabajadores, 2,366,000; familiares de trabajadores, 7,094,000; pensionados, 492 mil, y familiares pensionados, 393 mil.

Actualmente nuestra población cotizante y derechohabiente se distribuye así: el 57% se encuentra en los gobiernos estatales; 23% en la administración paraestatal; 18.7% en las dependencias federales y el 1.3% en los gobiernos municipales.

El ISSSTE como institución de seguridad social tiene veintiún seguros, prestaciones y servicios que ofrece a los trabajadores y sus derechohabientes; entre los más importantes se tienen las pensiones por vejez y por riesgos de trabajo, los seguros médicos, los créditos de vivienda, el sistema de tiendas y farmacias, los créditos personales, el servicio de guarderías y algunos otros servicios sociales, como los funerarios.

Para financiar estas prestaciones y servicios cuenta con diversos fondos: pensiones, médico, riesgos del trabajo, préstamos personales, de la vivienda, de servicios sociales y culturales, y el de ahorro para el retiro; sin embargo, los recursos que obtiene el Instituto para cubrirlos desde hace algunos años no son suficientes y la situación tiende a agravarse cada vez más. No es una circunstancia actual sino que se han venido generando desde años atrás.

En este sentido, el ISSSTE tiene un déficit financiero creciente en el fondo médico y de pensiones que presiona severamente tanto las finanzas internas como las finanzas públicas.

La nómina de pensiones absorbe la totalidad del subsidio que ofrece el gobierno a la institución, y el fondo médico tiene que complementarse tomando recursos de la descapitalización y deterioro de otros fondos, como el de préstamos personales o el de actividades sociales.

La problemática ha llegado a un nivel de complejidad muy grande, por lo que no se puede afrontar con soluciones inerciales o parciales.

II. ALGUNOS FACTORES DEL DÉFICIT FINANCIERO

Transición demográfica y epidemiológica

El sistema de pensiones que tiene el ISSSTE es conocido técnicamente como sistema de reparto, en el cual los trabajadores activos sostienen con sus cotizaciones a los que ya se jubilaron. El aumento de la esperanza de vida de 64 años en 1975 a 76 años en 2005 amplió el tiempo promedio de goce de una pensión o jubilación. En contraste, la edad en que se podían jubilar los trabajadores disminuyó de 62 años en 1965 a un promedio de 55 años en que se retiran actualmente.

Este fenómeno fue producto de diversas situaciones, como el hecho de que la Ley del ISSSTE no establece un límite de edad para jubilarse; su único requisito es cumplir 30 años de servicio para los hombres y 28 para las mujeres, lo que ha ocasionado que algunos trabajadores, como enfermeras y maestros, que empezaron a laborar a los 18 años, desde sus 46 años de edad gocen de una pensión al 100% con una esperanza de vida de 76 años.

La combinación de una mayor esperanza de vida con la de menor edad al retirarse laboralmente ha provocado que si en 1975 el tiempo de goce de una pensión directa era de dos años y medio, ahora es de 21 años; es decir, se disfruta más tiempo la pensión y hay menos trabajadores que cotizan para sostener a un trabajador que ya se jubiló.

A esto hay que añadir que el número de pensionados en los últimos 20 años se ha incrementado en 421%, contra un incremento de los cotizantes activos del 35%. Esto ha llevado a que la proporción de 20.9 trabajadores que aportaban por cada pensionado existente en 1980, ahora sea de 4.6 trabajadores activos por cada pensionado. De prevalecer esta situación, al final del presente sexenio la relación será de tres a uno; pero si quisiéramos establecer un número de trabajadores adecuado conforme a las cotizaciones que hoy se dan para sostener una pensión, necesitaríamos que el promedio fuera de catorce trabajadores activos por un pensionado.

Es por ello que el Instituto tiene presiones financieras muy fuertes, debido a que su nómina de pensiones no capta los recursos suficientes por ingresos propios para cubrir esta prestación, ya que por esta vía sólo recibe la cuarta

parte del monto total; el resto debe pagarse con un subsidio que otorga el gobierno federal mediante el uso de recursos fiscales, cifra que cada vez es mayor. Dicho subsidio está creciendo muy rápido, lo que conllevará a que en un futuro cercano el gobierno enfrente problemas para seguir manteniendo estas aportaciones adicionales, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

| <i>Periodo</i> | <i>Déficit pensiones</i> | <i>Equivalente a</i> |
|----------------|--------------------------|---|
| 2004 | ± 25.0 mmp | 1.5 PAFEF (17 mmp) |
| 2001-06 | 129.7 mmp | - Presupuesto 2003 de CFE y CLyFC (127.4 mmp) - Deuda pública de entidades federativas (113.7 mmp) |
| 2007-12 | 309.3 mmp | - Presupuesto 2003 educativo (271.3 mmp) - 1.3 Ramo 33 (234.6 mmp) |
| 2001-12 | 439.0 mmp | Reservas de Banxico en 2003 (594 mmp) |
| 2001-18 | 970.1 mmp | Deuda externa del sector público 2002 (837 mmp) |

En la tabla anterior se muestra el déficit y su evolución si no se implementan las medidas necesarias para lograr que el Instituto recobre su viabilidad financiera y su equivalencia con la deuda pública y algunos presupuestos.

Ahora bien, el fondo de salud también tiene una situación deficitaria considerable, ya que cuando éste se instituye, las enfermedades que predominaban eran las transmisibles, y ahora son las crónico-degenerativas, cuya atención resulta más costosa.

El ISSSTE tiene como derechohabiente a una población más envejecida que la población promedio mexicana. Mientras el promedio en México de las personas de 40 a 49 años de edad es del 11%, en el ISSSTE es del 11.63%. Dicha población tiene más posibilidades de enfermarse y debe ser atendida médicamente.

En el ISSSTE se están presentando, cada vez con mayor incidencia, las enfermedades crónico-degenerativas, la diabetes, los tumores malignos, las enfermedades cardíacas, las hepáticas y los accidentes. Todas ellas son las prin-

cipales causas de mortalidad hospitalaria en el 2000, contra lo que significaban en 1980. Es por esto que los costos por atención médica aumentan conforme a la edad. La creciente demanda de los servicios médicos en todas las edades y el surgimiento de nuevas y costosas enfermedades han provocado fuertes presiones financieras sobre los fondos médico y de pensiones del Instituto.

Por otra parte, al fundarse el ISSSTE, el fondo médico se financiaba con el 12% de aportaciones: 6% lo daba el patrón (la dependencia), el 2% el trabajador activo y el 4% el jubilado. En 1986 se incrementaron un poco estas aportaciones, pero en 1992 desapareció la aportación que daban los jubilados y sólo quedaron las aportaciones de los trabajadores activos y las dependencias, que representa una aportación del 9.5%.

Es por ello que al atender a población de más edad y a más jubilados que ya no cotizan —porque esa cotización se eliminó—, el fondo médico entra también en un déficit de operación, el cual se refleja a partir de 1998, y en el 2003 alcanzaba ya la cifra de 2 mil 368 millones de pesos.

Por otra parte, el Instituto no recibe recursos del gobierno federal para el fondo médico, como en el de pensiones, sino que se tiene que cubrir con recursos de otros fondos, como el de préstamos personales y el de actividades sociales y culturales, únicamente para tener equilibrio, no para reponer los rezagos que existen en equipo, inversión de hospitales y en mejorar toda la infraestructura médica, ya que no se tienen recursos para invertir en tomógrafos, en resonancias magnéticas, en nuevo equipo, ni para la construcción de nuevos hospitales y clínicas.

III. MODIFICACIONES A LA ESTRUCTURA DE BENEFICIOS

La Ley del ISSSTE de 1959 establecía una estructura de beneficios original, la cual se ha ido modificando con el transcurso del tiempo, dando así más beneficios a los trabajadores.

Por ejemplo, en 1983 se crea la pensión por cesantía en edad avanzada y se fija en 100% la pensión indirecta.

En 1986 se reduce de tres a un año el salario en la base de cálculos para la pensión; se establece la pensión mínima en un salario mínimo del Distrito Federal; las mujeres trabajadoras se pueden jubilar a los 28 años de cotización, en lugar de los 30. En 1992 se exime a los pensionistas de la contribución del 4% al fondo médico.

En el 2000 se establece el derecho de las trabajadoras de registrar a sus parejas; y en el 2001 se establece el aumento al valor de cada pensión en proporción a la inflación o el incremento salarial.

Todos estos beneficios para los trabajadores son sin duda positivos y plenamente justificados desde el punto de vista de la justicia social; sin embargo, nunca fueron correspondidas por una estrategia de capitalización para solventarlas, y en la ley nunca se fijó una cuota o aportación que le diera equilibrio a la parte del financiamiento de estos beneficios, por lo que ha sido detonante del grave déficit financiero del organismo.

Para que sea viable, el Instituto tiene que emprender una reforma estructural que le permita tener un mejor financiamiento, fundamentalmente para sus fondos de pensiones y para el fondo de salud, entre otros. Para esto, es prioritario realizar un análisis comparado de la seguridad social en el mundo.

IV. REFORMAS EN EL MUNDO

En principio es importante reconocer que el fenómeno que está pasando en el ISSSTE no es exclusivo de éste ni de México. Otras instituciones de seguridad social en México y en el mundo tienen este tipo de problemas; algunos más, porque han dejado pasar mucho tiempo, y algunos en menor grado. Es decir, los problemas de la seguridad social y la necesidad de enfrentarlos con reformas estructurales es de carácter global.

La discusión que se tiene actualmente en todo el planeta es en torno a garantizar el financiamiento a futuro de la previsión social mediante un equilibrio financiero y actuarial en todos los fondos; cómo reformar la estructura de beneficios de los sistemas para responder a la nueva realidad social, epidemiológica y demográfica de cada país, y cómo transformar las estructuras de organización de los distintos esquemas a efecto de aprovechar el potencial de la seguridad social para generar un ahorro interno, promover el empleo y contribuir al desarrollo económico.

V. ALGUNAS REFORMAS ACTUALES

Las reformas a la seguridad social abarcan a todos los continentes y a países de los más diversos regímenes políticos y económicos. En la última década se han registrado más de 100 reformas en todo el mundo.

- *Paramétricas*. Más de 60 reformas para fortalecer los sistemas de reparto mediante reglas más estrictas y/o aumento de contribuciones para acceder a los beneficios (Brasil, Francia, México-Guanajuato).
- *Capitalización individual*. Se conocen más de 10 reformas que cambiaron el sistema de reparto por un esquema de cuentas individuales de capitalización para el retiro, básicamente en América Latina (El Salvador, Nicaragua y México-IMSS).
- *Mixto multipilar*. En más de 30 países se han incorporado en un sólo modelo las cualidades de la solidaridad del sistema de reparto con la eficiencia de las cuentas individuales, sobre todo en Europa (España, Gran Bretaña, Italia, Suiza, México-Aguascalientes-Estado de México).

De éstas, en los primeros tres años del presente siglo resaltan algunos países que han realizado importantes modificaciones en sus sistemas pensionarios, tales como:

- 1) *Brasil*. La reforma constitucional de la previsión social de Brasil contiene los siguientes elementos:
 - a) La creación de un sistema previsional unificado para todos los trabajadores del sector público y privado.
 - b) Modifica el tope máximo del ingreso imponible.
 - c) Los ya jubilados y los que han completado todos los requisitos para acceder a una pensión mantienen sus derechos adquiridos.
 - d) La fórmula de cálculo de las pensiones en el sector público se promediará con los salarios imponibles a lo largo de la vida laboral en lugar de calcularlo con el último salario imponible.
 - e) Se contempla para la jubilación anticipada una reducción del 5% por cada año de anticipación.
 - f) Elimina la posibilidad de jubilación con tiempos reducidos de cotización; se requerirán 35 años de cotización para hombres y 30 para mujeres.
 - g) Se creó la posibilidad de que los actuales funcionarios públicos puedan acceder a una jubilación equivalente a su último salario sólo si completan las edades de 60/55 para hombres/mujeres, respectivamente, con 35/30 años de cotización.
 - h) No se crean incentivos para el traspaso de funcionarios públicos al nuevo sistema.

- i) Se crean fondos complementarios para funcionarios públicos, los cuales serán administrados por el Estado y bajo las mismas reglas que los ya existentes en el sector privado.
 - j) Se modifica el cálculo de las pensiones por viudez.
 - k) Se contempla una contribución solidaria de los jubilados actuales al régimen provisional. Las fórmulas de cálculo aplicadas en el pasado fueron muy generosas y fue necesario distribuir de forma justa entre las generaciones el costo del ajuste de un sistema profundamente desbalanceado. La contribución será del 11% sobre el valor que supere el 60% del tope del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) en el gobierno federal y el 50% del tope del INSS en estados y municipalidades.
 - l) Se introduce un tope máximo a las actuales remuneraciones y jubilaciones en el servicio público.
 - m) Se contempla un incentivo monetario a la permanencia en actividad de los que ya tienen posibilidad de retirarse; será ofrecida una compensación equivalente al valor de la cotización al régimen mientras el funcionario prosiga activo.
 - n) Por parte de los estados y municipalidades, implantar tasas de contribución mínimas equivalentes a las del gobierno federal para sus empleados, ya que hay una dispersión de las mismas.
 - o) Las pensiones concedidas después de la reforma serán indexadas con el costo de vida equivalente al utilizado en el INSS.
- 2) *Bélgica*. Los principales aspectos de la Ley para Pensiones Profesionales del 15 de mayo de 2003 son:
- a) Membresía obligatoria para los planes de pensiones del sector industrial.
 - b) Nuevo “plan solidario de pensión social”, adicional al plan de pensiones profesional básico. Este plan ofrece mayores ventajas si se cambia de un plan de beneficios definidos a uno de contribuciones definidas, ya que cubre una prima adicional en caso de enfermedad, discapacidad o insolvencia. El costo del plan no se toma en cuenta en el cálculo de los aumentos salariales; distribución de las ganancias por inversión entre los miembros; el costo de administración del plan no debe exceder del 5% de las contribuciones.
 - c) Ningún pago se efectuará antes de la edad de 60 años.

- 3) *Colombia*. Las principales características de la reforma son.
- a) Incremento de la edad para pensionarse de 55 a 57 años para las mujeres y de 60 a 62 años para los hombres a partir de enero de 2014.
 - b) Incremento gradual del tiempo de cotización para pensionarse de 1,000 a 1,300 semanas entre 2005 y 2015.
 - c) Pensión anticipada para trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo.
 - d) La pensión por vejez no podrá recibirse antes de los 50 años y sin haber cotizado un mínimo de 700 semanas.
- 4) *Francia*. Su reforma tiene por objeto garantizar para el 2020 el equilibrio de regímenes de pensiones mediante:
- a) La ampliación de la duración de cotización del seguro de los servidores públicos para equiparlos a las del sector privado (de 37.5 en 2003 a 40 años en 2008).
 - b) Convergencia de los regímenes público y privado; es decir, se pueden computar para el retiro los años de servicio en los dos regímenes.

De la experiencia de los distintos países que han estado inmersos en procesos de reforma de sus sistemas de seguridad social se derivan las siguientes pautas para países que emprenden procesos de reforma:

- No existen fórmulas prefabricadas para llevar a cabo la transformación de los sistemas de seguridad social.
- Todo proyecto de reforma debe evaluar sin prejuicio ideológico y de manera objetiva las diversas experiencias internacionales en la materia.
- Las reformas deben orientarse a respetar los derechos adquiridos y buscar los mejores beneficios para los trabajadores, sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones.
- Toda reforma de previsión social debe orientarse a ajustar la estructura de beneficios a las condiciones que imponen los actuales factores demográficos y epidemiológicos.
- Las reformas previsionales deberán ser fruto de un amplio consenso que abarque todos los sectores interesados: jubilados, trabajadores en activo, gobierno, partidos, etcétera, por lo que en un marco de reforma permanente se deben tener objetivos graduales, dependiendo de las condiciones específicas de cada país.

- Se deben buscar los mecanismos que faciliten la portabilidad de derechos entre los regímenes públicos y privados para evitar la injusticia de perderlos cuando se pasa de un sistema a otro.
- Si bien se deben replantear a fondo los conceptos derivados de una visión paternalista y populista, no se debe perder de vista la esencia de la seguridad social como mecanismo para garantizar mínimos de bienestar a la población.
- Por último, corresponde a los responsables de la seguridad social buscar el apoyo de los organismos internacionales para el estudio de experiencias diversas de reformas y encontrar, entre las múltiples opciones, soluciones acordes con las condiciones objetivas de cada país.

VI. ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA REFORMA DEL INSTITUTO

La grave situación del ISSSTE no se va a resolver mediante políticas financieras; es indispensable una reforma estructural para asegurar los derechos y prestaciones de los jubilados y pensionados, de los trabajadores activos y sus familiares. Esto es, una reforma que vaya a la raíz del planteamiento original de la seguridad social de los trabajadores del Estado, y luego la transformación que debe realizar sin subjetividades y con una actitud abierta al análisis racional de todas las opciones con base en la democracia, el diálogo y la construcción de consensos. Esto, porque hay distintas visiones por parte de los diversos actores que participan en la reforma.

Deben analizarse cuidadosamente las diferentes vías que existen y ser muy consistentes en un planteamiento que tiene que ser consensado con todos los derechohabientes, porque son parte del Instituto. Ellos participan con sus cuotas, tienen mucho qué decir respecto a cómo quieren que su institución se transforme y, desde luego, implica un esfuerzo conjunto.

La transformación debe garantizar la viabilidad financiera del Instituto; la calidad, la eficiencia, la gestión administrativa y el sentido humano de sus servicios y prestaciones.

La reforma del ISSSTE es por sí misma compleja, ya que no puede sustentarse en fórmulas irracionales despegadas de la realidad que se vive, para cumplir con veintiún prestaciones. Prestaciones que tienen componentes financieros, sociales, jurídicos, laborales, administrativos y organizacionales, que abarcan los temas de las finanzas públicas nacionales, del sistema nacional de salud, las políticas de salud, de vivienda, laboral, de seguridad social, así como los componentes corporativos.

Es una reforma compleja porque convergen un gran número de actores en todos los niveles: municipales, estatales, federal y, por supuesto, los sindicatos federados, los no federados, las organizaciones de pensionados y, de forma relevante, el trabajo que se tiene que hacer con el Poder Legislativo y con los diversos partidos.

La reforma debe ser integral, ya que en las condiciones actuales, soluciones insuficientes pueden ser de alto riesgo. Es preferible avanzar hacia una transformación integral por medio de una reforma estructural.

Para lograr el equilibrio y la viabilidad del Instituto para mejorar su administración y sus servicios, son impensables las soluciones parciales, o bien el continuismo en la dinámica de subsidios cruzados entre fondos, a costa de afectar la calidad del conjunto de sus servicios.

VII. ACCIONES EMPRENDIDAS PARA IMPULSAR LA REFORMA

La problemática del ISSSTE ha sido expuesta en diversas comparecencias en la Cámara de Diputados y Senadores, y se han realizado distintos foros, muchos de ellos promovidos por los mismos sindicatos; para adentrarse en el tema se les ha proporcionado información a los involucrados.

El 5 de diciembre de 2002 se firmó con el H. Congreso de la Unión un “Pacto para la reforma y el fortalecimiento de la seguridad social para los trabajadores del Estado”, el cual es un marco conceptual de lo que deberá ser una reforma para el Instituto.

Se impulsó con los gobernadores del país un acuerdo que se denominó “Acuerdo de Valle de Bravo” para encontrar un modelo nacional sobre la seguridad social, ya que, en todos los casos, los gobiernos estatales tienen a todos sus trabajadores, o a una parte muy importante de ellos, afiliados al Instituto.

Igualmente, se abrió en la página Web del Instituto (www.issste.gob.mx) un espacio en el que se ofrece información relevante del Instituto así como estudios actuariales, auditorías, comparativos internacionales, comparativos nacionales, y las propuestas que han formulado el gobierno federal y la Convención Nacional Hacendaria, y sobre todo es un espacio en el que todos los ciudadanos, trabajadores, estudiosos y especialistas del tema pueden manifestar sus opiniones y propuestas en torno a las soluciones que requiere el Instituto.

Desde luego, existen acercamientos con todas las organizaciones afiliadas al Instituto para hablar de las alternativas que se pueden dar a una reforma al ISSSTE.

Los puntos coincidentes se refieren a que el actual modelo es insostenible y que debemos transformar el sistema de seguridad social en el ISSSTE, ya que debemos pensar en las próximas generaciones. Si persisten las insuficiencias actuales, no solamente afectarán a los futuros derechohabientes del ISSSTE, sino en general a generaciones futuras de mexicanos.

Finalmente, debe haber sustentabilidad y compromiso social en el cambio que se proponga a fin de que se reconozcan y respeten los derechos tanto de pensionados como de trabajadores activos.

VIII. ALGUNOS MITOS DE LA REFORMA

1. *Privatización del Instituto*

Diferentes actores han cuestionado la reforma, ya que mencionan que el objetivo principal es la extinción del Instituto. Este argumento es inapropiado y está fuera de lugar. La reforma del ISSSTE debe fortalecer su existencia como una institución social del Estado para permanecer como patrimonio de los trabajadores y garante de sus derechos.

Sin duda, el país y los trabajadores requieren de una institución moderna, acorde al siglo XXI y a las nuevas condiciones de nuestra derechohabiencia; una institución que sea también flexible en torno a ofrecer y aprovechar servicios de las demás instituciones públicas y así, de esta manera, optimizar recursos para ser más eficientes.

Se ha insistido mucho en que al optar por el sistema de cuentas individuales se pretende la privatización del ISSSTE, pero la gestión de esa administración se puede hacer en las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), o, como se ha propuesto, en una Afore pública. Incluso el propio ISSSTE podría administrar estas cuentas individuales. Lo que se persigue es que la transformación consolide al ISSSTE como una institución sana en sus finanzas y administración, que con base en su gestión transparente sea auditado.

2. *Trasgresión a los derechos laborales*

El respeto de los derechos laborales es incuestionable, ya que, sin duda, en cualquier tipo de reforma que se emprenda deberá existir un respeto absoluto hacia los jubilados y pensionados actuales. Éstos no entrarían dentro del ámbito de aplicación de la reforma y se les aumentaría la pensión anualmente de acuerdo con el índice inflacionario.

De igual forma, están garantizados los derechos adquiridos de los trabajadores actuales a la fecha de la reforma. Para ello se plantean dos opciones generales: uno, mantener el régimen de beneficios definidos que opera, y dos, migrar a un sistema que procure la correspondencia de contribuciones con beneficios.

3. Continuar con el régimen de beneficios definidos

Mantener el régimen de beneficios definido no es una opción idónea, ya que se moverían los parámetros y aumentarían las cuotas a una contribución del 44%. Actualmente, esta contribución es del 9%: 7% de pensiones y 2% del SAR.

Disminuir los beneficios es complicado, ya que al hacerlo se tiene que aumentar la edad a 75 años, cuestión que, como observamos anteriormente, es totalmente inviable.

Otra opción es combinar edad con contribución. En este supuesto se tendría que fijar una edad de 65 años con una contribución del 27%. Se verifica que son márgenes muy complicados. Si estas modificaciones se hubieran hecho en los años ochenta o a principios de los noventa, posiblemente no se mencionarían estas modificaciones tan agresivas.

Ahora bien, si sólo se aspira a revisar el modelo de reparto que funciona actualmente, entonces se modificarían los parámetros siguientes:

- Fijar la edad de retiro a los 65 años, ya que hoy no existe una mínima.
- El tiempo de cotización actual es de 30 años para los hombres, se elevaría a 35 años.
- Hoy, el cálculo de la pensión se realiza con el promedio del último año; se efectuaría con el promedio de los últimos cinco años.
- La pensión por edad y tiempo de servicios, que hoy es de 15 años de cotización con 55 años de edad para obtener el 50% de pensión, se elevaría a 20 y 65 años, respectivamente, y la contribución global al 21%.

IX. ELEMENTOS QUE DEBERÁ CONTENER LA REFORMA

- 1) *Un modelo pensionario que garantice la continuidad y la viabilidad financiera.* No es recomendable una solución sólo para los próximos 10 años, sino que tenemos que pensar en los próximos 50 o 70 años. Es decir, las proyec-

ciones actuariales nos deberán indicar que el Instituto no va a tener problemas de financiamiento en ese lapso.

- 2) *Conformar un sistema nacional de pensiones.* Asegurar que los derechos pensionarios de los trabajadores sean reconocidos en cualquier sistema previsional y promover la construcción de mecanismos que nos permitan lograr la portabilidad de derechos.

Actualmente existe un gran número de personas que cotizaron una época de su vida en el IMSS y otra época en el ISSSTE, y en ninguno de los dos institutos obtiene una pensión porque no reúne los requisitos que se piden. Para solucionar esto, es fundamental la homologación de requisitos: edad, tiempo de servicios y beneficios, que permitan reconocer esos derechos a cambio de una transferencia de aportaciones entre regímenes para que las personas puedan tener, en alguna de las instituciones, su pensión asegurada.

- 3) *Garantizar una pensión digna* a través de montos de contribución y periodos de cotización adecuados, así como una estricta regulación sobre los costos de administración de los fondos de retiro, debido a que el equilibrio no se logra únicamente con los montos de contribución, ya que si pretendiésemos con esto solucionar los problemas del Instituto en materia de pensiones, nuestras aportaciones, en lugar de ser del 7% para el fondo de pensiones, tendrían que ser del 52% de nuestro salario base.
- 4) *Garantizar la viabilidad financiera del fondo médico a largo plazo.* En principio, es necesario un financiamiento tripartita de la salud en el ISSSTE con la participación del Estado a través de la cuota social, tal y como opera en el seguro social, donde existen aportaciones del trabajador, de la empresa y del gobierno federal. En el mismo sentido se acaba de instaurar el seguro popular, en donde aporta el jefe de familia, y el Estado con una cuota social.

En otro orden de ideas, se deberá incrementar la calidad y cobertura de los servicios médicos con un nuevo modelo de atención integrada de salud que coadyuve a tener una medicina familiar acorde a las necesidades demográficas y epidemiológicas.

- 5) *En materia de vivienda* no se presentan problemas financieros, pero debemos impulsar una política que permita incrementar el número de créditos y la actualización periódica de los fondos, regularizar la cartera de créditos mediante la depuración del archivo maestro, así como contar con mecanismos de cobranza más eficientes; continuar con la imple-

mentación de sistemas que sigan asegurando la transparencia y equidad en la asignación de créditos.

Resolver la contradicción existente entre la obligación de asegurar un sistema de financiamiento de casas barato y la exigencia de mantener rendimientos adecuados para los recursos de los trabajadores, es decir, buscar los equilibrios financieros que permitan ambos objetivos.

Finalmente, dotar al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) de una mayor autonomía en el desempeño de sus funciones, sin que deje de ser un órgano desconcentrado del ISSSTE.

- 6) *En materia corporativa*, diseñar un modelo corporativo de gestión de acuerdo con las diferentes líneas de servicios y prestaciones del Instituto para evitar que se crucen los recursos y buscar que los órganos de gobierno tengan mayor continuidad para dar dirección de más largo plazo.

Contribuir a la profesionalización de la administración, garantizar el control y la evaluación sistemática, y contar con órganos de gobierno y dirección con capacidad de impulsar el cambio y la calidad.

X. CONCLUSIONES

Resolver los problemas financieros del Instituto y detener el impacto negativo que éstos provocan en la calidad de los servicios, requiere impulsar decididamente una reforma integral que abarque los sistemas de salud, pensiones, vivienda y la estructura corporativa.

La reforma del sistema pensionario es indispensable para reducir la presión sobre las finanzas públicas y disminuir el riesgo de insolvencia para el pago de pensiones, ya que, de lo contrario, en el próximo sexenio se requerirán por lo menos 400 mil millones de pesos para poder cumplir con esta prestación si no se realizan reformas a la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado.

La experiencia internacional señala que no hay reforma fácil en materia de seguridad social, en el grado en que todas suponen ajustes a los beneficios y requisitos de retiro.

Existen algunas propuestas de la Convención Nacional Hacendaria, la Comisión Nacional de Gobernadores y el gobierno federal, las cuales reconocen la problemática del ISSSTE, pero aquí y ahora es momento de que se analicen sin matices políticos o partidarios. Para ello debe impulsarse un acuerdo

democrático en el que prevalezca la voluntad política de las organizaciones sindicales, los partidos políticos, los legisladores, el gobierno federal, la opinión pública y la sociedad en su conjunto, en la construcción de consensos para obtener una reforma democrática que garantice que el ISSSTE continuará como una institución garante de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado. 