

## NUEVA LEY DEL ISSSTE

Patricia KURCZYN VILLALOBOS\*

El *Diario Oficial de la Federación* publicó el sábado 31 de marzo de 2007 la nueva Ley de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (de los poderes de la Unión), es decir, quienes se rigen por el artículo 123 constitucional, apartado B; el polémico apartado que si bien contiene principios laborales deja diferencias respecto de quienes se rigen por el apartado A de la misma disposición. Lo curioso es tratar de encontrar la diferencia en el esfuerzo de un trabajador, como persona física, según sea el patrón o empleador; yo no la he podido encontrar y por lo tanto no puedo justificar que los sistemas de seguridad social contengan prestaciones y beneficios distintos, como tampoco logro comprender la razón por la que el financiamiento en cada uno de los casos deba ser distinto; más fácil sería considerar en todos los casos que el fundamento es la solidaridad, sea la orgánica o la mecánica a que se refiere Durkheim. Pero esta vieja discusión queda pendiente; hoy la preocupación se enfoca a la abrogación de una ley de seguridad social que se había librado de las enmiendas neoliberales; aunque debe reconocerse que tampoco se había librado de los embates financieros y los efectos de la globalización que cada vez alejan más el sentido social en las políticas públicas al tenor de la responsabilidad individual que debe afrontarse por cada uno de los ciudadanos. Y no se busca evadir el cumplimiento de dicha responsabilidad, sino de cuestionarse sobre la factibilidad de cumplirla cuando el Estado, por su parte, no ha podido satisfacer otros requerimientos, como es el pleno empleo y la asistencia pública, indispensable hasta en las sociedades más ricas

---

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ([kuczyn@servidor.unam.mx](mailto:kuczyn@servidor.unam.mx)).

y con pleno ejercicio democrático, con lo cual cada uno podría atender sus necesidades y la mayor parte de las contingencias.

La publicación de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los burócratas fundamenta la polémica por el impacto social y desde luego económico que produce. Hay conciencia de los problemas de índole financiera, del déficit, que es amenaza contundente, anunciado desde hace lustros, aun cuando no se hayan anunciado medidas anteriores antes de llegar a la más drástica.

La primera gran reforma en la seguridad social en el país fue la implantación del sistema del ahorro; la segunda, de inmensa relevancia, la privatización de las pensiones para los trabajadores regulados por el apartado A del artículo 123 constitucional mediante el cambio del sistema de reparto al de cuentas individuales, como ahora corresponde a quienes regulan sus relaciones laborales bajo el apartado B del mismo artículo. El cambio de beneficios definidos a los no definidos no es tarea simple, y si se trataba de igualar las condiciones de los trabajadores del sector privado y del sector público (federal) tal vez hubiera sido conveniente analizar otros cambios, como una regulación más social de las instituciones dedicadas a los movimientos financieros del ahorro de los trabajadores, las Afore y las Siefore, y la aplicación estricta de normas regulatorias sobre los seguros vendidos por las compañías aseguradoras.

Recordemos que el origen del ISSSTE fue la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro regulada por la Ley General de Pensiones de Retiro (1925), anterior, y con mucho, a la primera Ley del Seguro Social de 1943. Ambos sistemas mantuvieron hasta 1995 algunas similitudes y grandes diferencias. Hoy ambas reformas modifican sustancialmente el sistema pensionario. Es arriesgado verter opiniones sobre el debatido cambio en espacios limitados. Y es arriesgado porque deben explicarse cambios habidos a partir de 1960 —cuando se crea el ISSSTE—: población cotizante, derechohabientes (activos y pensionados); servicios, financiamiento, evolución demográfica (envejecimiento), morbilidad y mortalidad, y porque también deben analizarse las tasas de empleo y desempleo que inciden en las cotizaciones. El análisis de estos factores es imprescindible para modificar los sistemas, como lo es considerar las variantes en la dirección de la economía (liberal, dirigida), pues también influye la política hacendaria del país y sus vinculaciones con organismos mundiales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que constantemente formulan recomendaciones viables con intereses financieros globales. ¿Parte de la globalización? Es pro-

bable, pero lo lamentable es que los efectos positivos de ésta no parecen conducirse a las políticas sociales con paralelismo con las políticas económicas, lo cual podría impactar en la paz social.

Reservo mis conclusiones sobre la nueva seguridad social de los burócratas federales hasta analizar comparativamente las dos leyes más importantes sobre seguridad social —y no tocar la del ISSFAM—, pero quisiera compartir inquietudes y reflexiones. La primera, ya señalada, respecto a cuál es la sustentación para que el trabajo tenga distintas condiciones según el empleador sea un ente privado o público. El trabajador(a) es un ser humano cuya esencia no cambia por el tipo de trabajo que desempeñe; el derecho humano a la seguridad social no clasifica en categorías, ni el dolor o la enfermedad aumentan o disminuyen de acuerdo con la condición laboral. Cuál sería la razón —no financiera— para no crear un solo sistema de seguridad para todos los mexicanos, cuando la fundamentación de la normatividad constitucional ordena la igualdad que se reafirma en normas internacionales ratificadas por México, y tomando en cuenta, además de los tratados y convenciones de derechos humanos, algunos más concretos como el Convenio número 102 de la OIT, considerado como la base mínima de la seguridad social, ratificado por México, si bien con la reserva de los seguros sobre responsabilidad familiar y de desempleo.

Hay algo que me inquieta sobremedida y es la condición de inseguridad jurídica que se crea, la renuncia a que obliga la ley de derechos irrenunciables como son los laborales y de seguridad social y la retroactividad de la nueva ley, que violaría la norma constitucional al aplicar retroactivamente disposiciones sobre derechos generados por antigüedad de acuerdo con la ley vigente en el momento, causando perjuicio a los derechos de muchos asegurados. Tal retroactividad se refiere a los trabajadores asegurados bajo el régimen de la vieja ley que no opten por el cambio al nuevo sistema. Al continuar en el régimen anterior, éste no puede ser modificado en su perjuicio. La nueva ley permite a estos asegurados conservar el antiguo seguro, pero condicionado, de acuerdo al artículo décimo transitorio de la nueva ley, aumentando el número de años de servicios y la edad. Se cambia, por otra parte, el concepto de “sueldo básico”. La pregunta en este punto sería ¿por qué no se siguieron los lineamientos del cambio legal de seguridad social de los trabajadores del apartado A? La vieja Ley de Seguro Social (1973) se continúa aplicando a quienes ya estaban asegurados al momento de promulgar la nueva Ley del Seguro Social.

Hay en la ley algunos conceptos rescatables como son los referidos al bono y a la portabilidad de derechos que desde luego beneficiará a algunos trabajadores que cambian de empleador y que ahora podrán hacerlo sin perder sus cotizaciones y conservar sus derechos.

Esta última reforma no es sólo el cambio del sistema de reparto al de cuentas individualizadas, es mucho más. Y reitero, ¿por qué no se crea un solo sistema nacional de protección social tanto en la atención a la salud como en el sistema de pensiones? Es hora de corregir el sistema social, de evitar que coexistan múltiples sistemas de seguridad: hoy en día se cuentan tres grandes sistemas, el del IMSS, el ISSSTE y el ISSFAM. En cada estado de la República hay un sistema de seguridad social distinto; algunos acogen a los trabajadores de los municipios; en otros casos, éstos celebran convenios con el IMSS, con el ISSSTE, o con otras instituciones estatales de seguridad social con lo cual se marca el cumplimiento del derecho humano a la seguridad social, a la protección social en distintos niveles, lo que equivaldría a admitir que hay mexicanos de primera, segunda y otras categorías inferiores. Esto no responde al espíritu del legislador constituyente ni a los postulados de una revolución social que dieron a México una posición distinta en el camino a la justicia social. 