

LAS REFORMAS A LA LEY
DEL ISSSTE: MEDICINA AMARGA
PARA UN PACIENTE EN CRISIS

Ángel Guillermo RUIZ MORENO*

Tras años de letargo, al fin el Congreso de la Unión comenzó a saldar un adeudo hacia el pueblo de México y, en especial, de sus servidores públicos: el 28 de marzo de 2007, por mayoría simple, el Senado aprobó —en idénticos términos en que lo había hecho seis días antes la Cámara de Diputados— la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 del mismo mes y año, entrando en vigor en todo el país al día siguiente de su publicación en lo general, salvo seis de sus artículos, que cobrarán vigencia hasta el 1o. de enero de 2008.¹

Se rompió al fin la “parálisis legislativa” que padecemos durante toda la administración foxista, y acaso lo único rescatable de ello sea la señal que se envía a la ciudadanía en el sentido de que todavía hay forma de ponernos de acuerdo en asuntos trascendentes —aunque en este caso en concreto, el resultado pueda ser desastroso—, efectuándose así la primera gran reforma estructural mexicana prometida, a la que el propio presidente Felipe Calderón

* Investigador nacional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (agruizm@gmail.com).

¹ Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el sábado 31 de marzo de 2007, en vigor a partir del 1o. de abril de 2007, con excepción de los artículos 42, 75, 101, 140, 193 y 199 (que aluden al nuevo régimen financiero), los cuales entrarán en vigor a partir del 1o. de enero de 2008, con base en lo previsto por el artículo primero transitorio de dicho decreto legislativo, promulgado de inmediato por el titular del Ejecutivo Federal.

tildó ante los medios de comunicación nacionales como: “la más importante en una década” (*sic*). Claro, la otra habría sido precisamente la Ley del Seguro Social, que comenzara a regir el 1o. de julio de 1997. ¿Pero es que todavía se piensa que la seguridad social debe ayudar a resolver los problemas de la economía nacional, cuando debería ser al contrario? Pues al parecer sí, porque de nuevo se han hecho las cosas al revés.

Cierto es que no hubo consenso, pues no todos los legisladores mordieron el anzuelo. De suyo, el proceso legislativo de marras muy lejos estuvo de ser terso, si bien en temas tan complejos y socialmente sensibles es punto menos que imposible aspirar a unanimidades; porque en el *sustrato* de la seguridad social contemporánea —no sobra apuntarlo—, el aspecto político es, con mucho, más importante que el económico o el social, especialmente cuando a fin de cuentas se satisfacen los dos primeros, aun sea a costa del último, que debería ser el más trascendente: *el social*.

Tal y como se esperaba, se “partidizó” el asunto, en donde los votos sumados de dos de las grandes fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, PAN y PRI, unidas como casi siempre en estos asuntos de enorme envergadura económica, fueron juntos en contra del PRD —si bien ésta, la segunda fuerza política del país, insuficiente para soportar junto con partidos minoritarios la embestida del neoliberalismo feroz, sin rostro humano, que sin piedad continúa imponiendo sus reglas en México—. De manera que, nos guste o no, comprendamos o no sus perniciosos alcances futuros, incluso muy a pesar de haber advertido en todos los foros tanto los académicos como los investigadores del derecho social el eventual “desmantelamiento” de la seguridad social para los servidores públicos de transformar al ISSSTE inadecuadamente, lo cierto es que la reforma ya está hecha, y mucho dudamos que pueda darse marcha atrás por el Poder Judicial federal, pues la verdad sea dicha, de plano no vemos en los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación gente con conciencia de clase y con clase en la conciencia, capaz de revertir las cosas.

Empero, más allá de los entretelones e inevitables trasfondos políticos, la interrogante es inevitable formularla: ¿por qué es tan importante dicha reforma legal? Y la respuesta es obvia: si el canciller Otto Von Bismarck —creador del primer seguro social en el mundo en la penúltima década del siglo XIX— tenía razón cuando sostuvo ante el Parlamento alemán el legendario aforismo aquel de: “por caro que parezca el seguro social, resulta menos gravoso que

los riesgos de una revolución”,² entonces resulta trascendente la aludida reforma legal, pues, al menos en teoría, intenta evitar que este asunto de seguridad social se convierta primero en un asunto de seguridad pública, y luego en un tema de seguridad nacional.

Desde nuestra perspectiva, lo grave es que aún no se sabe si logrará su cometido y, para saberlo, deberán de pasar al menos dos décadas, cuando los actuales gobernantes y legisladores federales ya no estén en el poder, y acaso ni siquiera terminen de darse cuenta de lo que aprobaron.

Cierto es que el cambio era necesario y eso nadie lo discute. Es decir que *el qué* debía hacerse con la Ley del ISSSTE ya se sabía, pues el diagnóstico estaba hecho: o se cambiaba, o colapsaba dicho ente asegurador nacional; pero en lo que no se estaba de acuerdo era en *el cómo* debía de transformarse el marco legal del ISSSTE. Lo cual, entonces, explica el cambio sufrido, aunque de ninguna manera lo justifica.

En efecto, no perdamos de vista que desde mediados de 2004, el Ejecutivo Federal había señalado que el pasivo contingente de las pensiones del ISSSTE ascendía, a largo plazo, nada menos que a 281.7 mil millones de dólares estadounidenses.³ De ese tamaño gigantesco era el ingente problema financiero que arrastraba el ISSSTE, una bomba de tiempo que —como antaño la del IMSS, aunque ahora nos dicen que siguen sus finanzas sin sanear a una década de distancia— de no haberse efectuado las correcciones estructurales necesarias, bien podía detonar una revolución social, ante la grave irresponsabilidad de los gobiernos anteriores que, olvidando su obligación natural, nunca crearon los fondos financieros para atender el grave problema pensionario de dicho Instituto, el cual crecía geométricamente año con año y era subsidiado por el gobierno federal en turno con nuestros impuestos.

Entonces, para decirlo coloquialmente: si el IMSS era un enfermo grave, el ISSSTE estaba ya en estado de coma. Y en ambos casos, cómo no, la medicina prescrita para intentar sanar al enfermo en crisis era amarga, y debía de apurarla el único de los actores sociales que no la debía: *el trabajador asegurado*; sin embargo, lejos de lo que se afirma con ligereza en los medios de comuni-

² Ludwig, Emil, *Bismarck, historia de un luchador*, 2a. ed., Barcelona, Juventud, 1951, col. Grandes Biografías, p. 496.

³ Datos extraídos de los informes rendidos ante el Congreso de la Unión por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, avalados por el Banco de México, que pueden ser consultados en el libro de nuestra autoría intitulado: *Los sistemas pensionarios de las universidades públicas en México*, México, Porrúa, 2005, p. XV y ss.

cación acerca de la aparente velocidad con que se gestó el cambio del marco legal del segundo seguro social más grande e importante de nuestro país, la pretendida reforma estaba “cantada” desde hacía más de una década: *el cambio al modelo de capitalización del ISSSTE, mediante la creación de cuentas individuales para sus asegurados*; esto es, su eventual homologamiento a la Ley del Seguro Social —por cierto, hecha a receta del Banco Mundial—, y por consecuencia lógica la creación de una especie de “ley espejo” para los burócratas, similar a la de los trabajadores ordinarios “protegidos” por el IMSS.⁴

Cabría apuntar que nadie hasta ahora había querido entrar a reformar el marco legal del ISSSTE, pues ningún partido político quería asumir el costo de una toma de decisiones hartamente cuestionable, ni tampoco quería pagar luego “la factura” ante el electorado; pero al inicio de un nuevo mandato presidencial, el momento propicio había llegado, apostándole a la falta de memoria histórica de nuestro pueblo y tomándose una decisión política que, quiérase o no, habrá de pagarse algún día.

Empero, plenamente conscientes del peligro que representaba permanecer igual, los legisladores y el Ejecutivo Federal unieron fuerzas y lograron al fin sacar no una reforma perfecta, sino más bien perfectible, la cual intenta detener la gran bola de nieve rodando cuesta abajo en que se había convertido el monstruoso pasivo contingente del ISSSTE, institución otrora orgullo de la república que brinda servicios de seguridad social a alrededor de dos millones de derechohabientes, asumiendo de paso una dual responsabilidad natural e irrenunciable del Estado: *a*) la jurídica, como el mayor empleador del país (servicios de *previsión socia laboral*), y *b*) garante obligado de la protección

⁴ En nuestro libro *Nuevo derecho de la seguridad social* (5a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 108 y ss., con base en la trascendente reforma proyectada a la Ley del Seguro Social, misma que fuera modificada el 21 de diciembre de 2001, nada menos que en dos terceras partes del texto original —una vez consolidado ya el modelo de Afores y acalladas las voces críticas del sistema pensionario de los trabajadores ordinarios—) augurábamos que más temprano que tarde también el ISSSTE acogería el modelo previsional de capitalización individual. Los hechos nos dieron la razón un lustro después, si bien desde la primera edición de dicha obra, fechada en febrero de 1997, advertíamos que así sería.

Un dato trascendente a considerar, cuando afirmamos que el modelo de Afores se consolidó en México, y de suyo llegó para quedarse —nos guste o no la idea—, es que en el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia (22a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 2001, t. I, p. 57), se localiza ya la palabra “Afore”, la cual se define como: “Acronimo de «administradora de fondos para el retiro» (femenino, México). Banco (*sic*) que administra las cuentas individuales de ahorro para el retiro de los trabajadores”.

social integral de sus servidores públicos (servicios de *seguridad social*). Doble obligación de protección y, por ende, doble responsabilidad del Estado frente a sus empleados públicos de los tres poderes de la unión, órganos autónomos, del Distrito Federal y hasta de otros sujetos incorporados voluntariamente a tal esquema protector social mediante convenio.

A nuestro entender, es aquí donde subyace el punto más delicado del asunto de marras, porque se apuesta a un modelo, si no igual, sí muy parecido al “chileno”, singularmente recogido en nuestros sistemas federales de seguridad social. Porque en la inevitable transformación de la seguridad social para afrontar los enormes retos del siglo XXI, *la moda* es convertir un derecho humano y social en una concesión, cambiando de un plan de *beneficios definidos* a sólo un programa de *contribuciones definidas*, lo que a simple vista parece lo mismo, pero no lo es.

Reiteramos al punto lo que antes hemos sostenido en nuestra obra escrita sobre este asunto pensionario mexicano: se nos olvida, como sociedad organizada que nos preciarnos de ser —y que no lo somos, conste—, un hecho fundamental que desde luego no es un problema menor: los cambios no necesariamente eliminan los riesgos, porque el mundo ha sido, es y seguirá siendo un lugar riesgoso. La gran diferencia estriba entonces en que antaño los riesgos los asumía el Estado a través de los seguros sociales, pero ahora el riesgo lo corremos únicamente los ciudadanos, cancelando cualquier otra opción. Y eso es de plano inaceptable.

Así las cosas, con la radical cuanto riesgosa reforma hecha al marco legal del ISSSTE; el que se pretenda afrontar la problemática social privatizando virtualmente a la institución; al cambiar del *modelo de reparto* al notoriamente insolidario *modelo previsional de capitalización individual* “chileno”, sólo corrobora la tendencia mundial en materia de seguridad social contemporánea y prueba un hecho inobjetable: hoy día, el Estado se niega a aceptar sus compromisos naturales para con la ciudadanía, y para evitarse responsabilidades posteriores obliga a ahorrar a los trabajadores, para que éstos guarden lo suficiente y compren, al final de su vida activo-productiva, una pensión con una aseguradora privada.

De manera que quienes ganan con el cambio hecho son las Afores y las aseguradoras privadas, poderosas entidades de especulación financiera, quienes al fin tienen ya la tajada del pastel que tanto apetecían: *el segmento de los asegurados del ISSSTE*. Ello, claro está, pagando estos últimos los elevados costos de la administración del fondo de ahorro acumulado de su propiedad, pero

sin tener mayor garantía pensionaria que, en el caso del ISSSTE, dos salarios mínimos —superior por cierto al de los trabajadores ordinarios asegurados del IMSS, cuya pensión garantizada es tan sólo de un salario mínimo—. Y los juslaboralistas y segurólogos sociales bien sabemos que el salario mínimo no es un pago remunerador, sino una majadería del peor gusto que, desacatando abiertamente el otrora magnífico artículo 123 constitucional —que la realidad ha vuelto obsoleto y ya hemos reformado en los hechos—, sólo sirve para calcular sanciones pecuniarias.

Aquí está de nuevo la gran crítica que académicamente hemos hecho de manera reiterada al modelo de Afores, ahora que se homologó la Ley del ISSSTE al modelo de capitalización individual y se crea ese singular “híbrido jurídico” llamado “Pensionisste” (que no es otra cosa que la Afore del ISSSTE): *en este modelo adoptado, ni hay seguridad alguna ni tampoco una clara solidaridad intergeneracional*; en el fondo, lo único que hay son simples afanes de lucro, al poner asuntos públicos en manos privadas, en evidente detrimento de los trabajadores asegurados.

Recordémoslo hoy más que nunca: *en materia de pensiones, si el Estado no puede, entonces nadie puede*; ni el Pensionisste ni las Afores ni nadie. Más claro, imposible.

De manera pues que cuando el Estado carece de razón, utiliza las “razones de Estado” para imponerse, y para no variar, en el caso de la reforma a la Ley del ISSSTE, de nueva cuenta el fin justificó los medios. Sencillamente por eso, ante el palpable abandono en que hemos tenido a este servicio público —vital para las grandes mayorías y los trabajadores de México—, junto al afán de lucro de que han hecho gala poderosos grupos financieros que se han aprovechado de nuestra pasmosa pasividad y la palpable ignorancia e incompetencia de nuestros gobernantes, legisladores y jueces, reiteramos aquí la frase con la que académicamente solemos plantear la enorme problemática que afrontamos como nación en pleno siglo XXI: *hoy día, la seguridad social es algo de lo más inseguro que existe*.

Y peor aún: si ya sabíamos, o al menos intuíamos, lo que iba a ocurrir en el caso del ISSSTE, a ver mañana con qué cara se lo explicamos a nuestros hijos y a las generaciones futuras de alumnos. 

ANEXO. BREVE COMPARATIVO JURÍDICO DE LA REFORMA
ENTRE LA ACTUAL LEGISLACIÓN DEL ISSSTE Y LA ABROGADA

<i>Concepto genérico</i>	<i>Ley anterior</i>	<i>Nueva Ley</i>
Nombre del sistema	Modelo de reparto con beneficios definidos	Modelo de capitalización con cuentas individuales
Sistema del ISSSTE	No es compatible con el del IMSS	Es compatible con el del IMSS, al haberse homologado
Administración de recursos pensionarios	Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) 1992 y 1997	Se crea el Pensionisste, un órgano público, desconcentrado del ISSSTE, que administrará los fondos de los asegurados
Pensión mínima garantizada	1 sueldo básico burocrático	2 sueldos básicos burocráticos
Beneficios pensionarios	No prevé beneficios pensionarios para trabajadores menores a 15 años de cotización	Reconoce beneficio pensionario a todos los trabajadores activos
Manejo de recursos aportados por los asegurados	No existía portabilidad de derechos si se migraba de sistema	Hay portabilidad de derechos si se migra al IMSS o a otro ente asegurador, y plena propiedad de recursos para retiro vida activa
Aportaciones obligatorias del Estado	19.75%, calculado sobre el sueldo básico regional	25.145%, calculado sobre el sueldo básico regional

ANEXO. BREVE COMPARATIVO JURÍDICO DE LA REFORMA
ENTRE LA ACTUAL LEGISLACIÓN DEL ISSSTE Y LA ABROGADA (continuación)

<i>Concepto genérico</i>	<i>Ley anterior</i>	<i>Nueva Ley</i>
Cuotas y aportaciones del empleador y de los trabajadores	Total 7%, sobre el sueldo básico regional: 3.5% del trabajador, y 3.5% de la entidad empleadora	Total 12.750% sobre el sueldo básico regional: 6.125% del trabajador, y 6.625% del gobierno
Características diferenciales del sistema pensionario	No presenta esquema de ahorro solidario	Presenta esquema de ahorro solidario
Edad para jubilarse por edad	48 años para mujeres y 50 para hombres	Aumentará gradualmente hasta alcanzar 58 años para mujeres y 60 para hombres en 2028
Manejo de recursos financieros de los ramos de seguros	Se podían transferir recursos de un seguro a otro	Se prohíbe el uso de recursos y transferencia de un seguro a otro

FUENTE: Dictámenes de las comisiones Unidas de Hacienda y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, y comparativo de ambas legislaciones.