

## ¿Qué futuro construimos?

La seguridad social, un lujo para pocos<sup>1</sup>

Rosario Ortiz Magallón<sup>2</sup>

Las condiciones socioeconómicas en las que entramos al siglo XXI auguraban una lucha por la preservación de los derechos adquiridos y reconocidos en el marco de la Constitución mexicana y de los acuerdos, convenciones y convenios internacionales ratificados por el gobierno de México relativos a los derechos humanos, al trabajo y la seguridad social.

Las políticas económicas implementadas desde hace casi tres décadas en nuestro país fueron profundizando la pobreza, la inequidad y la pérdida de derechos. Las reformas privatizadoras que esas políticas suponían fueron aplicadas en la mayoría de los países de América Latina. El modelo chileno se impuso en los análisis del gobierno mexicano como política que debía seguirse para transferir al mercado

---

<sup>1</sup> Subtítulo del Informe 2007 de Social Watch *En dignidad y derechos / Cómo hacer realidad el derecho universal a la seguridad social*.

<sup>2</sup> Diputada federal por el PRD. Secretaria de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura (2006-2009).

## II. La nueva Ley del ISSSTE

funciones y actividades que antes eran responsabilidad del Estado, a fin de garantizar los derechos a la salud y la educación, entre otros. De esta manera, el Estado, en lugar de derechos para todos y todas, prioriza la competitividad, la utilidad y la ganancia.

El estancamiento de los años ochenta y el lento e inestable crecimiento económico de los noventa y la primera década del presente siglo han puesto a la seguridad social en crisis. También fenómenos sociodemográficos y epidemiológicos han impactado de manera profunda a la sociedad actual.

Entre éstos tenemos la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, que ha transformado su rol en el ámbito privado: jefaturas femeninas de hogar, responsabilidades familiares y laborales, la capacidad de decidir sobre el número de hijos e hijas, la permanencia en el mercado de trabajo durante el ciclo de vida, entre otros.

Otro aspecto fundamental es el incremento de la esperanza de vida de hombres y mujeres y el envejecimiento de la población, consecuencia de las políticas de control de la natalidad de los años setenta.

La transición epidemiológica conlleva la aparición de enfermedades crónicas degenerativas derivadas no sólo de los cambios en los hábitos alimenticios, sino también de las innovaciones tecnológicas y el nuevo ordenamiento del proceso de trabajo, con ritmos intensos de producción, precariedad en las condiciones de trabajo y de salud. Trabajadores y trabajadoras sufren enfermedades derivadas de las condiciones en las que laboran, pero no reconocidas como riesgos de trabajo. Esta realidad no se ha diagnosticado de manera integral, pues ello requeriría tener una visión de rescate de la seguridad social y por consecuencia asignar presupuesto para el financiamiento de la misma y garantizar este derecho a trabajadoras y trabajadores.

El Banco Mundial ha promovido la privatización de la seguridad social ofreciendo préstamos a los gobiernos de América Latina. En el gobierno de Salinas de Gortari otorgó 700 millones de dólares para realizar la reforma en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En América Latina, la cobertura de la seguridad social se encuentra en franco estancamiento,<sup>2</sup> doce países, incluido el nuestro, han reformado su sistema de pensiones; Chile, Uruguay y Argentina empiezan a revisar su modelo de seguridad social, dado que las condiciones del entorno económico y del mercado laboral no dieron los

resultados para que las primeras generaciones de trabajadores y trabajadoras alcanzaran a recibir su pensión de retiro, por lo que sus gobiernos están buscando las alternativas que les permitan garantizar el mínimo de la pensión establecida en sus respectivos regímenes, incrementando el costo del financiamiento público. Esto es, primero las administradoras de los fondos de pensión lograron ganancias exorbitantes, ahora los gobiernos tienen que garantizar lo que el mercado no hizo: que las trabajadoras y los trabajadores tengan una pensión mínima; las reformas resolvieron el problema en un mediano plazo, pero no el futuro de una vejez digna.

No obstante, una revisión de las diversas experiencias demuestra palmariamente que no hay un solo camino de reforma y que el emprendido en varias de estas naciones, incluido México, dista de ser promisorio. Cabe mencionar que en los países donde se abrió el debate parlamentario y se incluyó a las organizaciones patronales y sindicales, el consenso de cambio no condujo a la privatización del sistema de pensiones, sino a mantener el sistema solidario con un componente mixto, donde el aporte individual es complementario y opcional. En cambio, en países donde no se abrió el debate entre los sectores involucrados, se impuso una reforma que cambió a un sistema de cuentas individuales y derogó derechos adquiridos.<sup>3</sup>

En México, el modelo de seguridad social de reparto solidario, público y universal, que constituía uno de los logros sociales de la revolución mexicana a través del pacto social, acompañó al crecimiento económico y propició su expansión gracias al incremento del empleo y el aumento de los salarios por más de cincuenta años. En la etapa final del siglo XX, se realiza la primera reforma a la seguridad social. El IMSS, institución que constituía uno de los pilares más importantes de la estabilidad política y ante todo, expresión de solidaridad

---

<sup>2</sup> Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, ONU-CEPAL-ECLALC-División de Desarrollo Social (serie Políticas Sociales núm. 36), Santiago de Chile, 2000.

<sup>3</sup> Antonio Tricarico (Campagna per la riforma della Banca Mondiale), “El riesgo que corren los más pobres: El enfoque del Banco Mundial sobre seguridad social”, en Social Watch, *Informe 2007 / En dignidad y derechos / Cómo hacer realidad el derecho universal a la seguridad social* (versión abreviada), p. 22.

II. La nueva Ley del ISSSTE

y mecanismo de redistribución del ingreso nacional, cancela la esencia del artículo 123 constitucional y su significado histórico de protección social de las y los trabajadores y sus familias; el Estado reduce sus responsabilidades y funciones trasladando los costos sociales sobre la capacidad de ahorro y esfuerzo que logren en el transcurso de su vida laboral, e incorpora la figura de *administradoras de fondos para el retiro*, cuyo manejo de las cuentas individuales queda en manos del capital financiero.

Se inicia así un proceso de desmantelamiento paulatino de las instituciones de seguridad social, mediante la reducción de la responsabilidad del Estado a través de reformas a las leyes secundarias, para que el acceso a las prestaciones sociales dependa de la competencia del mercado; la creación de políticas de asistencia social en materia de salud como el Seguro Popular convertido en la caja chica del gobierno federal y estatal por la opacidad y falta de transparencia en su administración; el traslado de prestaciones como la vivienda a la coinversión con la banca privada; el acceso a la cultura y la recreación en función del presupuesto de la institución o del ingreso de la o el trabajador, entre otras.

En 1995 se aprobó una nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor a partir del 1º de julio de 1997. La reforma privatizó el sistema de pensiones y prometió que las mexicanas y mexicanos tendrían seguridad social para el siglo XXI.

El cambio al modelo de cuentas individuales, a más de diez años de su vigencia, ha empezado a reflejar las dificultades de su viabilidad. Una de ellas es la fragilidad financiera del seguro social; otra, es la **expropiación** de los ahorros de las y los trabajadores por los altos costos de las comisiones de las administradoras de pensiones;<sup>4</sup> y el tipo de política laboral, aspectos que confluyen y ponen en riesgo el futuro del modelo y por tanto la posibilidad de los trabajadores y las trabajadoras de obtener cuando menos una pensión mínima.

El modelo de seguridad social al que aspiramos exige como precondición un empleo estable y bien remunerado; sin embargo, la

---

<sup>4</sup> En el periodo enero - julio de 2008, las afores obtuvieron utilidades netas de 1 239 millones de pesos, con lo que han acumulado un cobro por comisiones de 8 721.7 millones de pesos.

realidad mexicana dista mucho de poderlo ofrecer. Hoy nos encontramos con una caída drástica del salario, inestabilidad en el empleo, precariedad de las condiciones de trabajo, la falta de calificación de los riesgos de trabajo y de la salud laboral en la normatividad laboral y una política impulsada por la patronal para evadir y eludir responsabilidades laborales y sociales, a través de mecanismos como la subcontratación, la terciarización y los contratos de protección que conllevan el impedimento de la libertad de organización sindical. Todos estos mecanismos, que cuentan con la anuencia explícita de las autoridades del trabajo, están diseñados para reducir costos de inversión.

Los cambios sociodemográficos y epidemiológicos señalados repercuten en el financiamiento de la seguridad social ya que aumentan el costo de la atención médica y el pasivo laboral de las instituciones de seguridad social. La respuesta del gobierno a esta problemática ha consistido en transferir recursos públicos al sector privado para crear un sistema paralelo a la salud pública.

El incremento de la esperanza de vida para los hombres asciende a 72.7 años y para las mujeres a 77.5 años; se ha incrementado la morbilidad de las trabajadoras y los trabajadores en enfermedades cardiovasculares, diabetes, cáncer y salud mental. Cabe señalar que la política de salud laboral implementada por las instituciones desde hace varias décadas, consiste en calificar las anteriores como enfermedades generales y no como causales de riesgos y padecimientos por las condiciones de trabajo.

Por esa razón, lograr un dictamen que reconozca una enfermedad profesional por parte de Medicina en el Trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social es casi imposible. Muy significativos son los datos del Instituto en cuanto al superávit con que funciona el seguro de riesgos de trabajo.

Un aspecto que pareciera desvinculado con el tema es el papel que juega la Inspección del Trabajo, cuya función es vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene y medio ambiente para que las condiciones de trabajo sean adecuadas y proteger la salud de las y los trabajadores. El real y efectivo cumplimiento de esta función por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social haría que los patrones cumplieran con sus responsabilidades, garantizando a mujeres y hombres trabajadores llevar su vida laboral y

II. La nueva Ley del ISSSTE

concluirla en mejores condiciones, lo que le permitiría al IMSS tener otra política para enfrentar las enfermedades y riesgos de trabajo y disponer del presupuesto necesario para cumplir con esta responsabilidad.

Sin embargo, nos encontramos con la paulatina privatización de la Inspección del Trabajo. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha creado un portal web donde las empresas se autoevalúan en el cumplimiento de las normas y ha dado en concesión la inspección a empresas privadas denominadas “unidades de verificación”.

Esto ha significado una política de sobreprotección a la patronal, reduciendo sus responsabilidades en la aplicación del Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, con la consecuente manipulación de la información, y el reporte de datos de dudosa veracidad sobre las condiciones de trabajo y los accidentes de trabajo. A esto se aúna el mínimo conocimiento que tienen las trabajadoras y los trabajadores en cuanto a la realización de los trámites y el reporte de los accidentes de trabajo. Además los patrones han creado una política de intimidación aprovechando el excedente de mano de obra, ejercen presión e intimidación cuando presentan las incapacidades por enfermedades causadas por los riesgos, y se convierten en objeto de posible despido.

Esta política revela un enfoque estrictamente financiero: reducir el pago de la prima por accidentes en el trabajo a la patronal y, por tanto, reducir el pago por pensiones por incapacidad parcial o total.

La salud laboral se percibe como un costo y no como una inversión en la mejora de las condiciones de seguridad e higiene y medio ambiente en el trabajo. No se quiere invertir en un punto central de la producción que es la salud en el trabajo y que incidiría directamente en las condiciones en que las y los trabajadores se pensionen. No es casual la disociación que se hace de la salud en el trabajo con relación a la enfermedad y la vejez; primero, porque el gobierno y los patrones tienen una visión del proceso de trabajo que es de menor inversión y mayor ganancia; y segundo, porque las y los trabajadores no relacionan que sus enfermedades son consecuencia de la organización del proceso de trabajo, de la precariedad del empleo y de que carecen de una efectiva cobertura legal ante los riesgos en que se desarrolla su vida productiva.

### ***Una reforma sin ver a las mujeres***

En las últimas cuatro décadas, las mujeres se han incorporado al mercado de trabajo, trastocando esquemas de poder e irrumpiendo en espacios laborales tradicionalmente masculinos y permaneciendo en otros sectores. Con la permanencia en el trabajo de las mujeres, se dan varias transformaciones: la disminución de la fecundidad, la asunción de la jefatura familiar, mayor responsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas y de adultos mayores, asimetría en la distribución de las responsabilidades familiares. En el ámbito laboral se ha acentuado la división sexual del trabajo: sectores muy feminizados, caracterizados por actividades extensivas de las tareas domésticas y por líneas de producción con alto grado de movimientos repetitivos y monótonos, sin calificación técnica, escasas formas de ascenso y de mejoras salariales, violencia laboral y sexual, todo ello en el marco de flexibilización y terciarización del mercado laboral.

Entre los años 2005 y 2008, de 2 millones 745 mil nuevos empleos del sector femenino, 94.4 por ciento correspondieron al sector servicios.<sup>5</sup> Los datos disponibles demuestran además que las ocupaciones femeninas se caracterizan por bajos salarios y largas jornadas de trabajo, poca calificación y mínima cobertura legal, con formas de contratación parcial, por honorarios y por servicios profesionales.

La reforma a la seguridad social en México no tomó en consideración estos cambios. El nuevo papel de las mujeres en el mercado de trabajo ha modificado la estructura del empleo, y las relaciones de trabajo, ya que las funciones familiares y laborales se han transformado lentamente, poniendo en el debate de la política pública la desigualdad e inequidad que prevalece en el mundo del trabajo y en los hogares. Tampoco se tomó en cuenta el aumento acelerado de divorcios y rupturas de vínculos entre las parejas, el incremento de mujeres sin pareja o divorciadas, o el aumento de mujeres jefas de familia como proveedoras únicas de su familia. Todos estos factores tienen grandes repercusiones para las mujeres en el aseguramiento de los ingresos para la vejez.

---

<sup>5</sup> Datos correspondientes a la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación, elaborada por el INEGI, primer trimestre de 2008.

II. La nueva Ley del ISSSTE

Uno de los aspectos más relevantes que afecta la vida de las mujeres como trabajadoras y que tiene un gran impacto en la obtención de los servicios en la seguridad social, es la distribución de las responsabilidades familiares. Si bien las mujeres siguen abriendo brecha en diferentes espacios de la sociedad, éstos todavía no inciden en modificaciones sustanciales en los roles asignados socialmente a hombres y mujeres.

En el mundo del trabajo, esta situación tiene un doble costo para las trabajadoras. El primero, en el espacio de lo privado, el cuidado de las y los hijos (educación, alimentación, salud), además de la atención y cuidados de los adultos mayores, lo que les significa un desgaste físico y mental mayor; segundo, para atender estas responsabilidades, tienen que solicitar constantemente permisos en el trabajo ya sea haciendo uso de días económicos, días a cuenta de sus vacaciones o en la mayoría de las veces permisos sin goce de sueldo, lo cual merma sus raquíticos ingresos e impacta sus prestaciones y sus compensaciones como los bonos de puntualidad o de productividad, cuando los hay.

Además debe considerarse el contexto de flexibilidad e impunidad laboral, que ha dado pauta a que los patrones evadan y eluden sus responsabilidades en el cumplimiento de registrar y pagar las cuotas al IMSS de sus trabajadoras. El impacto inmediato es la falta de acceso a los servicios de salud y al subsidio de maternidad (que tiene un requisito de cuando menos 30 cotizaciones semanales en el periodo de doce meses anteriores). Si a esto le aunamos que las mujeres están viviendo más años que los hombres, la posibilidad de acumular las aportaciones a una cuenta individual para tener derecho a una pensión bajo el régimen de la ley vigente (1 250 semanas), se tiene un futuro poco promisorio.

El trabajo de las mujeres, no visibilizado y no valorado socialmente, se convierte para la patronal en costos por la regularidad de los permisos, lo que da pauta para profundizar su política discriminatoria y de chantaje. Los patrones aprovechan esta realidad para precarizar las condiciones de trabajo, los salarios y la fluctuación del empleo.

El gobierno, lejos de generar políticas que permitan a las trabajadoras desarrollar sus actividades productivas en condiciones de equidad y socializando el costo de la reproducción humana y su cuidado, ha ido desmantelando una de las prestaciones más importantes

que la seguridad social construyó para beneficio de las trabajadoras: el servicio de guarderías. El IMSS redujo el presupuesto, modificó el esquema de atención, abrió la posibilidad de la participación privada y trasladó el costo de este servicio a una parte del salario de la trabajadora.

Ahora, el gobierno de Calderón impulsa un programa de guarderías para el sector de trabajadoras de menos ingresos, financiando con una aportación de la trabajadora a mujeres que ingresan a este programa y brindan el servicio de cuidado de niños y niñas. Si bien este es un paliativo ante la necesidad de las trabajadoras, en el fondo significa nuevamente, el traslado del costo de esta prestación al ingreso de las mujeres y el desmantelamiento de otro rubro de la seguridad social.

Las tendencias nos dicen que en la medida en que la sociedad mexicana vaya envejeciendo, quienes conformarán mayoritariamente esta población serán las mujeres, y serán muy pocas las que podrán tener un retiro que les permita subsistir. Esto significa que una vez concluida su vida productiva y ante la ausencia de políticas que atiendan a las personas adultas mayores y sin medidas que distribuyan las tareas familiares, las trabajadoras jubiladas o pensionadas seguirán trabajando en los cuidados familiares de esposos, nietos o nietas.

La cobertura de los sistemas de seguridad social mantiene estas inequidades: entre 2000 y 2004, según datos del INEGI, la población económicamente activa femenina creció 20.4 por ciento, pero las aseguradas sólo aumentaron 10.0 por ciento en ese lapso. Aunque la mitad de los derechohabientes de la seguridad social son mujeres, sólo un tercio son titulares de derechos como aseguradas o pensionadas; en el IMSS, de acuerdo con el último dato disponible –que corresponde a finales de 2006–,<sup>6</sup> las trabajadoras derechohabientes del IMSS ascendieron a 5 millones 6 mil (35.8 por ciento) de un total de 13 millones 971 mil asegurados; en el ISSSTE, de 2 millones 490 mil trabajadores activos, 55.3 por ciento, un millón 377 mil, son mujeres.

Es importante recalcar que la brecha de inequidad y discriminación entre hombres y mujeres en el espacio de trabajo y su repercusión

---

<sup>6</sup> Los datos desglosados por género no se reportan en los informes actuarios del IMSS y del ISSSTE, sino en la Memoria Estadística.

en la seguridad social es un tema que en México apenas empieza a ser estudiado. Las instituciones responsables (IMSS, ISSSTE y Consar) no han trabajado con datos desagregados por género, lo que dificulta analizar el impacto diferenciado que tienen las reformas entre hombres y mujeres.

Por ello decimos que sigue prevaleciendo la visión neutra de igualdad entre hombres y mujeres, sin reconocer que esta igualdad formal –jurídica– conlleva políticas neutras que potencialmente profundizan la discriminación e inequidad, abriendo las brechas entre trabajadores y trabajadoras para obtener acceso a la cobertura y nivel de las prestaciones en la seguridad social.

Las condiciones actuales del mercado laboral, con trabajos temporales, incremento de la informalidad y bajos salarios, determinarán las cotizaciones acumuladas; con ello, las expectativas de los hombres y mujeres de llegar a la vejez con acceso a una pensión digna se vuelven más inalcanzables. Tanto en las reformas paramétricas que modifican años de edad y servicios, como en las de cuentas individuales, no se crearon indicadores de género que permitieran evaluar los impactos diferenciados entre hombres y mujeres, de tal manera que los cambios en la longevidad, viudez, incidencia de enfermedades crónicas y discapacidades laborales marcarán las diferencias y dificultades para que las mujeres alcancen una pensión por derecho propio, como aseguradas.

Las dificultades que el mercado de trabajo mantiene para generar empleos bien remunerados imposibilitan el cumplimiento de las proyecciones oficiales de mejora en las pensiones. Datos de la misma Consar plantean que los trabajadores afiliados al IMSS que perciben de uno a tres salarios mínimos, deberán cotizar un mínimo de 25 años y obtener rendimientos respectivamente de 10.2, 8.1 y 6.6 por ciento en el transcurso de este tiempo, para obtener una pensión mínima garantizada; en caso contrario, la diferencia deberá ser financiada con recursos fiscales. Para superar la pensión mínima garantizada, las trabajadoras y los trabajadores requieren ganar por lo menos cinco salarios mínimos y trabajar como mínimo 25 años.

La Consar se ha visto obligada a crear políticas financieras para oxigenar y dar viabilidad al sistema de cuentas individuales con el establecimiento de cinco siefors-básicas. Cada una de ellas cubre un rango de edad de las y los ahorradores, con la intención de amortiguar

el poco rendimiento que perciben las cuentas individuales y garantizar las desmesuradas ganancias de las afores. Como dato relevante, de 1998 a 2007 la utilidad neta de las afores creció a una tasa media anual de 24.11 por ciento, mientras que el rendimiento de las cuentas de las y los trabajadores fue de 2.7 por ciento, es decir, por cada peso aportaron hasta 23 centavos para su pensión.<sup>7</sup>

Es importante enfatizar que las y los trabajadores que ganan menos de tres salarios mínimos representan 64.4 por ciento de la población ocupada (la misma proporción en el caso de los hombres es de 59.7 por ciento, y en el de las mujeres, de 72.2 por ciento), mientras que quienes ganan más de cinco salarios mínimos son apenas 11.6 por ciento (13.6 por ciento en el caso de los trabajadores y 8.3 por ciento en el de las trabajadoras), según datos del INEGI.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que la tasa de remplazo<sup>8</sup> que otorgará el régimen de cuentas individuales establecido en la Ley del Seguro Social será de 35.8 por ciento del último salario. En un estudio, *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries 2007 Edition*, el organismo expone que casi la totalidad de los 30 países de la OCDE han hecho al menos algunos cambios a sus sistemas de pensiones desde 1990. En los 16 países que comprende el estudio, la pensión se redujo en 22 por ciento. Para las mujeres la disminución fue de 25 por ciento. Sólo en dos de los 16 países –Hungría y el Reino Unido– se incrementaron en promedio las promesas de pensión. De esta muestra, México fue el país que presentó la mayor reducción en la tasa de remplazo, pues antes de la reforma esta proporción era de 72.5 por ciento.<sup>9</sup>

¿Cómo afectarán estos cambios a las personas en lo individual?

Al cierre del primer semestre de 2008, se encuentran registradas en las afores 38 millones 908 mil cuentas. De éstas, 18 908 corresponden a trabajadores que cotizan al ISSSTE y 25 394 a trabajadores independientes que, sin cotizar al IMSS, eligieron una afore para invertir

---

<sup>7</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Las administradoras de fondos para el retiro (afores), 1997-2007*, marzo de 2008.

<sup>8</sup> La tasa de remplazo mide la relación entre el monto de la pensión y el salario como trabajador.

<sup>9</sup> Los indicadores del estudio están disponibles en: <<http://www.oecd.org/els/social/ageing/PAG>>.

su ahorro voluntario. En ese periodo, el número de trabajadores afiliados al IMSS era de 14 millones 473 mil, por lo que alrededor de 24 millones del total de las cuentas administradas por las afores son de trabajadoras y trabajadores inactivos.

Del total de trabajadores registrados, 38.3 por ciento son mujeres, cuya edad promedio se ubica en 35.5 años. En el caso de los hombres, el 61.7 por ciento restante, la edad promedio se ubica en 38 años. El salario promedio de cotización de los trabajadores registrados fue de 3.8 veces el salario mínimo general del Distrito Federal (SMGDF). El salario promedio de las mujeres fue de 3.4 SMGDF, mientras que el de los hombres fue de 4.1 SMGDF.

De acuerdo con datos de la Consar, la densidad de cotización<sup>10</sup> se ubicó en un promedio del sistema de 45.4 por ciento. Sólo dos millones de trabajadores han hecho el 100 por ciento de las cotizaciones desde que arrancó el sistema en julio de 1997. El resto ha interrumpido su cotización durante algún tiempo o de forma permanente.

Si se mantiene esta política económica y laboral, 60 por ciento de trabajadores y trabajadoras no tendrán una pensión; 34.3 por ciento enfrentarán el riesgo de no tener una pensión o de tenerla en un tiempo mayor al fijado por la Ley, debido a las interrupciones que tienen en sus cotizaciones; y sólo 5.7 por ciento, hasta el momento, alcanzaría una pensión cumpliendo los requisitos de Ley en un tiempo igual al previsto (cerca de 25 años).

### *¿A dónde va la seguridad social?*

A más de diez años de haberse reformado la Ley del Seguro Social y con la problemática expuesta anteriormente, su revisión debe considerarse un problema de Estado. Garantizar el derecho a la seguridad social sólo puede darse desde esta perspectiva, ya que implica una convocatoria del espacio tripartito –patrones, trabajadores y gobierno– para restablecer las políticas económicas y laborales que permitan rescatar las instituciones de seguridad social.

---

<sup>10</sup> El cociente de periodos cotizados entre el total de periodos a cotizar desde la creación de la cuenta.

Ante la crisis económica y laboral, el gobierno debió realizar una evaluación y convocar a un debate nacional con los sectores involucrados sobre qué tipo de seguridad social necesitamos, para llevar a cabo la o las reformas que garanticen la solvencia financiera de las instituciones responsables y un retiro digno a las trabajadoras y los trabajadores de este país.

No obstante que todos los indicadores nacionales e internacionales demuestran la inviabilidad del sistema de capitalización individual para ampliar la cobertura de la seguridad social, garantizar pensiones dignas y aliviar la carga fiscal para el pago de las pensiones, el gobierno impone este modelo para reformar la Ley del ISSSTE.

Esta reforma atenta contra uno de los patrimonios de la nación, la seguridad social de las servidoras y los servidores públicos, contra los derechos adquiridos por éstos, y beneficiará directamente a sectores privados y a cúpulas sindicales corporativas con los recursos de sus afiliados al ISSSTE. A pesar de que la nueva ley prevé recursos adicionales para financiar al Instituto, se estima que las pensiones serán 50 por ciento más bajas que las que reciben los jubilados y pensionados actuales.

La nueva Ley del ISSSTE profundiza el esquema del IMSS, al privatizar no sólo el régimen de pensiones, sino también el de salud mediante la subrogación de servicios, así como la incorporación de criterios de residencia, situación socioeconómica y demográfica para determinar el tipo de atención médica que se brindará a las y los trabajadores.

Las prestaciones sociales (créditos personales e hipotecarios, recreación, tiendas y cultura) se otorgarán en función de criterios financieros y conforme a la disponibilidad de recursos, no como un derecho de las y los asegurados así como sus familias. La nueva ley busca el equilibrio financiero a costa de los servicios que brinda.

Esta nueva ley se inscribe en la lógica de las reformas para adelgazar al Estado y trasladar áreas y funciones públicas al mercado: deja en manos de agentes privados las áreas más rentables. La privatización ha significado el debilitamiento de la política social y ha tenido efectos contrarios en áreas como el bienestar social, la defensa de la soberanía y la seguridad social.

La nueva ley traslada el costo de la crisis que vive el Instituto a las y los trabajadores, vía la baja de beneficios y el aumento de cuotas;

II. La nueva Ley del ISSSTE

no aclara el destino de las reservas, ni el uso que se hizo de las aportaciones y recursos del Instituto; no considera la atención de los rezagos acumulados; remplaza el pasivo de las pensiones por una reforma que tendrá un costo aproximado de 30 por ciento del producto interno bruto; y abre la puerta para que el mercado capitalice las ganancias del sistema, principalmente de pensiones y de salud.

La nueva Ley del ISSSTE es una ley sin consenso, que fortalece a grupos económicos y de poder. El único acuerdo reflejado en la Ley es el del Gobierno Federal con las cúpulas de la FSTSE y el SNTE. La respuesta de los miles de amparos interpuestos por las y los trabajadores de todos los niveles salariales y jerárquicos de servidores públicos demuestra el rechazo a esta imposición por la pérdida de sus derechos adquiridos.

Con la creación del Pensionissste se otorgan espacios para que estas cúpulas manejen los recursos propiedad de las trabajadoras y los trabajadores, sin requerimientos legales que acrediten su capacidad y profesionalidad técnica, sin obligaciones ni regulaciones que garanticen la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión.

Esta reforma a la seguridad social profundiza la discriminación y la inequidad, pues 55 por ciento del total de 2 millones 400 mil afiliados al ISSSTE son mujeres, las cuales perciben entre 3 y 4 salarios mínimos, y con el actual esquema, las posibilidades de recibir cuando menos la pensión mínima de cerca de dos salarios, se perciben poco prometedoras debido al incremento en la expectativa de vida y en los años de trabajo y sobre todo debido a la carga social de las responsabilidades familiares, por lo que esta pensión no dignificaría su vejez.

La nueva Ley del ISSSTE establece en el artículo 214, fracción XIX, que debe presentarse a más tardar el 30 de junio al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y al Congreso de la Unión, un informe dictaminado por un auditor externo. El Informe correspondiente a 2008 fue aprobado por la H. Junta Directiva mediante acuerdo 21.1314.2008 en su segunda sesión ordinaria, celebrada el 26 de junio de 2008. La valuación concluye que para el periodo 2008 - 2013, se espera que los recursos del Instituto le permitan cubrir, en promedio, 88 por ciento del total de gastos de los seguros y servicios derivados de sus obligaciones legales, incluyendo la aportación de recursos a las reservas que contempla la Ley. En el caso del Seguro de Salud, para la atención médica de los

pensionados, tendrá un grado de suficiencia de sólo 22 por ciento, y el Seguro de Invalidez y Vida tendrá un grado de suficiencia de 86 por ciento, aunque podrá cubrir el 100 por ciento de la operación durante cuatro años.

La auditoría concluye que a pesar de la reforma, se espera que en un periodo relativamente corto deben revisarse las cuotas y aportaciones asignadas al financiamiento de los servicios médicos a pensionados, así como las del seguro de invalidez y vida.

### ***Las reformas a la seguridad social y el quehacer del PRD***

El tiempo se ha encargado de confirmar la posición que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha defendido en oposición a la privatización de la seguridad social, y al postular a ésta como política de Estado, para recobrar las bases solidarias de este derecho y ampliar su visión para recuperar una perspectiva de calidad de vida presente y futura, y no sólo como un medio para proteger al asegurado frente a riesgos sociales y naturales.

Hoy día resulta claro que plantear una solución a esta problemática requiere una propuesta integral que tenga al menos las siguientes características: el consenso de un amplio espectro de actores, asegurar una política laboral no discriminatoria y en igualdad de oportunidades, con estabilidad en el empleo y salarios justos, que permita asegurar su viabilidad de largo plazo, preservar derechos adquiridos, defender el carácter público de la seguridad social, aspirar a la cobertura universal y tener como principio la equidad.

El principal desafío de la seguridad social es avanzar hacia sistemas de carácter universal que amplíen significativamente la cobertura previsional, lo cual pasa necesariamente por recuperar el derecho a la vivienda, la salud, la cultura y la recreación, por fortalecer los mecanismos de solidaridad entre generaciones, mejorar la calidad de los servicios y que los mecanismos de mercado no afecten negativamente el carácter redistributivo del modelo.

Nuestra agenda propone repensar de manera integral y sin exclusiones la seguridad social para que sus servicios estén al alcance de todas y todos los integrantes de la sociedad, que la disposición de fuentes de financiamiento sean adecuadas y suficientes a través

II. La nueva Ley del ISSSTE

de una reforma hacendaria. Deben incorporarse indicadores de calidad de vida para cada uno de los componentes de la seguridad social, y concebir la salud laboral como política preventiva garante de una vida productiva **sana**. La gestión debe ser democrática y autónoma para erradicar el corporativismo del modelo anterior y que prevalece en el actual. Es preciso discutir tasas de contribución y los requisitos para el disfrute de una jubilación, así como crear reservas y definir sus destinos de inversión.

La tarea no es sencilla. Para impulsar una propuesta sustentada y seria, se requiere una profunda concertación y un amplio diálogo social, con un numeroso equipo de trabajo que convoque a especialistas en diversas materias: derecho constitucional, laboral, fiscal, medicina del trabajo, administración, finanzas, actuaria, economía y género, entre otras. Asimismo, como punto de partida se necesita evaluar la experiencia internacional y efectuar un proceso de consulta nacional, equiparable al que condujo a la elaboración del proyecto de reforma laboral del Partido de la Revolución Democrática.

Las experiencias de los países de América Latina y de Europa y sus modelos de seguridad social nos dan la pauta para discutir, evaluar y construir una propuesta para nuestro país. El debate sobre el sistema mixto de pensiones con un pilar solidario obligatorio y uno complementario de capitalización individual, con una administradora nacional con representación plural de las organizaciones sindicales, que administre los fondos de las trabajadoras y los trabajadores o cualquiera de las alternativas que se aporte: de reparto, por capitalización individual o por la vía no contributiva (el caso de Uruguay y de España son muy ilustrativos al respecto).

Hoy en día está abierto el debate para ampliar los conceptos que evalúen el nivel de desarrollo de un país. Es importante incorporar los pilares de calidad de vida, y así pasar de los indicadores exclusivamente económicos a los sociales, entre ellos el de la seguridad social. Por ello una nueva seguridad social tendrá que incorporarse en el debate y construcción de un modelo para nuestro país.

La tendencia internacional de estudiar una opción híbrida que permita combinar diversas alternativas para alcanzar equilibrios establecidos en el mediano y largo plazos, **es una opción que podemos revisar**. Este modelo multipilar –reparto con pensión mínima garantizada, ahorro individual obligatorio, ahorro individual voluntario– se plantea

conservar la solidaridad intergeneracional; distribuir costos, con el respaldo del Estado en el fortalecimiento de la institución; y superar contradicciones y deficiencias probadas de las reformas privatizadoras recientes. Incluso, en el debate debe plantearse la revisión de cuotas y aportaciones con responsabilidad y acabar con la simulación patronal al evadir sus obligaciones de afiliar y retener íntegramente las cuotas de los trabajadores y las trabajadoras a su servicio.

Otro modelo importante para analizar es el canadiense, que a través de esquemas fondeados por recursos públicos obtiene rendimientos financieros óptimos, con una administración ciudadana y transparente y orientada al desarrollo económico.

En los países desarrollados, la tendencia a la universalización de los beneficios otorgados por la seguridad social descansa sobre el predominio del trabajo asalariado, sobre una relación activos/retirados constante y holgada a favor de los primeros y sobre tasas elevadas de crecimiento económico acompañado de una generación creciente de empleos.

Estas condiciones ya no se cumplen en su totalidad en la mayoría de los países económicamente avanzados, y en América Latina –en especial en México– rara vez se cumplieron. Desde el momento en que la informalidad se ha impuesto como parte del mercado laboral y que el trabajo asalariado continuo a lo largo de la vida útil resulta cada vez más escaso, es infructuoso pretender la universalización de la seguridad social sobre esta base. Sin embargo, es necesario modificar el modelo que tenemos en México y sentar las bases que permitan recuperar los fundamentos constitucionales de la seguridad social y actualizar su viabilidad.

Para ello es fundamental considerar la creación de un pilar central de aportación solidaria, mediante la instauración de un fondo común entre los sectores involucrados (patrones, trabajadores y gobierno) orientado a financiar una pensión universal y dar a los componentes de las cuentas individuales un carácter exclusivamente complementario. De otra forma, no existe, fuera de un proceso de fortalecimiento de un esquema solidario, posibilidades de avanzar hacia la universalidad.

Para el PRD la dinámica impuesta para reformar la seguridad social, ha llevado a discutir casi de manera exclusiva el régimen de pensiones por el impacto a las finanzas públicas, tomando un sesgo peligroso,

ya que se han dejado al margen temas como la política laboral en sus componentes de salud, riesgos, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, aspectos centrales que determinarán las condiciones de salud en las que llegarán las trabajadoras y los trabajadores al final de su vida productiva.

Cabe mencionar que el IMSS reporta un superávit de 10 343 millones de pesos en el seguro de riesgos de trabajo para el año 2007 (en un plazo de 50 años, se estima que se acumularía un superávit por 530 729 millones de pesos). Sin embargo, al hacer una valuación del seguro puramente financiera, se subvalora la falta de calificación de riesgos de trabajo (cuando el patrón no declara accidentes de trabajo) y el bloqueo al otorgamiento de pensiones (cuando Medicina del Trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social califica verdaderos riesgos como enfermedades generales).

Con ocasión del Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo, que se celebrara el 28 de abril, la Organización Internacional del Trabajo informó que 2.2 millones de personas mueren cada año en el mundo a causa de accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo, cifra “que parece ir en aumento”. En el caso mexicano, el IMSS registró 1 279 defunciones a causa de riesgos de trabajo en 2007. Pese al aumento en la informalidad del trabajo y a que no existe una política de prevención de riesgos ni una efectiva inspección del trabajo, esta cifra es la más baja en el último lustro, lo que demuestra no una mejora sino el ocultamiento de una realidad que no por eso deja de ser un área que precisa la mayor atención.

Es necesario y urgente priorizar la salud laboral como medida preventiva, para garantizar la mejoría de la calidad de vida en el trabajo. Ante el riesgo de llegar al cierre de la vida productiva en condiciones de mayor deterioro de la salud, que aunado al incremento en la expectativa de vida, es decir, una población con una tendencia acelerada de envejecimiento, sin una política pública diseñada para enfrentar esta nueva situación social, y con los sistemas de salud y de seguridad social bajo una tendencia privatizadora, no se podrán garantizar ni siquiera las pensiones mínimas.

La pobreza, la educación, la democracia, la justicia distributiva, la salud, la desigualdad entre los géneros y la dignidad, entre otros aspectos importantes, determinan la calidad de vida de una población. Estudiosos como Martha C. Nussbaum y Amartya Sen<sup>11</sup> han puesto a

debate el tema de la calidad de vida. Sin pretender entrar en este artículo al debate económico filosófico que sustentan, me parece importante, ante la necesidad de construir una propuesta sobre una seguridad social universal, desmarcarnos del enfoque exclusivamente económico que se le ha dado a la seguridad social, para colocarla en el marco de los derechos humanos como política de Estado y posicionarla como un eje central del desarrollo de nuestro país y por lo tanto de su calidad de vida.

Es decir, tenemos que desmantelar los preceptos neoliberales según los cuales la seguridad social o el gasto social impiden el crecimiento, y la inversión privada *per se* garantiza calidad y bajos costos. Hasta ahora, la experiencia en América Latina dista mucho de haber obtenido resultados favorables que corroboren la justificación de estas privatizaciones. Países como Chile, modelo impuesto a seguir, se han visto en la necesidad de hacer ajustes a su modelo de seguridad social, aportando el Estado para garantizar una pensión digna y por ende una calidad de vida de las y los trabajadores en su vejez.

El drástico empobrecimiento de hombres y mujeres que ha generado esta política y la pérdida de derechos humanos laborales, han contravenido los compromisos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado ante las instituciones defensoras de estos derechos como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Formular políticas sociales de Estado basadas en derechos ciudadanos y no en dádivas ni clientelismos, permitirá construir equidad y bases que consoliden el tránsito democrático. El futuro de la nación mexicana será incierto mientras no haya eficiencia en la respuesta a las demandas sociales.

El Estado, como representante y portador de la voluntad popular, tiene la obligación de asegurar la satisfacción de niveles básicos de los derechos económicos, sociales, culturales y laborales con equidad, sin discriminación. Debe fijar un claro orden de prioridades, a fin de efectuar un eficaz aprovechamiento de la totalidad de los recursos

---

<sup>11</sup> Martha C. Nussbaum y Amartya Sen, *La calidad de vida*, México, FCE, 2002.

II. La nueva Ley del ISSSTE

de que disponga y encontrar fuentes sanas de financiamiento para encarar el reto social del este nuevo milenio.

El reto principal del movimiento democrático en esta materia es hacer que el Estado sea responsable ante la sociedad; la seguridad social del futuro debe ser resultado de un proceso de diálogo, fundamental para la credibilidad que demanda cualquier reforma estructural.

En este sentido, el espacio sindical, por ser el actor de primera línea en este gran debate, debiera jugar un papel protagónico.

Desde las organizaciones de trabajadores y trabajadoras debe recuperarse una visión integral de la seguridad social, en donde las pensiones, los servicios de salud, las guarderías, la vivienda, la salud laboral y las otras prestaciones, se dimensionen desde la no discriminación e igualdad de oportunidades conforme a un mismo fin: mejorar el bienestar, la calidad de vida y la seguridad de las y los trabajadores y sus familias.

Los trabajadores y las trabajadoras debemos participar en el terreno de las alternativas, no sólo en el de los diagnósticos o de la aplicación.

Debemos partir también de reconocer que existen factores que merman la participación activa de los sindicatos en el debate nacional sobre la seguridad social, como la caída en la sindicalización, y la precarización del empleo: la mitad de la población económicamente activa está ocupada en el sector informal y 70 por ciento de las nuevas ocupaciones provienen de ese sector.

Vivimos además la fragmentación por partir de enfoques muy diferenciados que reflejan la diversidad del mundo del trabajo, pero escasamente superan la visión estrecha más allá del centro de trabajo o del gremio. Nuestro enfoque de la problemática sigue estancado en un inmediatismo, que gira en torno a salarios y prestaciones y a los conflictos y gestiones cotidianos.

La seguridad social se concibe como un problema demasiado complejo y lejano, sin una visión de Estado y a largo plazo. Las organizaciones de trabajadores y trabajadoras y las fuerzas democráticas escasamente tienen estudios y diagnósticos propios, generados por una reflexión desde el espacio sindical, pero además hay poco interés por propiciarlos.

Esto contrasta además con la representación en organismos tripartitos; formalmente los trabajadores están representados en las

instituciones de seguridad social, pero su injerencia es prácticamente nula.

Es urgente dedicar más tiempo y recursos al diagnóstico y la propuesta en esta materia y fomentar una capacitación acelerada en el tema. Debemos superar la posición simplista de oponernos o apoyar acríticamente las medidas que se instrumentan desde el poder. Esto nos ha pasado con frecuencia cuando se trata de reformas o de sistemas pensionarios. Necesitamos conciliar derechos adquiridos con una concepción más amplia y de largo plazo.

Debemos favorecer la comprensión de la seguridad social como un derecho humano equitativo y sin discriminación, que garantice calidad de vida para todos y todas, así como defender las instituciones de seguridad social y hacer efectiva la representación tripartita.

*Septiembre de 2008*

### ***Bibliografía***

- BERTRANOU, Fabio M. y Alberto Arenas (eds.): *Protección social, pensiones y género*, Santiago de Chile, OIT, 2003.
- MESA-LAGO, Carmelo: *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, ONU-CEPAL-ECLAC (serie Políticas Sociales núm. 36), 2000.
- NUSSBAUM, Martha C. y Amartya Sen: *La calidad de vida*, México, FCE, 2002.