

COMENTARIO A LA NUEVA
LEY DEL ISSSTE: ASPECTOS
POSITIVOS Y NEGATIVOS
EN EL OTORGAMIENTO
DE LAS PRESTACIONES

Gabriela MENDIZÁBAL BERMÚDEZ*

Hace ya más de una década que entró en vigor la reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuyos resultados para los trabajadores no han sido los esperados; sin embargo, bajo circunstancias similares entró en vigor el 1o. de abril de 2007 la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (en adelante LISSSTE-2007). Tras ser presentada la iniciativa por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en un brevísimo periodo de discusión en el Congreso de la Unión (en apenas un poco más de una semana), se cambia sustancialmente el seguro social para más de 10 millones de mexicanos.

Si bien la ley en comento ha sido tachada de injusta y neoliberalista, incluye aspectos positivos y negativos que se deben resaltar.

Considero que el principal aspecto negativo y que desgraciadamente es la columna vertebral de la reforma en comento es la privatización del otorgamiento de las pensiones, la cual traerá el retroceso y menoscabo de los derechos de los trabajadores afiliados al ISSSTE. Si bien es urgente una reforma, la privatización no es el camino. Parece que las sugerencias y opiniones de muchos estudiosos en la materia no cuentan junto a la de los expertos financieros que únicamente ven por los intereses de unos cuantos, entre los que no se incluye a los trabajadores. Capitalizar no es sinónimo de privatizar, ni tampoco capitalizar está unido a privatizar.

* Profesora-investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (gabymendizabal@yahoo.com.mx).

De otro lado, encuentro como el punto más positivo a resaltar la concreción de un reclamo constante de académicos y trabajadores: la portabilidad de derechos mediante el libre cambio de un seguro social a otro. Para ser más exacta: la suma de cotizaciones y tiempos de espera mediante su reconocimiento entre el ISSSTE y el IMSS y entre el Infonavit y el Fovissste. Es increíble que en muchos países de la Unión Europea, desde hace ya varias décadas, se permite la portabilidad de derechos de un país a otro, y nosotros, lejos de ello, hasta ahora logramos hacerlo de un seguro social a otro.

Dentro del aspecto financiero, resalta positivamente que la nueva ley incluye un régimen de manejo de reservas que prohíbe el uso de recursos de algún seguro para otro propósito (artículo 242, LISSSTE-2007), con lo cual se evitará que una rama de aseguramiento financie a las otras.

De ahí que se pueden resaltar cualidades y defectos de esta nueva ley, por lo que en los siguientes puntos me avocaré a presentar únicamente los temas que considero sobresalen por las consecuencias directas que se materializarán en el otorgamiento de las prestaciones a los trabajadores y sus beneficiarios.

I. RIESGOS DE TRABAJO

La nueva ley conserva la definición de los riesgos de trabajo de manera idéntica, resaltando la ampliación de la cobertura, como ya se tiene en muchos otros países,¹ haciéndola extensiva a los accidentes *in itinere* que ocurran durante el trayecto: centro de trabajo al domicilio o estancia de bienestar infantil y viceversa (artículo 56, LISSSTE-2007). Derecho que permite la cohesión familiar y el desarrollo laboral femenino, puesto que protege a ambos progenitores.

El cambio sustancial de las prestaciones por riesgos de trabajo es operacional; es decir, los montos de las prestaciones y requisitos para acceder a ellas no cambian; no así el otorgamiento de las prestaciones económicas, debido a la privatización.

En caso de incapacidad permanente parcial, si el monto de la pensión conforme a la Ley Federal del Trabajo es menor al 25% del salario mínimo elevado al año, se pagará una indemnización de cinco anualidades. Cuando el riesgo de trabajo traiga como consecuencia la incapacidad permanente total, el

¹ Por ejemplo, Austria, Alemania, Italia y algunos países latinoamericanos.

ISSSTE entregará a una compañía aseguradora, que el trabajador elige, el monto de las aportaciones del trabajador a fin de que ésta celebre un contrato de seguro a través del cual: pagará al asegurado una pensión mensual hasta que cumpla 65 años, y una gratificación anual;² y depositará bimestralmente las cotizaciones referentes a la rama del seguro de cesantía en edad avanzada, vejez y retiro en la cuenta individual del trabajador (artículo 64, LISSSTE-2007). El ISSSTE es quien determina el monto de la pensión, que en todos los casos no debe exceder del equivalente a 10 salarios mínimos diarios.

Una vez que el trabajador cumpla 65 años de edad, previa satisfacción de los requisitos, puede recibir su pensión de vejez y en caso contrario una pensión garantizada. Éste es un punto sumamente importante, ya que el IMSS —de manera arbitraria— paga las pensiones por riesgos de trabajo de los recursos que los trabajadores han acumulado en su cuenta individual, misma que debe servir para su jubilación, desacatando el mandato constitucional del artículo 123 que confiere la responsabilidad de los riesgos de trabajo a los patrones. La pregunta obligada para el análisis es si el patrón y el ISSSTE (al delegar en él la responsabilidad patronal al asegurar a cada trabajador) pueden ser responsables de los riesgos de trabajo hasta los 65 años, o es una obligación vitalicia, por lo que lo correcto sería entregarle al trabajador el saldo acumulado en su cuenta individual al momento de empezar a pagar una pensión por riesgo de trabajo vitalicia.

Cuando un trabajador fallece a consecuencia de un riesgo de trabajo se contempla que los familiares derechohabientes elegirán la aseguradora con la que desean contratar su seguro para el pago de la pensión, la cual equivaldrá al 100% del sueldo básico del trabajador al momento de ocurrir el deceso y además podrán optar por retirar en una sola exhibición los recursos de la cuenta individual del trabajador o contratar rentas por una cuantía mayor (artículo 67, LISSSTE-2007).

Restan dos puntos dentro de la regulación de los riesgos de trabajo en la nueva Ley del ISSSTE que por su relevancia merecen cuando menos un somero análisis: la regulación para la prevención de accidentes y la posibilidad de cambio de funciones de los trabajadores siniestrados.

² La gratificación anual es equivalente a las concedidas a los trabajadores en activo de la administración pública federal. Los pensionados por riesgos de trabajo tienen derecho a recibir dicha gratificación en una sola exhibición una vez al año antes del 15 de diciembre, o bien en mensualidades que se otorgan en conjunto con la mensualidad de la renta o pensión (artículo 62, LISSSTE-2007).

Con la finalidad de ayudar a prevenir accidentes y evaluar la actuación de las entidades y dependencias, el ISSSTE se coordinará con ellas para implementar programas preventivos y campañas, y con base en el resultado de las evaluaciones conducentes podrá:

- 1) Emitir las recomendaciones correspondientes.
- 2) Cuando exista una relación directa entre un accidente de trabajo y el incumplimiento de la entidad o dependencia de una acción preventiva, dará aviso a las secretarías correspondientes a efecto de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 3) Cuando existan recursos presupuestarios asignados a programas y campañas tendentes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo y no se hayan llevado a cabo las acciones a que estos se refieren, el ISSSTE informará a la Secretaría de Hacienda para que realice los ajustes presupuestarios de esos recursos (artículo 71, LISSSTE-2007).

Referente al cambio de funciones de un trabajador siniestrado, el actual artículo 62, fracción II, párrafo 2, establece:

Quando el trabajador pueda dedicarse a otras funciones porque sólo haya disminuido parcialmente su capacidad para el desempeño de su trabajo, las dependencias y entidades podrán prever su cambio de actividad temporal, en tanto dure su rehabilitación. Si la pérdida funcional o física de un órgano o miembro es definitiva, su actividad podrá ser otra de acuerdo a su capacidad.

Con este párrafo, la legislación hace justicia a muchos trabajadores que teniendo capacidad para desempeñarse laboralmente se les era negada dicha posibilidad por no corresponder a la función que desempeñaban antes del siniestro; sin embargo, se debe señalar que para que la reforma fuera completa se requeriría incluir el resarcimiento de los gastos por la rehabilitación profesional, es decir, la capacitación para desempeñar una nueva función, tomando como base las aptitudes y capacidades reales tras el siniestro.

II. ENFERMEDADES Y MATERNIDAD

Dentro de la exposición de motivos de la recién promulgada Ley del ISSSTE se establece que el gobierno federal aportará 8 millones de pesos en

los próximos 3 años, destinados a infraestructura médica y hospitalaria, abasto farmacéutico, adquisición y mantenimiento de equipo y contratación y profesionalización de personal, por lo que seguramente todos esperamos que sus efectos sean notables en la calidad y calidez del otorgamiento de las prestaciones de salud, que tanta falta hacen. De las pocas medidas que pueden considerarse como positivas y que tendrán seguramente relación con el presupuesto a inyectar al ISSSTE en salud, es la creación de un Comité de Evaluación y Seguimiento de los Servicios de Salud, además de la obligación de elaborar y establecer un plan para el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura y los servicios de salud, así como de evaluar los resultados y proponer medidas a través de la mencionada comisión, tales como reconocimientos por desempeño, otorgándole el toque ético que hacía falta para la prestación de los servicios médicos (artículo 32, LISSSTE-2007).

Aunque ya existía la subrogación de los servicios médicos en la ley anterior (artículo 21, LISSSTE), cabe resaltar de manera muy especial que lo contenido en el actual artículo 31 abre las puertas a una privatización del seguro de salud y de la atención a la salud por riesgos de trabajo, pues menciona que el Instituto puede prestar los servicios médicos por medio de convenios celebrados con quienes presten dichos servicios. Lo peligroso de estos convenios es que el artículo en comento obliga a responder a las instituciones que celebren el convenio de manera directa al trabajador, por lo que se puede deducir que el ISSSTE se deslinda de cualquier reclamo derivado de la deficiencia de los servicios médicos privados.

En relación con la maternidad, la nueva ley no establece ningún cambio, incluso permanece omisa y no corrige el error de la ley anterior al no plasmar el derecho constitucional que tienen las mujeres a recibir su salario durante el periodo considerado para la maternidad, por lo que el ISSSTE otorga las prestaciones en especie (artículo 39, LISSSTE-2007), y derivado de la base constitucional se otorga el salario, puesto que el artículo 28 de la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Aparatado B del Artículo 123 Constitucional desgraciadamente sólo incluye el derecho de las madres trabajadoras a descansar un mes antes y dos meses después del parto. De tal manera que en la actualidad se les concede a las madres trabajadoras al servicio del Estado, licencia con goce de sueldo por tres meses, más las prestaciones en especie.

III. INVALIDEZ Y VIDA

La reforma no apunta a la equidad de género; no obstante, sobre el particular, lo único destacable y positivo es la eliminación de los requisitos que como esposo o concubinario supérstite se exigían por la abrogada Ley del ISSSTE, en su artículo 75, para la obtención de una pensión por viudez y que discriminaba de manera notoria los derechos generados por las trabajadoras para sus sobrevivientes (artículo 131, LISSSTE-2007). El citado artículo establecía que el esposo o concubinario tendría derecho a las pensiones por viudez al cubrir, entre otros requisitos: tener más de 55 años o estar incapacitado para trabajar y que hubiera dependido económicamente de la trabajadora o pensionada. Requisitos no solicitados a las viudas o concubinas. En un primer acercamiento se podría pensar que se trataba de una discriminación hacia los hombres; sin embargo, el derecho a las pensiones por viudez es un derecho generado por el trabajador, en este caso por las mujeres trabajadoras, y en ese orden de ideas, se condicionaba a los beneficiarios de las trabajadoras a cubrir más requisitos.

El seguro de invalidez copia la definición planteada por la Ley del Seguro Social en su artículo 119; pero cambia sustancialmente en cuanto al tiempo de cotización para poder tener derecho a las prestaciones económicas, reduciendo el establecido por la ley abrogada, que era de 15 años de cotización, para quedar en sólo 5 años (artículo 118, LISSSTE-2007).

Al igual que la pensión por invalidez, un cambio notable se da en relación con el periodo de cotización requerido para acceder a las prestaciones económicas que se otorgan por causa de muerte del trabajador; en este caso se reduce de 15 a 3 años de cotización (artículo 129, LISSSTE-2007).

IV. CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, VEJEZ Y RETIRO

Como se ha manifestado al principio, el cambio medular se presenta en la privatización, cuya difusión pública se manejó en el sentido de que no se daría tal. Al respecto, la ley establece muy claramente que el Pensionisste administrará las cuentas individuales de los trabajadores durante los 36 meses posteriores a su creación; una vez concluido el plazo, los trabajadores podrán elegir el mudar su cuenta a una Afore, y en esa fecha el Pensionisste podrá recibir el traspaso de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al

IMSS (artículo vigésimo quinto transitorio, LISSSTE-2007). Bajo tales circunstancias, estamos hablando abiertamente de una privatización en tres años del sistema de pensiones del ISSSTE, sin contar que a la entrada en vigor de la ley, ya se incorporaron las aseguradoras privadas encargadas de pagar las pensiones.

La nueva ley incorpora un capítulo denominado: “De las pensiones”; pese a ello, se respetan los derechos de los jubilados actuales y se reconocen los periodos cotizados con anterioridad a la entrada en vigor de todos los trabajadores actuales, a los que se les concede optar por alguna de estas dos posibilidades:

- 1) Mantenerse en el sistema de reparto, con incrementos en los requisitos para pensionarse, o
- 2) Escoger la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE en sus cuentas individuales, que no es otra cosa que un bono de transición para ingresar al sistema de capitalización individual.

Para estos efectos, la nueva Ley nos menciona en su artículo séptimo transitorio que a partir del 1o. de enero de 2008 los asegurados tendrán seis meses para optar por el régimen al cual se adherirán, comunicándolo de manera escrita al ISSSTE a través de las dependencias y entidades, en los términos que establecerá el reglamento que se expedirá para dicho efecto.³

Si el trabajador elige mantenerse en el régimen de la ley abrogada, deberá atender a las modificaciones que se implementarán de manera gradual, contenidas en los artículos transitorios décimo, décimo primero y décimo segundo. Para los trabajadores futuros y los que opten por la nueva ley se establece el monto de la pensión mínima garantizada en dos salarios mínimos, es decir: 3,034.20 pesos (fracción XIX del artículo 6o. de la LISSSTE-2007) y los siguientes seguros:

- 1) El seguro de cesantía en edad avanzada, ya considerado por la abrogada ley, presenta el siguiente cambio en relación con el tiempo de cotización: anteriormente se exigía un mínimo de 10 años (artículo 82, LISSSTE), ahora se pide un mínimo de 25 años cotizados, aunados al requisito de la edad de 60 años (artículo 84, LISSSTE-2007).

³ Este reglamento, junto con el formato para manifestar su derecho de elección, deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

- 2) El seguro por vejez establece como requisitos tener 65 años de edad y por lo menos 25 años cotizados (artículo 89, LISSSTE-2007). El otorgamiento de esta pensión sólo se puede efectuar mediante la solicitud expresa del trabajador y se cubre a partir del momento en que deja de laborar o cuando se termine el plazo de su renta que disfruta por pensión por riesgo de trabajo o invalidez, con el cumplimiento del requisito del tiempo de cotización (artículo 90, LISSSTE-2007).
- 3) El seguro por retiro, al cual accederán los trabajadores que antes de cumplir las edades y cotizaciones para pensionarse por cesantía o vejez puedan garantizar una pensión en el sistema de renta vitalicia que sea superior al 30% de una pensión garantizada (artículo 80, LISSSTE-2007). La pregunta pertinente es, sin duda, ¿dónde están los principios de solidaridad, equidad y redistributivos sobre los que se fincan los seguros sociales? Con este seguro, el que mayor salario obtenga, que cotice más o ahorre más, se pensionará antes de los 65 años. Por último, sobre este tema se debe señalar que los trabajadores en activo que se adhieran al régimen de la nueva ley y quieran ejercer su derecho al seguro de retiro, con el consecuente monto del valor de sus bonos, deben cumplir los requisitos de edad y cotización establecidos por el artículo décimo tercero transitorio de la LISSSTE-2007.⁴

V. GUARDERÍAS Y PRESTACIONES SOCIALES

Dentro de esta rama de aseguramiento, la Ley del ISSSTE actual contempla junto a los cuatro seguros con carácter obligatorio, un listado de prestaciones y servicios, a los cuales concede también el carácter de obligatorios, para garantizar así su otorgamiento planteado desde la anterior ley. Éstos se dividen, a su vez, en préstamos hipotecarios, personales, servicios sociales y culturales, donde sólo se realizaron cambios sustanciales en los préstamos.

⁴ Para los trabajadores que hayan elegido la acreditación de los bonos de pensión del ISSSTE, para el ejercicio del derecho a retiro deberán cubrir los siguientes requisitos: a 2008 deberán tener cumplidos por lo menos 55 años de edad o haber cotizado 30 años o más al ISSSTE. Para 2009, 54 años cumplidos o un periodo de cotización de 29 años o más; para 2010, por lo menos 53 años cumplidos y cotización de 28 años o más; en 2011, 52 años cumplidos o un periodo de cotización de 27 años o más; para 2012, al menos 51 años cumplidos o un periodo de cotización de 26 años o más y, finalmente, a partir del 2013 no se piden requisitos de edad y tiempo de cotización.

Los cambios que maneja la nueva ley comienzan con una clasificación de los préstamos en dos partes: préstamos personales y préstamos hipotecarios (artículo 157, LISSSTE-2007).

Dentro de los préstamos personales se establecen cuatro, cuyo requisito general es contar con 6 meses de antigüedad y su monto depende de la antigüedad y se calcula con base en el sueldo básico del trabajador. Los préstamos son los siguientes:

- a) Ordinarios, cuyo monto es el equivalente a un máximo de 4 meses.
- b) Especiales. Su cuantía máxima es de 6 meses.
- c) Para adquisición de bienes de uso duradero. Por un importe no mayor a 8 meses.
- d) Extraordinarios. Serán destinados para trabajadores damnificados por desastres naturales y su monto se establecerá por la Junta Directiva del Instituto.

Termino aquí mi comentario debido al volumen requerido. Pese al somero análisis aquí vertido, intentando ser lo más imparcial posible, estoy consciente de que el tiempo nos demostrará los efectos de esta nueva ley no previstos: positivos y negativos. 