

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

En México, la seguridad social encuentra sus orígenes mezclados con los del surgimiento de la nacionalidad. Los conceptos que la definen están profundamente vinculados al movimiento insurgente, José María Morelos y Pavón, al reunirse el Congreso de Chilpancingo en 1813, expuso: "La soberanía dimana directamente del pueblo. Las leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegiados. Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia".

Simón Bolívar, durante el Congreso Constituyente de La Angostura, en febrero de 1819, expresó: "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de estabilidad política".

Primero que nadie, Morelos y Bolívar otorgan a la seguridad social raigambre esencialmente americana. Su pensamiento histórico florece en México un siglo después en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Del año de 1824 datan también en México antecedentes históricos valiosos sobre seguridad social. En la legislación expedida por el gobierno del México independiente, figura el Decreto

del 11 de noviembre de 1824, que estableció la obligación del Estado a pagar pensiones a los funcionarios del Poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda, liquidando el ya viejo e inadecuado sistema de montepíos coloniales. El 3 de septiembre de 1832 se hace extensivo el beneficio a las madres de los mencionados servidores públicos, y por decreto del 12 de febrero de 1834, se concede el derecho de pensión de vejez a los cónsules mexicanos, ampliándose este beneficio a los incapacitados o en estado de invalidez.

Sin embargo, es durante la etapa revolucionaria de nuestra historia cuando los anhelos y demandas de justicia social de las clases populares encuentran respuestas adecuadas. Respuestas que se reflejan en el carácter inalienable que el Constituyente de 1917 otorgó a la seguridad social, como garantía para viabilizar el ascenso permanente de los mexicanos a niveles más altos de vida.

El 1o. de diciembre de 1916, Venustiano Carranza hizo entrega al Congreso Constituyente de Querétaro del Proyecto de Reformas Constitucionales, texto que utiliza por primera vez en el lenguaje propio de la revolución la expresión seguridad social, en los siguientes términos:

“Con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidente, con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez... con todas estas reformas espera fundamentalmente el gobierno a mi cargo, que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales. Que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumentos de seguridad social”.

La Constitución de 1917 convalidó en su artículo 123 las conquistas de los trabajadores, así como sus demandas de igual-

dad social perseguidas durante una larga historia de luchas. Los preceptos que en materia laboral contiene nuestra carta magna, impulsaron el proceso de organización política de los trabajadores al servicio del Estado. Así, en 1918 surgieron asociaciones de maestros con propósitos mutualistas o de carácter exclusivamente social. Estas asociaciones se transformaron paulatinamente en defensoras de los derechos conculcados a sus miembros, protestando por atrasos en los pagos de sus salarios y exigiendo que éstos fuesen incrementados. En 1922 se constituyeron el Sindicato de Profesores Veracruzanos y el de Limpia de la Ciudad de México.

A consecuencia de las diversas manifestaciones de protesta emprendidas por los servidores públicos, el gobierno de Alvaro Obregón expidió un decreto donde se concedía el derecho a la pensión de retiro para los maestros. Es hasta 1925, al dictarse la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, cuando se empieza realmente a brindar servicios de seguridad social a los trabajadores del Estado. Y con la Ley del Seguro Social, se protegió a la población obrera. Estas leyes son las vertientes que anteceden el surgimiento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.), en octubre de 1959, en virtud de las importantes reformas que establecieron el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

El I.S.S.S.T.E., tal y como hoy lo conocemos, es resultado de una evolución histórica que se ha venido dando como reflejo de las reivindicaciones y conquistas de los servidores públicos y de sus sindicatos, en busca de una mejor calidad de vida para ellos y sus familiares. En este sentido, sus antecedentes están íntimamente ligados a la consolidación del movimiento sindical de los trabajadores del Estado, y tiene su punto de arranque en la conformación de la F.S.T.S.E. y en la promulgación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Justamente fue la lucha de los servidores públicos organizados para romper la resistencia a la aprobación del estatuto jurídico, lo que posibilitó el surgimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.), el 1o. de noviembre de 1938. Y la constitución de ésta, la que permitió que el 5 de diciembre del mismo año se expidiera el estatuto jurídico que garantiza la protección de sus derechos dentro de la Constitución política mexicana. Ambos acontecimientos, estrechamente ligados entre sí, no pueden disociarse del empuje revolucionario y de los grandes avances sociales suscitados durante la gestión gubernamental de Lázaro Cárdenas.

En lo que se refiere a las tareas de sindicalización, Cárdenas señalaba que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado no sólo debía reconocer el derecho de asociación, sino conceder a éste la representación de los intereses comunes, el ejercicio de organizarse sindicalmente y la facultad de establecer su régimen jurídico interno.

En el estatuto se establece que un trabajador al servicio del Estado es toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en razón del nombramiento que le fuese expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Asimismo, el estatuto jurídico puso a salvo de toda contingencia a los servidores públicos, garantizando la estabilidad de los trabajadores en sus cargos y motivando sus ascensos al establecer como base la eficiencia y honorabilidad demostrada en el desempeño de sus funciones.

Así, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado emerge de la secuencia revolucionaria impuesta por el movimiento armado de 1910. Representa un paso trascendental en la lucha histórica de los servidores públicos para alcanzar

mejores niveles de vida. Después de la creación de la Dirección de Pensiones Civiles, el ímpetu de sus luchas los llevó a propiciar la promulgación del estatuto jurídico que normaría las relaciones del Estado con sus trabajadores, demostrando a la vez su comunidad de intereses.

A raíz de que el estatuto fue publicado en el Diario Oficial, los servidores públicos confiaron plenamente en la capacidad de renovación y respuesta de los gobiernos emanados de la revolución mexicana. Sus inquietudes se convirtieron entonces en energía y lealtad al servicio de las instituciones. El estatuto amparó también la existencia de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

De la lucha permanente de esta central sindical, se derivan en 1946 importantes modificaciones a la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, mismas que se encaminaron a responder con mayor amplitud a las necesidades de los trabajadores. En marzo de 1946 se publica la nueva ley, que establecía diversas mejoras a las prestaciones hasta entonces alcanzadas.

En 1959, la acción perseverante de la F.S.T.S.E. obtiene para sus representados y familiares una histórica conquista: la Ley del I.S.S.S.T.E., con la que desaparecen la Ley y la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, para dar lugar al surgimiento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La nueva ley consagra catorce prestaciones que responden a los anhelos de los servidores públicos, por disfrutar de los beneficios que entraña la seguridad social y mejorar así su calidad de vida.

La Ley General de Pensiones de 1925 estableció el derecho de los trabajadores al servicio del Estado a gozar de pensiones y jubilaciones; a disponer de préstamos hipotecarios, destinados

tanto a la adquisición o construcción de viviendas, como al establecimiento de pequeñas industrias y propiedades; y a obtener préstamos personales quirografarios amortizables en el corto plazo.

Estas prestaciones económicas continuaban vigentes hasta finales de 1983, si bien habían pasado por su significativo proceso de cambio en las modalidades de su aplicación. Igualmente, las cuotas con las cuales los trabajadores han contribuido al financiamiento del instituto, así como las aportaciones que corresponden a las dependencias y entidades de la administración pública federal, han variado a lo largo de su vida institucional. Hasta 1947, los únicos aportantes eran los propios servidores públicos; a partir de esa fecha, se estableció la misma cuota para los trabajadores y para el Estado. En 1959 se elevó la correspondiente al gobierno por encima de la asignada a los trabajadores. Por las modificaciones legales de 1972 que crearon al F.O.V.I.S.S.T.E., se añadió un porcentaje adicional del 5% a cargo exclusivamente del Estado. Por eso es que hoy el trabajador aporta el 8% de su salario y el Estado contribuye con un monto igual al 17.75% del mismo.

Los montos de las prestaciones económicas también han evolucionado de 1970 a 1982. Así, la pensión mínima mensual pasó en ese lapso, de \$ 400 a casi 9,000 pesos y el préstamo hipotecario máximo se elevó en el período de \$ 100,000 a \$ 750,000. Por lo que se refiere a los préstamos a corto plazo, conviene recordar que, en 1926, se exigía garantía prendaria para su otorgamiento. La dirección de pensiones cobraba una tasa del 12% cuando el tipo de interés establecido en el Código de Comercio era de sólo el 9%. Posteriormente, el largo período de estabilidad monetaria por el que atravesó el país, permitió que, con la creación del I.S.S.T.E. en 1959, las tasas de su préstamos estuviesen siempre de tres a cuatro puntos, en

promedio, por debajo de la vigente en el mercado. El legislador pretendió con ello garantizar que dichos intereses no pudiesen ser elevados por la junta directiva, manteniendo las tasas cuando menos un 25% por abajo de las existentes en el sistema bancario.

Con las reformas de 1947, se establecieron los primeros servicios médicos para los trabajadores, en forma restringida, pues se encontraban limitados solamente a la atención de los inválidos. Se incorporó también el derecho a contar con unidades habitacionales en arrendamiento, el seguro por invalidez y la autorización de gastos funerarios. Los servicios médicos generalizados tanto para el trabajador como sus familias y para los pensionistas y jubilados y sus dependientes, se establecieron hasta 1959. En esa fecha se instituyó igualmente el seguro de accidentes de trabajo y el de enfermedades profesionales; se autorizó el establecimiento de tiendas y guarderías; y se pusieron en marcha servicios culturales, de esparcimiento y de recreo.

En 1972 se creó el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (F.O.V.I.S.S.S.T.E.). A finales de 1974 se incorporó a los trabajadores a lista de raya. Finalmente, en 1977 se creó el T.U.R.I.S.S.S.T.E. para atender los aspectos recreativos y vacacionales establecidos en el propio mandato constitucional.

La Ley del I.S.S.S.T.E., vigente hasta 1983, señalaba que debía dedicarse el 8% de las cuotas y aportaciones que recibía anualmente —esto es, un 31% de su presupuesto— para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; el 0.75% de las aportaciones para cubrir el seguro de accidentes del trabajo y accidentes profesionales —esto es, el 3% de su gasto anual—; el 5%, que corresponde al Estado, para atender los aspectos relativos al fondo de la vivienda y que, en términos de gasto anual, corresponde a un 19% de dicho presupuesto:

El 12% restante de las aportaciones y cuotas que debía recibir el I.S.S.S.T.E. —equivalentes al 47% del presupuesto anual— es lo que quedaba para destinarse a cubrir todas las demás prestaciones que la anterior ley señalaba y en las que, conviene recordar, quedaban incluidas: jubilación, seguro de vejez, seguro de invalidez, servicios de reeducación y readaptación de inválidos, seguro por causa de muerte, indemnización global, préstamos a corto plazo, préstamos hipotecarios, arrendamiento de habitación económica, promociones y servicios que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad y eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.

El I.S.S.S.T.E. debe, por tanto, brindar a los trabajadores al servicio del Estado y sus familiares —que representan ya más del 8% de la población del país— la seguridad social que el Plan Nacional de Desarrollo 1982-88 concibe como medio importante para avanzar en la transformación del crecimiento económico en auténtico desarrollo social. Lo anterior se deriva del propósito fundamental del gobierno del presidente Miguel de la Madrid de no permitir que las difíciles condiciones económicas que prevalecen en el país deterioren los niveles de salud y seguridad social de los mexicanos.

El presidente de la república ha sido enfático al sostener que la prioridad es el hombre. A lo largo de su campaña política habló de "sujetar el crecimiento económico a los objetivos sociales", y se refirió a la necesidad de "fijar primero los objetivos de educación, salud, vivienda y nutrición, determinar sus metas" y ubicar "los aspectos sociales como prioridad y objetivo nacional", para de esos requerimientos derivar "el crecimiento económico necesario". Entre los pronunciamientos de campaña de Miguel de la Madrid, destaca su afirmación de que "invertiremos así el proceso y las prioridades... hoy la prioridad

es el hombre, la satisfacción de sus demandas, su realización plena”.

En diciembre de 1981, en Acapulco, Gro., el entonces candidato expresó: “debemos acostumbrarnos a medir nuestro progreso más por índices de desarrollo social que por índices de crecimiento económico”. Y ya como presidente de la república, en la instalación del Consejo Nacional de Población, De la Madrid asentó que no debemos “nunca olvidar que la soberanía, la integración nacional, la organización política, están al servicio del hombre”.

Los postulados del presidente de la república aquí planteados, constituyen aspectos específicos del propósito global de alcanzar una sociedad igualitaria. Lograr la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, representa el objetivo medular de la organización política, social y productiva del país.

En lo que concierne a la salud y la seguridad social, se han dado ya pasos importantes al elevarse a rango constitucional el derecho a la protección de la salud, que busca hacer efectivo el ejercicio de este derecho para toda la población, así como el propósito de brindar a los servidores públicos y sus familiares una seguridad social integral que evite el deterioro de sus condiciones materiales de vida y sienta las bases para su mejoramiento constante.

Dentro de este propósito, a fines de 1983, el presidente Miguel de la Madrid envió a la Cámara de Senadores, la iniciativa de la nueva Ley del I.S.S.S.T.E., con la que —en opinión del autor Roberto Ortega Lomelí— se inicia una tercera etapa en el desarrollo de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado. Responde a una concepción integral de la seguridad social y se basa en el concepto de solidaridad social,

ya que —como lo señala la exposición de motivos del jefe del ejecutivo— “se busca que los servidores públicos gocen por igual de ciertas prestaciones en especie, sin distinguos de nivel salarial o de antigüedad. Y, en aquellos servicios que tienen como referencia el salario, se definen prioridades, topes y límites que permiten mitigar las disparidades, buscando igualar las seguridades básicas, en beneficio de los derechohabientes de menores ingresos”.

Parafraseando la excelente síntesis del citado autor, las características fundamentales de la nueva ley son las siguientes:

1. Establece las bases y compromisos para consolidar un sistema integral de seguridad social con un concepto claro de solidaridad social.
2. Se amplían de catorce a veinte las prestaciones a los servidores públicos, incorporándose nuevos seguros, prestaciones y servicios, manteniendo las cuotas y aportaciones antes establecidas.
3. Garantiza que el desarrollo nacional sea integral, a través de la rectoría del Estado, proveyendo un sistema que permita acceder a niveles más dignos de vida a los servidores públicos, para que así contribuyan mejor a preservar y fortalecer nuestras instituciones.
4. Inspirada en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mejora el esquema de organización y de planeación participativa para definir propósitos, instrumentos y recursos que den respuesta creciente a las demandas de los trabajadores.
5. Es un instrumento de modernización y racionalización legislativa, porque sistematiza y clarifica el contenido de los

seguros, prestaciones y servicios contemplados, así como las obligaciones de los sujetos de la propia ley.

6. Establece el nuevo marco que sustenta la reorganización administrativa y financiera del I.S.S.S.T.E., imponiéndole un esfuerzo sistemático y continuo de planeación, programación y presupuesto de sus acciones y establece mecanismos para actualizar, en forma permanente, los estudios actuariales y financieros, para lograr un financiamiento sano y adecuado a sus responsabilidades. Cabe destacar que para esto, se instituye la planeación de los recursos de manera rigurosa, a través de la constitución, inversión y manejo de las reservas actuariales y financieras para los distintos tipos de prestaciones. En el mismo sentido, se establecen los regímenes financieros de reparto anual y de primas escalonadas, según se trate de hacer frente a prestaciones inmediatas o diferidas, así como la importantísima obligación de llevar contabilidad y registro por separado de los ingresos y egresos de cada uno de los seguros y prestaciones.

7. Incorpora el mandato constitucional del Derecho a la Protección de la Salud como garantía social instituida en la presente administración, explicitando así la pertenencia del instituto al Sistema Nacional de Salud.

8. De manera congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, prevé las vías de acceso y permanencia en la seguridad social a los trabajadores de estados y municipios y a los trabajadores que dejan de prestar sus servicios a la administración pública federal.

9. Para lograr lo anterior, se previene la organización e integración de los órganos de gobierno del I.S.S.S.T.E. en concordancia con la sectorización de la administración pública federal. Se garantiza así la participación de las secretarías coordinadoras de los sectores que cubre el instituto: salud, vivienda y

seguridad social, así como de las dependencias de orientación y apoyo global (Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación).

En momentos de crisis económica como la que vivimos los mexicanos, parece más urgente que nunca, como ha dicho el titular del ejecutivo, consolidar nuestras instituciones y dar plena vigencia a los postulados políticos, jurídicos y administrativos que conforman nuestro sistema, a fin de enfrentar las dificultades con un cuerpo de ideas y procedimientos capaces de diseñar soluciones viables y de utilizar más racionalmente los recursos de los que se dispone. Podemos afirmar que la nueva Ley del I.S.S.S.T.E. es una de las herramientas centrales de la nueva seguridad social que impulsa el Estado mexicano para lograr esos propósitos de consolidación nacional.