

Introducción

El 1º de abril de 2007 entró en vigor una nueva ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Se trata de una reforma estructural al sistema de seguridad social de los trabajadores del sector público que, por una parte, sustituye el régimen de pensiones de beneficios definidos, público y solidario por otro régimen de aportaciones definidas basado en la capitalización individual, gestión mercantil privada y con garantía estatal de pensión mínima; y, por otra parte, establece un nuevo modelo de gestión de salud que sienta las bases para la ruptura del modelo de prestación de los servicios médicos integral, solidario, redistributivo, y la transferencia de fondos públicos de salud (contribuciones) hacia el sector privado.

Por su cobertura el ISSSTE constituye, después del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la segunda institución de seguridad social más grande de México, por lo que, con la reforma de pensiones de los empleados públicos afiliados a este instituto, el gobierno mexicano da una paso definitivo en su estrategia gradual de conversión de los planes contributivos obligatorios en sistemas privados de capitalización individual como columna vertebral para la conformación del llamado “Sistema Nacional de Pensiones”. Mediante este sistema, el gobierno federal se plantea resolver los problemas de fragmentación, fragilidad actuarial-financiera y dependencia fiscal de los sistemas públicos de reparto. Los supuestos que subyacen en esta estrategia son asegurar la sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad financiera del país, con la disminución del déficit de los regímenes públicos de beneficios definidos a partir de su transformación en regímenes de aportes definidos de capitalización, los que, se afirma, aseguran las condiciones para autofinanciamiento porque los beneficios se relacionan directamente a las contribuciones, aumentar el ahorro privado nacional, el desarrollo y diversificación del mercado de capitales doméstico, y la

canalización del ahorro financiero previsional (fondos de pensión) hacia la inversión productiva nacional.

Un análisis detallado de la política de reforma estructural de la seguridad social de los tres sexenios anteriores (1988-1994, 1994-2000, 2000-2006) y del que está en curso (2007-2012), así como la evaluación a 10 años de la implementación de la reforma del Seguro Social (IMSS, 1997-2007), revela palmariamente que, en efecto, la reforma de la seguridad social es una reforma de naturaleza fiscal y financiera porque sólo asegura a los trabajadores un sistema de mínimos en pensiones y salud como garantía fiscal del Estado. Los supuestos sobre los que se erige la reforma conllevan profundas contradicciones, tales como:

10

- a) El costo fiscal implícito del modelo de reforma adoptado traslada a futuras administraciones y generaciones una enorme deuda pública que, en el corto y mediano plazos, compromete riesgosamente las posibilidades de ampliación del gasto social en otros rubros como educación, salud (población no asegurada), desarrollo científico y tecnológico.
- b) La creciente acumulación de ahorro financiero previsional no se correlaciona automáticamente y directamente con un aumento de inversión pública productiva que, en última instancia y a su vez, respaldara con activos productivos la creciente deuda pública que se adquiere (al cierre de junio de 2007, 68.7 por ciento de los fondos de pensión de los trabajadores afiliados al IMSS se encuentra invertido en instrumentos del gobierno federal y únicamente 3.4 por ciento en valores de las paraestatales Pemex y CFE).
- c) Crea nuevos negocios financieros privados a través de los cuales el sector financiero extranjerizado sustrae ganancias adicionales a partir de la apropiación directa por concepto de comisiones de una parte de las contribuciones efectuadas a las cuentas de capitalización individual de los trabajadores, las altas tasas de comisiones observadas de la industria de las administradoras de fondos para el retiro (afores) gravitan negativamente sobre los saldos finales y, en consecuencia, sobre las tasas de remplazo del sistema.
- d) En un escenario de altos precios de administración, baja rentabilidad real, baja densidad de cotizaciones, aumento del costo de las rentas vitalicias, aumento de los márgenes de riesgo de las instituciones de seguros especializadas en rentas vitalicias, menores tasas de remplazo (pensiones) y mayor demanda futura de recursos fiscales para cubrir pensiones mínimas garantizadas.

En tal sentido, la opción gubernamental de reforma de la seguridad social no coloca en su centro a los trabajadores y a sus familiares, y sus objetivos no

han sido orientados a resolver los problemas fundamentales del sistema como los de asegurar condiciones más dignas para retiro en la vejez y frente a otras contingencias y riesgos, atender las necesidades de salud de la población asegurada, ampliar la cobertura a otros grupos de mexicanos excluidos históricamente del sistema, asegurar una distribución equitativa del gasto público en seguridad social, superar las inequidades generales del sistema –como las de género y por condición de ingreso–, y garantizar la transparencia y reglamentación de los regímenes de pensiones y de salud de grupos de privilegio de la Administración Pública Federal y del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, el núcleo duro de la ortodoxia neoliberal instalado desde hace poco más de 25 años en la Hacienda Pública federal, impulsor de este tipo de opción de reforma o contrarreforma de la seguridad social, no tiene límites ni medida y ha sido incapaz de mirar con objetividad la irracionalidad de su modelo económico, financiero y social. Dicho modelo, a cambio de una frágil estabilidad macroeconómica, frena el crecimiento de la economía real, el empleo productivo, la revalorización de los salarios, y propicia la desindustrialización, desestructuración y extranjerización del aparato productivo nacional, una descomunal desigualdad en la distribución del ingreso nacional, el paro forzado de cientos de miles de trabajadores, y el aumento de la informalidad y precarización del mercado de trabajo. Tendencias que a su vez seguirán gravitando de manera negativa sobre la cobertura, financiamiento y equidad de la *seguridad social* en salud y de los privatizados sistemas de pensiones contributivos que, más tarde que temprano, demandarán un costoso rescate financiero y social por parte del Estado.

La política de reforma estructural de la seguridad social en México impulsada por el gobierno mexicano desde el año de 1992, pasando por la del IMSS de 1995/97 y la del ISSSTE de 2007, ha seguido puntualmente las recomendaciones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo a partir de la evaluación crítica a los sistemas públicos de salud y de pensiones de América Latina y otras regiones del mundo que estos organismos formularon originalmente durante la década pasada (BM 1993, 1994; BID 1996),¹ y desde cuyo enfoque se colocaba invariablemente como paradigma al modelo chileno de reforma de pensiones basado en el pilar de capitalización individual (1981) y de salud (1995) de libre elección entre el régimen público (Fonasa) y el privado

la opción gubernamental de reforma de la seguridad social no coloca en su centro a los trabajadores y a sus familiares, y sus objetivos no han sido orientados a resolver los problemas fundamentales del sistema

¹ Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo mundial 1993: Invertir en salud*, Washington, 1994; *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, 1994; y Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe 1996, Progreso económico y social en América Latina / Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Washington, 1996.

(Isapres).² Lo anterior, no obstante que el Banco Mundial en publicación reciente (2005), en un intento de autorrevisión, advierte que su concepto original para una reforma de pensiones siempre estuvo basada en un diseño multipilar, originalmente de tres pilares (BM, 1994):

- Un sistema de beneficio definido obligatorio, no fondeado, y manejado públicamente (cuya equivalencia para el caso mexicano es la pensión mínima garantizada por el Estado en la reforma IMSS/ISSSTE)
- Un sistema de contribución definida obligatorio (capitalización individual), fondeado, y manejado por privados y
- El ahorro voluntario, concepto que ha extendido para incluir dos pilares adicionales:
 - Un cuarto pilar básico (cero) para abordar el objetivo de la pobreza (“pensión básica” o “pensión social”, al menos “asistencia social”, y
 - Un quinto pilar no fondeado para acceso a apoyo informal (familiar) a salud y a vivienda.³

Como se aprecia, el anterior y el ahora extendido enfoque del Banco Mundial no ha variado en cuanto a la recomendación de llevar a cabo reformas sustitutivas en el caso de sistemas de pensiones contributivos (trabajo formal asalariado), en otras palabras, del reparto a la capitalización individual, de la gestión pública a la gestión privada, de sistemas previsionales colectivos a régimen individuales para la atención de los riesgos y contingencias. Mientras que países como Argentina y Uruguay han iniciado la revisión a fondo de sus respectivas reformas de pensiones (1994 y 1996), que ha dado lugar en Argentina a una nueva Ley Previsional (Ley N° 26.222 –Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones– promulgada el 7 de marzo de 2007) que, entre otros aspectos, permitirá que cada trabajador opte por el régimen previsional público de reparto o bien por el de capitalización (AFJP, administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones), y en Uruguay a la instalación del “Diálogo Nacional sobre Seguridad Social” que tiene como propósito generar un debate amplio y abierto sobre la seguridad social actual y la que el país necesita y contar con los elementos que permitan crear una Comisión de Pre-reformas (junio 2007), en

² “Régimen de previsión social derivado de la capitalización individual”, creado mediante Decreto de Ley núm. 3.500 el 4 de noviembre de 1980, Carlos A. González (editor), *D.L. núm. 3.500 / Reforma Previsional: comentada y actualizada*, Santiago de Chile, Ediciones Publiley, 1996. El modelo de salud chileno se basa en la libre elección entre el sistema de salud estatal (Fonasa, Fondo Nacional de Salud) y el sistema de salud privado (Isapres, instituciones de salud previsional), Decreto de Ley núm. 18.469, *Diario Oficial*, 23 de noviembre de 1985, Santiago de Chile.

³ Robert Holzmann y Richard Hinz, *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Banco Mundial, 2005 (julio).

nuestro país el gobierno federal profundiza la reforma estructural de la seguridad social bajo el “concepto original” del Banco Mundial con la expedición de la nueva ley del ISSSTE, que además, según sus autores, servirá de catalizador para el resto de regímenes públicos no reformados (sistemas estatales de pensiones y regímenes de jubilaciones y pensiones establecidos por contratación colectiva y por condiciones generales de trabajo de instituciones, organismos y entidades públicas).

Sin llegar a ser lo suficientemente exhaustivos en el presente ensayo abordamos los contenidos centrales de la reforma del ISSSTE en seis secciones, la primera presenta un resumen de la política de la reforma desde la posición de sus actores; en la segunda sección el contenido general del diagnóstico del ISSSTE, los escenarios y proyecciones iniciales del sistema elaborados por la Dirección General del Instituto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que sirvieron de base para el diseño del modelo de reforma adoptado tanto en salud como en pensiones; en la tercera sección se aborda propiamente la economía política de la reforma a partir de la descripción de las líneas estratégicas del nuevo modelo de gestión en salud, el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones, y el esquema de transición del sistema de pensiones de reparto al de capitalización individual que se establece para los trabajadores en activo que se encontraban cotizando al Instituto antes de la entrada en vigor de la reforma, así como sus problemas estructurales, jurídicos y sociales; una cuarta sección se dedica al tema del Sistema de Ahorro para el Retiro creado en 1992, el tratamiento insuficiente que se le da en artículos transitorios de la nueva ley del ISSSTE y los riesgos que ello entraña; en la quinta sección se presentan los componentes del costo fiscal implícito de la reforma de pensiones; y, finalmente, la sexta sección resume los riesgos generales asociados al nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual.

Consenso dominante frente a consenso social

El 15 de marzo de 2007 diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Nueva Alianza (Panal) presentaron en la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.⁴ El dictamen correspondiente fue aprobado el día 22 junto con

⁴ “Iniciativa de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2214-I, 15 de marzo de 2007. Suscribieron la iniciativa los diputados federales Efraín Arizmendi Uribe (PAN), Juan Manuel Sandoval Murguía (PAN), Benjamín González Roaro (PAN), Joel Ayala Almeida (PRI), Samuel Aguilar Solís (PRI), Juan Manuel Parás González (PRI), Ariel Castillo Nájera (Panal), Humberto Dávila Esquivel (Panal) y Carlos Alberto Puente Salas (PVEM).

el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC), y el 28 del mismo mes fue sancionado sin cambios por el Senado de la República; votaron en contra los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia. El titular del Poder Ejecutivo Federal, Felipe Calderón Hinojosa, firmó el decreto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores el 30 de marzo, el sábado 31 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* y el 1º de abril de 2007 entró en vigor el decreto.

Con la entrada en vigor de la nueva ley del ISSSTE se abrogó la Ley del ISSSTE publicada en el *DOF* el 27 de diciembre de 1983 (LISSSTE 83) con sus reformas y adiciones, que tiene su antecedente en la ley publicada en 1959 por la cual se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.⁵ Se trata de una reforma profunda al sistema de seguridad social de los trabajadores del Estado, diseñada y elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Dirección General del ISSSTE, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Oficina de la Presidencia de la República durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, financiada y asesorada por el Banco Mundial.⁶ Proyecto que retoma e impulsa su sucesor, Felipe Calderón Hinojosa, con el acuerdo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el respaldo de las dirigencias de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Es una reforma estructural porque modifica radicalmente las bases del derecho de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, su naturaleza pública, solidaria, distributiva e integral. La nueva ley rompe la solidaridad,

La nueva ley rompe la solidaridad, el efecto redistributivo y la provisión pública del sistema en salud y pensiones. (...) Desmantela el ISSSTE porque una parte sustancial de sus funciones se privatizan al transferirse a instituciones privadas con fines de lucro del sector financiero

el efecto redistributivo y la provisión pública del sistema en salud y pensiones. Establece un modelo de gestión de servicios médicos basado en un financiamiento y atención segmentada de los servicios y de la población derechohabiente (división entre activos y pensionados), competencia entre “prestadores” públicos y privados, y el equilibrio financiero del ramo de salud, antes que el objetivo central de atender las necesidades de salud de los derechohabientes. Crea un sistema

⁵ Sobre los antecedentes de la primera Ley del ISSSTE, de 1959, consúltense la “Exposición de motivos” de la iniciativa que dio lugar a la Ley del ISSSTE de 1983, en *Ley del ISSSTE*, México, ISSSTE, 1997³.

⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Sexto Informe de Gobierno*, capítulos “Desarrollo Humano y Social” y “El Gobierno del Cambio”, septiembre de 2006, México. La propuesta del gobierno federal fue presentada formalmente el 25 de agosto de 2004 a la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados por el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Alonso García Tamés, y el director general del ISSSTE, Benjamín González Roaro, en reunión celebrada en Ixtapan de la Sal, Estado de México.

de pensiones basado en cuentas de capitalización individual de beneficios indefinidos, administración mercantil y privada, con garantía estatal de pensión mínima. Desmantela el ISSSTE porque una parte sustancial de sus funciones se privatizan al transferirse a instituciones privadas con fines de lucro del sector financiero, cuya lógica es maximizar sus utilidades. En adelante la administración, operación y gestión de los fondos de pensión y la provisión de las pensiones ya no estarán a cargo del ISSSTE sino de las administradoras de fondos para el retiro (afores) y las instituciones de seguros de pensiones (aseguradoras). El esquema de transición hacia el nuevo sistema de pensiones da lugar a un trato desigual de derechos entre trabajadores y entre trabajadores y trabajadoras; establece condiciones más rígidas para el disfrute de pensiones y jubilaciones; y omite, cancela o extingue derechos, beneficios y prestaciones concretos previstos por la ley que se abrogó, frente a lo cual, se pierde la plena certeza jurídica. Sienta las bases para la privatización, si no es que la eliminación, de otras prestaciones y servicios considerados “accesorios” al sistema de seguridad social como los préstamos personales y los servicios de tiendas, farmacias, turísticos, funerarios, culturales y deportivos.⁷ En una palabra, la nueva ley del ISSSTE vulnera el derecho a la seguridad social de los trabajadores en activo, y para las generaciones futuras establece un régimen de inseguridad social.

La reforma se llevó a cabo sobre un diagnóstico general, parcial y, por lo tanto, sesgado de la problemática de la seguridad social de los trabajadores afiliados al ISSSTE, confeccionado por la SHPC y la Dirección General del Instituto con base en proyecciones iniciales de mediano y largo plazos que configuraron escenarios catastróficos que, asimismo, fueron utilizadas para descartar cualquier otra ruta alternativa de reforma.

La reforma no surge del consenso social sino del consenso dominante en México. Se impuso sobre la base de la negociación entre los gobiernos de

La reforma no surge del consenso social sino del consenso dominante en México. Se impuso sobre la base de la negociación entre los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, el sector financiero y las cúpulas sindicales de la FSTSE y del SNTE.

⁷ El Banco Mundial desde el año 2001 “sugirió”, en su caso, la “eliminación” de los fondos nacionales de vivienda como el Fovissste y el Infonavit, textualmente apuntó: “...En el mercado hipotecario, aproximadamente un tercio de todas las aportaciones a las pensiones se destina al financiamiento de fondos públicos para la vivienda (Infonavit, Fovissste). Éstos, a través del subsidio de los precios, controlan el 75 por ciento del mercado hipotecario y de hecho constituyen una barrera para el desarrollo hipotecario privado, aun cuando resultan incapaces de satisfacer la demanda contenida de México por viviendas (...). Es necesario reformar ambos fondos (si no eliminarlos), someterlos a una misma normativa (junto con Fovi), privarlos de sus subsidios de precios (los cuales, si así se decide, se deberían proporcionar en forma abierta a través del presupuesto federal) y se les debería dar mejores estándares de tramitación y servicio (similar a Fovil)”. Marcelo M. Giugale: “Una agenda integral de desarrollo para la nueva era. Síntesis”, en Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcada y Vinh H. Nguyen (eds.), *Mexico / A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, Washington, The World Bank, 2001, pp. 33-34.

Vicente Fox y Felipe Calderón, el sector financiero y las cúpulas sindicales de la FSTSE y del SNTE. Para el gobierno federal es la punta de lanza para el impulso de otras “reformas estructurales” pendientes (fiscal, energética y laboral). Para el sector financiero y de la medicina privada es la ampliación del ámbito de sus negocios y la maximización de sus utilidades a partir de las transferencias de otra parte significativa de fondos públicos de pensiones y salud del sistema de seguridad social. Para las dirigencias sindicales es la garantía para mantener las viejas estructuras de control corporativo y el acceso a la operación de cuantiosos fondos de pensión y del sistema de ahorro para el retiro creado en 1992 a través del Pensionissste, que se crea como una afore más en el mercado.

La propuesta del gobierno federal, en su primera versión legislativa, fue presentada en la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2005 por el entonces senador Joel Ayala Almeida, del PRI, y líder de la FSTSE. La iniciativa Ayala no llegó a dictaminarse en el último tramo del sexenio de Vicente Fox pero, en acuerdo pactado con la SHCP, ya contenía dos cambios al modelo original de la Secretaría. Por una parte, un esquema de transición mediante el cual los trabajadores en activo podrían optar entre mantenerse en el régimen anterior de jubilaciones y pensiones (ajustado por incrementos graduales en los años de servicio, edades para el retiro y cuotas), o bien, migrar al sistema de pensiones de capitalización individual y, por otra parte, la creación de un órgano público denominado Pensionissste para administrar las cuentas individuales de los trabajadores.⁸

La dirección del SNTE afirma que rechazó la propuesta de reforma de la SHCP del gobierno anterior porque “pretendía un conjunto de cambios que amenazaban los derechos y el bienestar de los trabajadores y sus familias” y que, “a iniciativa del SNTE y de otras organizaciones sindicales y políticas en la Cámara de Diputados se presentó una nueva iniciativa de reforma a la Ley del ISSSTE”. Esa iniciativa fue la que se presentó el 15 de marzo de 2007 y que finalmente fue dictaminada y aprobada por el Congreso de la Unión. La dirección del SNTE pactó la reforma del ISSSTE con el gobierno de Felipe Calderón bajo el argumento de que sus propuestas habían sido incluidas en esta iniciativa, es decir, en la segunda versión legislativa del proyecto de reforma gubernamental. Según la versión difundida por el SNTE, con sus propuestas se logró: aumentar la pensión mínima garantizada de uno a dos salarios mínimos; una cuota social a cargo del gobierno federal para salud; una cuota social a cargo del gobierno federal en la cuenta individual del trabajador; el “pilar de ahorro solidario” consistente en una cuota voluntaria del trabajador y en contraparte otra aportación

⁸ Joel Ayala Almeida, “Iniciativa con proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, núm. 145, 15 de diciembre de 2005.

patronal; la creación del Pensionissste como órgano desconcentrado del ISSSTE; la conservación de los derechos pensionarios a través de la portabilidad de ahorros (cuenta individual) y años de cotización de un sistema de pensiones a otro; incorporar a la seguridad social a más de 300 mil trabajadores de jornada normal bajo el régimen de honorarios, por contrato y lista de raya y, adicionalmente, recursos del gobierno federal de carácter extraordinario por única vez por ocho mil millones de pesos para salud; siete mil créditos de vivienda para jubilados y pensionados, y un préstamo por dos mil millones de pesos para ampliar la cobertura de préstamos personales.

Sin embargo, cabe aclarar que, con excepción de la incorporación al ISSSTE de nuevos grupos de trabajadores y los apoyos extraordinarios, el resto de las “propuestas” del SNTE ya estaban consideradas con anterioridad por la SHCP y en la iniciativa Ayala, por lo demás, en absoluto cuestionaban o modificaban la esencia del modelo de reforma estructural pactado por el gobierno con el Banco Mundial varios años antes.⁹

La reforma del ISSSTE fue pactada por el gobierno federal con el Banco Mundial, organismo que desde el año 2001 indicó que, dentro de cinco líneas estratégicas para lograr la sostenibilidad fiscal y la sostenibilidad financiera del país, “le correspondería al sexenio de Vicente Fox propiciar una fuente más confiable de ahorros de largo plazo a los empleados federales, que permitiera la conversión de su plan de pensiones actual al mismo esquema de aportes definidos, capitalizado y administrado de forma privada usado por los trabajadores del sector privado”.¹⁰ En tal sentido el Banco Mundial financió y recomendó para el ISSSTE una reforma de pensiones “espejo” respecto a la del Instituto Mexicano del Seguro Social aprobada en diciembre de 1995 y en vigor a partir del 1º de julio de 1997.¹¹ En este contexto, la reforma estructural sustitutiva de pensiones del ISSSTE se concretó sin mediar una evaluación externa, seria y responsable sobre el funcionamiento de aquel sistema a casi diez años de su implementación para los trabajadores del sector privado en nuestro país.

Pero no sólo lo anterior, el gobierno mexicano desestimó las críticas sobre la evaluación de los sistemas privados de pensiones de América Latina,

...los sistemas privados de pensiones de América Latina (...) no aumentan la cobertura, no garantizan pensiones dignas, no reducen los costos fiscales de los sistemas, no garantizan las condiciones para su autofinanciamiento, ni el saneamiento de los sistemas en el largo plazo

⁹ SNTE, *Una reforma para el rescate del ISSSTE por el bien de los trabajadores*, México, 2007.

¹⁰ Marcelo M. Giugale, *op. cit.*, p. 33.

¹¹ Sobre el proyecto de financiamiento para la reforma del ISSSTE consultar: Banco Mundial, *Estrategia de Asistencia para el País (EAP)*, Memorando del presidente del BIRF y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo sobre una Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos, Informe No. 23849-ME, traducción del inglés, Unidad para Colombia-México-Venezuela, 23 de abril de 2002.

formuladas por asistentes y participantes en el marco de la presentación en el año 2004 del informe del Banco Mundial titulado *La promesa de seguridad de los ingresos en la vejez en América Latina (Keeping the Promise of Social Security in Latin America)*, en su título original), que apuntaron que este tipo de reformas no aumentan la cobertura, no garantizan pensiones dignas, no reducen los costos fiscales de los sistemas, no garantizan las condiciones para su auto-financiamiento, ni el saneamiento de los sistemas en el largo plazo.¹²

De hecho en este informe, el Banco Mundial emite una conclusión mixta sobre la reforma de pensiones en 11 países de la región: Chile (1981), Perú (1992), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), México y El Salvador (1997), Bolivia (1998), Costa Rica y Nicaragua (2000) y Ecuador (2001). Por una parte indica que los gobiernos de la región que han emprendido la reorganización estructural de sus sistemas de pensiones nacionales tuvieron resultados positivos: “mejoró la sostenibilidad fiscal al disminuir prestaciones en exceso generosas para algunos sectores en los sistemas antiguos y si bien los costos de transición en algunos casos fueron más altos de lo previsto, los efectos de las reformas en las finanzas fiscales en general fueron positivos”; “permieron mejorar la equidad, ya que los gobiernos recortaron las prestaciones generosas del sistema antiguo que necesariamente dependían de transferencias regresivas de los trabajadores más pobres a los más ricos y los niveles de las prestaciones hoy tienen una relación más directa con los aportes realizados, lo que estimula la participación de los trabajadores en el sistema”; y que “incentivaron el desarrollo de mercados de capital al encauzar los ahorros hacia inversiones en fondos de pensiones administrados por el sector privado”.

Por otra parte destaca que la preocupación mayor se centra en dos grandes fallas: las reformas ignoraron el papel del primer pilar público en la reducción de la pobreza y no lograron ampliar la cobertura de los sistemas de jubilación, dejando a más de la mitad de los trabajadores latinoamericanos sin siquiera un vestigio de seguridad de ingresos en la edad avanzada. Además de estas fallas, destacan otros problemas de la reforma tales como la inequidad de género, el alto costo de administración privada y el alto costo fiscal: “el

¹² “International Conference: Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America and the Caribbean”, Bogotá, 22 y 23 de junio de 2004, organizada por Fendesarrollo (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, Colombia) y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Además de Guillermo Perry, economista en jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, y los autores del Informe, Indermit S. Gill, Truman G. Packard y Juan Yermo, participaron especialistas en seguridad social como Carmelo Mesa-Lago de la Universidad de Pittsburgh, Pensilvania; Fabio Bertranou, de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina; Alberto Arenas, director de Presupuesto del Ministerio de Finanzas de Chile; así como Alberto Carrasquilla, ministro de Finanzas de Colombia; Carlos A. Tomada, ministro de Trabajo y Seguridad Social de Argentina; Amir Lando, ministro de Seguridad Social de Brasil; Dionisio Borda, ministro de Finanzas de Paraguay; Milton Ray Guevara, ministro de Trabajo de República Dominicana; y Antonio Vargas, ministro de Bienestar Social de Ecuador.

reparto de las prestaciones de jubilación asignado a las mujeres en los nuevos sistemas era inferior a los de los varones”; a las cuentas de capitalización “se les imponen encargos de alto costo, que resultan en una reducción sustancial de las ganancias acumuladas a través de los años” (altas comisiones cobradas por las administradoras sobre las contribuciones); que “las reformas de sistemas de jubilación pueden producir problemas importantes de fondo de operaciones a los gobiernos durante los llamados períodos de transición” (alto costo fiscal de transición de un sistema a otro), lo que ha resultado algunas veces en la reducción de otros servicios de importancia vital.¹³

En este orden el gobierno mexicano desestimó, asimismo, opiniones formuladas desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), uno de cuyos estudios advierte que los modelos generales de reforma estructural de pensiones aplicados en 12 países latinoamericanos, entre ellos México, enfrentan múltiples desafíos como la caída en la cobertura de la fuerza laboral, el creciente incumplimiento del pago de las cotizaciones, las fallas en la competencia entre administradoras, el alto y sostenido costo administrativo, la acumulación de capital pero la falta de evidencia de que esto haya tenido un impacto positivo en el ahorro nacional, el alto y prolongado costo fiscal de la transición, el posible desarrollo del mercado de capitales pero la falta de diversificación de la cartera de inversiones, el variable rendimiento real de la inversión, la falta de evidencia de que el monto de la pensión en el sistema privado sea mayor que en el público, la acentuación de la inequidad de género, y la erosión de la solidaridad. El estudio señala que solamente en América Latina se han presentado cambios en el sistema de pensiones de un alcance y profundidad sin paralelo con relación a los ocurridos en otras regiones como Europa Central y Europa del Este.¹⁴

La reforma del sistema de pensiones de los servidores públicos fue también operada políticamente por la SHCP en la Convención Nacional Hacendaria (CNH) y en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Estas instancias adoptaron la estrategia del gobierno federal de Vicente Fox para crear un sistema nacional de pensiones con base en cuentas individuales, pensión mínima

[La CEPAL] advierte que los modelos generales de reforma estructural de pensiones aplicados en 12 países latinoamericanos, entre ellos México, enfrentan múltiples desafíos como la caída en la cobertura de la fuerza laboral, el creciente incumplimiento del pago de las cotizaciones, las fallas en la competencia entre administradoras, el alto y sostenido costo administrativo

¹³ Indermit S. Gill, Truman G. Packard y Juan Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Banco Mundial / Stanford University Press, octubre de 2004, disponible en: <www.worldbank.org>.

¹⁴ Carmelo Mesa-Lago, “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 84, diciembre de 2004.

garantizada, “plena portabilidad” cuando un trabajador cambie de empleo, que otorgue “plena certeza jurídica” al trabajador de que los recursos son de su propiedad, “financieramente autosustentable”, y que la transición al nuevo sistema “respetara los derechos laborales de los trabajadores”.¹⁵

La reforma del ISSSTE no tuvo como objetivo enfrentar los desafíos más urgentes de la seguridad social en México, esto es: ampliar la cobertura y mejorar la equidad, el financiamiento y la calidad de todo el sistema. Por el contrario, el gobierno federal dio un paso enorme en su estrategia para establecer un sistema nacional de mínimos en salud y en pensiones para la gran mayoría de

...el gobierno federal dio un paso enorme en su estrategia para establecer un sistema nacional de mínimos en salud y en pensiones para la gran mayoría de trabajadores asalariados de los sectores público y privado (ISSSTE e IMSS) (...) Sin embargo, se excluyen de este modelo los regímenes discrecionales de jubilaciones y pensiones para grupos de privilegio que se financian plenamente con recursos fiscales

trabajadores asalariados de los sectores público y privado (ISSSTE e IMSS), al que se pretende incorporar gradualmente al resto de los regímenes públicos de reparto no reformados de entidades federativas y los establecidos por contratación colectiva en organismos y empresas del sector paraestatal como los del IMSS, Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (Pemex) y Luz y Fuerza del Centro (LFC) y de universidades públicas estatales. Agenda que se retoma puntualmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de Felipe Calderón, donde se plantea consolidar un “sistema nacional de pensiones” y la construcción de un “sistema integrado de salud”.¹⁶ Sin embargo, se excluyen de este modelo los regímenes

discrecionales de jubilaciones y pensiones para grupos de privilegio que se financian plenamente con recursos fiscales como los que operan para activos de las fuerzas armadas, funcionarios públicos de la banca de desarrollo, expresidentes de la República, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), magistrados del Tribunal Federal Electoral (Trife) e integrantes del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, los que, además, gozan de seguros privados de gastos médicos financiados con recursos públicos.

La del ISSSTE fue una reforma profunda y compleja aprobada en un tiempo récord por sus promotores en el Congreso de la Unión. La nueva ley se aprobó

¹⁵ CNH, Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, Distrito Federal, 17 de agosto de 2004; Conago, Declaratoria de la XVIII Reunión Ordinaria, por el que se suscribe el “Acuerdo para Establecer un Modelo Nacional de Seguridad Social”, Valle de Bravo, Estado de México, 9 de julio de 2004.

¹⁶ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007 (mayo), pp. 102 a 104 y 172-173. Dicho sea de paso, al igual que el PND de Vicente Fox Quesada, el de Felipe Calderón Hinojosa no incluye la política social en cuanto tal dentro de sus cinco ejes rectores, mucho menos un capítulo dedicado a seguridad social; el tema de pensiones se aborda en el eje rector “Economía competitiva y generadora de empleos”, y el de salud del sistema, en el de “Igualdad de oportunidades”.

sin un análisis sereno y responsable de sus implicaciones económicas, jurídicas, sociales y políticas, su costo fiscal, e incluso, sin una evaluación de sus posibles fortalezas y verdaderas debilidades.

Es una reforma que desconocen la mayoría de los 2.4 millones de trabajadores cotizantes al ISSSTE, quienes padecerán sus efectos en el corto, mediano y largo plazos. Nace cuestionada desde la sociedad, de ello dan cuenta 167 327 demandas de amparo interpuestas por trabajadores y sindicatos ante el Poder Judicial de la Federación, lo que, en sí mismo, constituye un hecho jurídico inédito en la historia de este poder del Estado que, en última instancia, se verá obligado a entrar al fondo del análisis sobre la constitucionalidad de la nueva ley del ISSSTE, lo que se podrá hacer en las revisiones de los juicios de amparo.

No se trata de una reforma social sino de una contrarreforma social porque no tuvo como eje rector mejorar las condiciones de salud, económicas y sociales de los trabajadores, jubilados, pensionados y sus familiares, sino trasladar actividades y prestaciones “rentables” del sistema público de seguridad social al sector privado financiero y de servicios médicos. En tal sentido se coloca en el falso dilema de menos Estado, más mercado.

Desde una visión más amplia, y dada su naturaleza, la reforma del ISSSTE no puede ser considerada como un mecanismo para coadyuvar, mediante la ampliación de la cobertura de la seguridad social, a resolver los problemas de desigualdad e inequidad que padecen millones de mexicanos excluidos, problemas que se han agravado y profundizado en las últimas dos décadas y sólo los han contenido las *válvulas de escape* de la migración, las remesas y el empleo informal.

En este contexto, el propio Congreso de la Unión pasó por alto uno de sus acuerdos fundamentales para la reforma del Estado mexicano: la discusión y consenso de un nuevo pacto social que debería surgir del debate de las garantías sociales. En su caso, si este proceso es serio y va a fondo y no sólo se concreta a una reforma político electoral, el gobierno federal y las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión se verán obligados a revisar –si no es que revertir– la reforma del ISSSTE y convocar a un amplio debate nacional que permita arribar a un acuerdo social para edificar una nueva seguridad social acorde con sus principios fundacionales y la realidad económica y social del país.

...el propio Congreso de la Unión pasó por alto uno de sus acuerdos fundamentales para la reforma del Estado mexicano: la discusión y consenso de un nuevo pacto social que debería surgir del debate de las garantías sociales

Un diagnóstico ad hoc al modelo de reforma impuesto

La reforma del ISSSTE se fundó en un diagnóstico general, parcial y, por lo tanto, sesgado de la situación y problemática del sistema de seguridad social

de los trabajadores del sector público. La Dirección General no presentó un documento formal sobre el diagnóstico del Instituto; entre los años 2001 y 2004 sólo se dieron a conocer versiones gráficas en las que, invariablemente, significaba cinco factores como las causas de la operación deficitaria del Fondo de Pensiones y del Fondo Médico: la transición demográfica y epidemiológica del país y de la población derechohabiente del Instituto; el deterioro de las relaciones cotizantes/pensionados y cotizantes/derechohabientes; la ausencia de reservas; el mayor incremento del índice de precios de medicamentos respecto al crecimiento del índice general de precios; y las distorsiones actariales y financieras derivadas del incremento de beneficios sin respaldo financiero.¹⁷

El diagnóstico no incorporó el estudio de otros factores estructurales e institucionales de gran relevancia que afectaron y que continúan incidiendo negativamente en el sistema, entre otros, los siguientes:

- El impacto sobre la cobertura y los ingresos institucionales de variables estructurales como el estancamiento y crecimiento negativo del empleo público, períodos de alta inflación, desvalorización de los salarios y del sueldo básico de cotización, y de los programas de retiro voluntario para trabajadores en activo
- El impacto en el monto real y la actualización de las jubilaciones y pensiones derivado de la desvalorización del sueldo básico, de los salarios de los trabajadores en activo, y del salario mínimo
- El impacto de los adeudos históricos de las dependencias y entidades por concepto de cuotas y aportaciones y, en su caso, los importes por recuperación
- El comportamiento histórico de las reservas de los seguros, prestaciones y servicios, las políticas de inversión física y financiera de las reservas, los retornos de las inversiones financieras, las causas de su agotamiento y, en su caso, extinción
- Políticas de subsidios cruzados entre seguros, prestaciones y servicios, y su impacto actuarial y financiero
- El impacto financiero en el fondo de pensiones derivado de otras deformaciones administrativas y de relaciones laborales, como los casos de concesión de plazas en el último año laboral para alcanzar

¹⁷ Benjamín González Roaro, director general del ISSSTE, “ISSSTE: Situación actual y orientación al cambio”, presentación (en formato PowerPoint) ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, mayo de 2001; “ISSSTE: Logros, disciplina administrativa y problemática estructural”, presentación (en formato PowerPoint) ante la Comisión de Salud y Seguridad Social del Senado de la República del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, México, octubre de 2003; y “Fondos y financiamiento”, presentación (en formato PowerPoint) ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, Ixtapan de la Sal, Estado de México, 25 de agosto de 2005.

- jubilaciones que no correspondían con las carreras históricas salariales y laborales de cotización
- El monto anual por concepto de pago de indemnizaciones globales, su impacto en los fondos de salud y de pensiones y, en su caso, los importes por concepto de devoluciones
 - Evaluación del Sistema de Ahorro para el Retiro creado en 1992 (conocido como SAR-ISSSTE 92), en particular, sobre las distorsiones legales y administrativas de este sistema basado en cuentas de capitalización individual, como aquellas que impidieron su utilización como mecanismo financiero complementario para el mejoramiento de las pensiones y jubilaciones, la duplicidad y la alta pasividad de cuentas individuales que registra el sistema, y los casos de retiro de recursos de las cuentas efectuados fuera de toda normatividad
 - Evaluación integral del Fondo de Vivienda (Fovissste) en sus diversas etapas; balance del Fondo; políticas de otorgamiento de créditos, de inversiones y retorno de los créditos e inversiones; políticas de otorgamiento de créditos cofinanciados (Fovissste-banca privada y pública); estado de la cartera de los créditos Fovissste; acciones para la compra de cartera a la banca comercial y pública derivada de créditos cofinanciados; distorsiones administrativas y legales en el otorgamiento de los créditos, y el estado detallado de las subcuentas del Fondo de Vivienda del SAR 92 (aplicación del saldo como pago inicial del crédito y/o devolución en aquellos casos en que no se accede al crédito)
 - Evaluación y resultados de los convenios de subrogación de servicios médicos, y de los costos de contratación con proveedores privados de servicios médicos y clínicos
 - Evaluación y resultados de licitaciones para compra de medicamentos, equipos médicos, materiales de curación y rehabilitación
 - Evaluación de las condiciones de almacenamiento y distribución de medicamentos, materiales de curación y equipos médicos
 - Evaluación de las plazas sindicalizadas, de confianza, de mando y homólogos, adscripción por áreas de servicio, y de las políticas de remuneración y prestaciones del personal de la rama médica, administrativa, de confianza, de mandos medios y homólogos
 - Evaluación por períodos de las políticas promovidas por la Junta Directiva del Instituto en materia actuarial, financiera, administrativa, de subrogación de servicios y de gestión de los seguros y prestaciones comprendidos en el régimen obligatorio de la Ley, ubicando las políticas promovidas por la representación del gobierno federal y la FSTSE, respectivamente.¹⁸ Lo anterior bajo la consideración de que por ley correspondía a este órgano de gobierno proponer al Ejecutivo

Federal los proyectos de reforma a la Ley y las modificaciones procedentes, para encauzar y mantener el equilibrio financiero de los recursos.¹⁹

Sin la consideración de estos y otros aspectos fundamentales para trazar una ruta o estrategias de transformaciones integrales, sólidas y consistentes con las bases y principios del derecho de seguridad social (integralidad, universalidad, redistribución, solidaridad) y el fortalecimiento del ISSSTE en su carácter de institución pública de carácter social, el diagnóstico oficial configuró un escenario bajo el supuesto de que el sistema de financiamiento colectivo y de beneficios definidos se había agotado, y que la única ruta de salida era asegurar un “financiamiento definido” a partir de un nuevo modelo de gestión de servicios médicos y un sistema de pensiones de cuentas de capitalización individual (aportes definidos).

En el diagnóstico del ISSSTE 2003-2004 se argumentó que las transiciones demográfica y epidemiológica representaban una presión financiera importante para el Instituto por el incremento del costo médico para atención de adultos mayores con enfermedades crónico-degenerativas, que no podía ser cubierto bajo el sistema de reparto actual porque:

- La relación cotizantes/derechohabientes había disminuido más de 25 por ciento en los últimos 20 años (1980-2003)
- Las contribuciones se habían estancado porque prácticamente no fueron ajustadas en 44 años (1959-2004)
- De 1960 a 2004 se incrementaron las prestaciones y beneficios sin sustento actuarial (seguro de medicina preventiva, seguro de cesantía en edad avanzada, incorporación de viudos, reconocimiento de concubinos, disminución del tiempo mínimo de cotización de 30 a 28 años para jubilación de mujeres, y eliminación de la cuota por servicio médico a cargo de pensionados) y, de manera significativa
- Entre 1995 y 2003 los precios de los medicamentos mostraban una dinámica de crecimiento mayor que el índice nacional de precios al consumidor (INPC), casi 22 puntos porcentuales mayor²⁰

La situación del Fondo Médico observaba un déficit presupuestal creciente desde el año de 1998 que ascendía en 2003 a 2 368.1 millones de pesos; el

¹⁸ Odilia Ulloa y Miguel A. Raya, “La reforma de pensiones del ISSSTE: Ayala-SHCP-Banco Mundial. Reflexiones para el debate”, documento de trabajo, México, marzo de 2007.

¹⁹ Ley del ISSSTE, publicada en el *DOF* el 27 de diciembre de 1983, arts. 12 y 157, fr. XIV.

²⁰ ISSSTE-SHCP, *Propuesta de reforma del ISSSTE*, apartados 2.1 “Fondo Médico”, 2.2 “Recursos para la Salud” y 2.3 “Requerimientos Presupuestarios en Salud”, presentación (formato Power Point) ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, Ixtapan de la Sal, Estado de México, 25 de agosto de 2004.

gasto de medicamentos, materiales de laboratorio y de curación se había rezagado frente a la inflación desde 1995; desde 1995 se presentó una aguda desinversión en obra pública y equipamiento médicos, en 2003 el gasto en ambos conceptos representó 0.78 por ciento del gasto total del Instituto; y el costo de la atención médica a pensionados mostraba un desequilibrio de primas.

En un escenario inercial se estimó que el *déficit presupuestal* del Fondo Médico se elevaría en 2006 a 5 305 millones de pesos, en 2010 a 10 160 millones de pesos, y en 2016 sería igual al déficit de pensiones de 20 267 millones de pesos, cifras que no incluían las provisiones para restituir activos, constituir reservas financieras, mejorar los servicios médicos e incrementar la cobertura.

En 2004 la Dirección General del Instituto señaló que se requería una ampliación presupuestal adicional por 8 722.0 millones de pesos (5 609.0 para déficit de operación real y 3 113.0 para ampliación de infraestructura médica), sin incluir gasto de operación. Se apuntó, asimismo, que al cierre de ese año la magnitud del deterioro y rezago en los tres niveles de atención de servicios médicos representaba más de 25 mil equipos médicos mayores con una antigüedad superior a 18 años; 4 500 equipos obsoletos; un déficit de 3 884.3 millones de pesos para reposición y ampliación de equipo médico; infraestructura médica con una antigüedad mayor de 20 años; un déficit de 16 001.9 millones de pesos para conservación y mantenimiento de la infraestructura existente; y un déficit de 12 659 plazas de la rama médica para la operación de servicios médicos y por ampliación de infraestructura (3 856 médicos, 3 840 enfermeras, 1 364 paramédicos y 3 599 apoyos en salud).

Más aún, el gasto médico a pensionados representaba un peso importante para el financiamiento del Fondo Médico. De acuerdo con los supuestos de la Valuación Actuarial de 2002 (Hewitt Associates), el gasto médico a pensionados en 2004 absorbía 25 por ciento de los ingresos del área médica, y se estimaba que para 2015 representaría 50 por ciento de dichos ingresos. Que existía un desequilibrio de primas que en el escenario optimista el déficit equivalía, sólo en ese año, a elevar las contribuciones a 10.38 por ciento con aumentos en los años subsiguientes.

De acuerdo con esa misma valuación, el *déficit actuarial* del Fondo Médico ascendía a 498.9 mil millones de pesos, equivalente a 8 por ciento del producto interno bruto (PIB). En ese escenario, para que el ISSSTE cubriera el servicio médico de los trabajadores tanto en su vida activa como en su etapa de pensionados, se requería al menos una prima de 17.5 por ciento, con la cual hasta el año 2036 empezarían a utilizarse las reservas generadas, y entre más baja fuera la prima media general que se adoptara, más pronto tendría que recurrirse a las reservas; por ejemplo, si se establecía una prima de 14.33 por ciento, el uso de las reservas generadas iniciaría hacia el año 2020.²¹

²¹ *Ibid.*, apartado “Fondo Médico”.

Con base en estos elementos de diagnóstico del año 2004, el gobierno federal definió la reforma de salud a partir de un nuevo modelo de gestión y de financiamiento definido (contribuciones definidas), que permitiría incrementar la calidad y cobertura de los servicios, cubrir el déficit del Fondo Médico y crear reservas.

Como medidas de una reforma legislativa adelantó las siguientes: la creación de un “seguro de salud” basado en un régimen obligatorio de reservas financieras y actuariales; un mecanismo legal para la actualización automática de las contribuciones; desarrollo de las funciones “prestadora” y “presupuestadora” de los servicios de salud; nueva regionalización médica y “mecánica” más eficiente de asignación de recursos entre “prestadores de servicios de salud”; modernización de la gestión y la administración (establecer el uso del expediente electrónico, implantar un sistema de evaluación e incentivos al desempeño, instruir a la Junta Directiva a emitir reglamentos relacionados con los servicios médicos); y una cuota social a cargo del gobierno federal similar a la prevista por la Ley del Seguro Social y el Seguro Popular.²²

En el caso del Fondo de Pensiones, la Dirección General del ISSSTE advirtió que padecía una “crisis estructural” que, por un lado, reflejaba el agotamiento del sistema de reparto creado bajo supuestos demográfico-financieros de 1959 y, por otro, era resultado del incremento de los beneficios sin reciprocidad por el lado de los ingresos. Que el déficit del Fondo había generado un pasivo pensionario que presionaba crecientemente las finanzas públicas: con base en millones de pesos constantes de 2002, se proyectó que durante el periodo 2001-2006 se destinarían 129.7 mil millones de pesos de las finanzas públicas para cubrir el pasivo de pensiones y, de mantenerse el actual sistema de reparto, entre 2007 y 2012 se requerirían 309.3 mil millones de pesos, y entre 2013 y 2018, 531.1 mil millones de pesos.²³

En el cuadro 1 se describen los seguros que conforman el llamado Fondo de Pensiones del ISSSTE con base en la ley vigente a partir de 1983. Cabe observar, que el diagnóstico institucional no consideró una evaluación conjunta del sistema de pensiones, es decir, sobre el funcionamiento del sistema mixto conformado por los seguros de pensión basados en un régimen de reparto y el régimen complementario basado en cuentas de capitalización individual creado en 1992, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR-ISSSTE 92).

Por su parte, la SHCP estimó que en 2004 la deuda implícita del sistema de pensiones del Instituto a valor presente representaba 45 por ciento del PIB de 2002 y posponerla un año aumentaba su valor en cerca de 2 por ciento del mismo producto (120 mil millones de pesos), lo que era insostenible y ponía en peligro el pago de las pensiones y la viabilidad de la institución.²⁴

²² *Ibid.*, apartados 2.1 “Fondo Médico” y 2.3 “Requerimientos Presupuestarios en Salud”.

²³ ISSSTE, 2003.

Cabe observar y aclarar, que estas cifras del ISSSTE-SHCP fueron presentadas bajo escenarios inerciales, es decir, si el régimen de pensiones se mantenía igual, sin cambios. Con lo cual configuraron un escenario catastrófico para convencer al conjunto de la sociedad de que no había otras opciones de reforma más que la de migrar a un sistema de pensiones de aportaciones definidas basado en la capitalización individual. Por el contrario, si las proyecciones del Fondo de Pensiones del ISSSTE se hubieran realizado tomando en cuenta la corrección del conjunto de variables estructurales e institucionales que afectan el sistema, como el bajo nivel real de los salarios y la baja cobertura, habrían dado lugar a otros escenarios y otras opciones de reforma. Tampoco fueron consideradas otras opciones de reforma a la luz de la experiencia internacional y de la propia realidad económica y social de nuestro país.

Con el escenario catastrófico como divisa, el gobierno federal incluyó la reforma de pensiones dentro de la “agenda de reformas estructurales”, con el argumento de que el financiamiento bajo el modelo de pensiones de reparto se había convertido en un grave problema para las finanzas públicas del país, por lo que un nuevo modelo “financieramente viable” permitiría no sólo contener el déficit pensionario sino al mismo tiempo aliviar la presión sobre las finanzas públicas y liberar recursos fiscales para atender otros problemas como educación, salud, vivienda y desarrollo del campo.²⁵

Desde la perspectiva gubernamental, la reforma de pensiones partiría de dos premisas, respetar los derechos de los pensionados y los derechos adquiridos de los trabajadores actuales a la fecha de la reforma, y sólo había dos opciones: mantener el régimen de beneficios definidos actual o migrar a un sistema de cuentas individuales con garantía estatal de una pensión mínima. En la línea argumentativa de SHCP-ISSSTE, la primera opción no era viable dado que para alcanzar el equilibrio a 75 años se requería de cualquiera de las siguientes medidas: 1) aumentar las contribuciones de 9 a 44.5 por ciento del sueldo básico de cotización, pero subir las cuotas bajo el régimen actual sólo era una solución temporal y no le restaba presión a las finanzas públicas en el largo plazo; 2) elevar la edad de jubilación a cerca de 75 años, pero bajar por esta vía los beneficios era complicado, o bien, 3) aumentar la edad de retiro a 65 años y las cuotas de 9 a 26.8 por ciento del sueldo básico de cotización.²⁶

...si las proyecciones del Fondo de Pensiones del ISSSTE se hubieran realizado tomando en cuenta la corrección del conjunto de variables estructurales e institucionales que afectan el sistema, como el bajo nivel real de los salarios y la baja cobertura, habrían dado lugar a otros escenarios y otras opciones de reforma

²⁴ SHCP, “Panorama General de los Sistemas de Pensiones en México” (presentación en formato PowerPoint), México, agosto de 2004.

²⁵ Presidencia de la República, SHCP, Criterios Generales de Política Económica para el Ejercicio Fiscal 2004, México, 2003.

²⁶ SHCP-ISSSTE, 2004.

*Cuadro 1. Sistema de pensiones del ISSSTE vigente hasta el 31 de marzo de 2007
(Ley del ISSSTE publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de diciembre de 1983)*

Seguros	Requisitos (años de servicios y edad)	Pensión o beneficio (% sueldo básico promedio último año)	Indicador para incremento de la pensión (% anual respecto al año calendario anterior)	Contribuciones (% del sueldo básico)		
				Trabajador	Dependen- cias y entidades	Total
Seguro de jubilación	Antigüedad: hombres 30 años, mujeres 28 años	100%	INPC o sueldos básicos, el que registre la tasa más alta	3.50	3.50	7.00
Seguro de retiro por edad y tiempo de servicio	Antigüedad: 15 años Edad: 55 años	50% hasta 95%, según antigüedad				
Seguro de cesantía en edad avanzada	Antigüedad: 10 años Edad: 60 años	40%-50%				
Seguro de invalidez (Inhabilitación por causas ajenas al trabajo)	Antigüedad: 15 años	50% hasta 95%, según antigüedad				
Seguro por causa de muerte	Antigüedad: 15 años	50% hasta 100%, según antigüedad; o edad 60 años y antigüedad 10 años				
Indemnización global	Separación definitiva del servicio antes de adquirir derecho a una pensión (entre 1 y 14 años de servicios)	Devolución del monto total de cuotas aportadas por el trabajador cuando no alcanza derecho pensionario				

...Cuadro 1. Sistema de pensiones del ISSSTE vigente hasta el 31 de marzo de 2007
(Ley del ISSSTE publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de diciembre de 1983)

Seguro de riesgo del trabajo¹ (Incapacidad total permanente)	Sin requisitos de antigüedad y edad	100% del sueldo básico	INPC o sueldos básicos, el que registre la tasa más alta	-	0.25	0.25
Seguro de Ahorro para el Retiro² (SAR-ISSSTE 92, basas en cuentas de capitalización indiv.)	Cumplir 65 años de edad, o adquirir el derecho a una pensión	Entrega del saldo acumulado en una sola exhibición		-	2.00	2.00
				3.50	5.75	9.25

INPC: Índice nacional de precios al consumidor.

^{1/2} En el diagnóstico del ISSSTE, estos seguros no se consideran dentro del llamado Fondo de Pensiones.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el *DOF* el 25 de diciembre de 1983.

Evidentemente, ningún trabajador estaría dispuesto a aceptar cualquiera de estas medidas. De nueva cuenta, lo que debe observarse es el hecho de que la SHCP construyó esas medidas bajo escenarios *ceteris paribus*, es decir, en la ecuación sólo variaba un factor (incremento de edad de retiro o de cuotas) mientras que el resto de los factores del sistema los mantenía constantes (no aumenta

...la SHCP no internalizó en sus escenarios la modificación de otros factores que en conjunto –incluyendo incrementos graduales en la edad y las contribuciones– arrojarían un arreglo distinto para el fortalecimiento de los ingresos del sistema

ta el sueldo en términos reales, el sueldo básico de cotización, el número de cotizantes, no se eliminan las distorsiones del régimen de pensiones de reparto y las del SAR-ISSSTE 92, entre otros). En otras palabras, la SHCP no internalizó en sus escenarios la modificación de otros factores que en conjunto –incluyendo incrementos graduales en la edad y las contribuciones– arrojarían un arreglo distinto para el fortalecimiento de los ingresos del sistema

ma, descartando por esa vía otras soluciones, por ejemplo, un sistema de pensiones mixto que, dicho sea de paso, ya estaba comprendido en la Ley del ISSSTE desde el año de 1992.

Desde el enfoque ortodoxo de Hacienda, la segunda opción constituía una solución permanente, porque bajo el sistema de cuentas individuales: 1) las aportaciones están ligadas a los beneficios ya que la pensión para cada trabajador sería, en la mayoría de los casos, igual a sus contribuciones más los intereses, y 2) se salvaguardan los derechos de los trabajadores de menor ingreso a través de la pensión mínima garantizada por el gobierno y, en caso de no caer en pensión mínima, el trabajador puede escoger su edad de retiro de acuerdo al “tamaño de la pensión que deseé”.²⁷ La migración al nuevo sistema comprendería un esquema de transición donde: los trabajadores ya jubilados no observarían ningún cambio, los trabajadores de nuevo ingreso después de la reforma se incorporarían automáticamente al nuevo sistema, y a los trabajadores en activo al momento de la reforma se les reconocerían sus derechos pensionarios a través de la acreditación de un bono de reconocimiento en sus cuentas individuales, equivalente al valor presente neto de la pensión a la que tendría derecho al momento de la reforma. Este diseño se formuló por la SHCP bajo los siguientes supuestos:

- El sistema de pensiones de reparto es inviable, mantenerlo significaría incurrir en un mayor costo que ejercería una presión sobre las finanzas públicas
- El sistema de cuentas individuales con bono de reconocimiento es la solución porque el sistema estaría en equilibrio permanente

²⁷ *Ibid.*

- Ofrece plena portabilidad de la pensión entre un sistema y otro (IMSS-ISSSTE)
- Los recursos son heredables
- Los trabajadores tienen la certeza de recibir su pensión debido a que durante toda su vida laboral acumulan recursos en una cuenta individual de su propiedad
- Se corta la trayectoria explosiva del déficit y se logra el equilibrio permanente del sistema (salvo pensión mínima garantizada)
- Transparencia de contabilidad y de pasivos públicos
- La reforma del ISSSTE podría servir como catalizador para los demás sistemas públicos de pensiones²⁸

Como corolario, es importante anotar que las dirigencias sindicales de la FSTSE y del SNTE habrían evaluado los costos políticos con sus agremiados de aceptar el proyecto de la SHCP de implantar de manera obligatoria para todas las generaciones de trabajadores el nuevo sistema de pensiones de cuentas individuales. Ello se deduce del arreglo al que finalmente arribaron: el sistema de capitalización individual sería obligatorio para las nuevas generaciones de trabajadores y optativo para los trabajadores en activo a la fecha de la reforma. Por lo demás, este acuerdo en esencia no alteró el proyecto de reforma del gobierno federal y del Banco Mundial: sustituir el sistema de reparto por el de capitalización individual.

Problemas estructurales de la reforma

La nueva ley del ISSSTE en vigor a partir del 1º de abril de 2007 da lugar a cambios de fondo al sistema de seguridad social de los trabajadores del Estado, entre ellos:

- Se modificó el régimen obligatorio, que pasa de 21 seguros, prestaciones y servicios a cuatro seguros (análogos a los previstos por la Ley del Seguro Social) más prestaciones y servicios, para la transferencia de derechos y requisitos entre los dos institutos (ISSSTE e IMSS), donde, los préstamos personales y los servicios sociales (guarderías, entre otros) y culturales se sujetarán a las posibilidades financieras de los fondos que los integran, y se otorgarán siempre y cuando no se afecte la viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazos

²⁸ *Ibid.*

- Se sustituyó el modelo de salud integral y solidario por otro modelo de gestión de salud basado en la separación del financiamiento de salud entre trabajadores en activo y pensionados, acuerdos de gestión con “unidades prestadoras de servicios de salud” del propio ISSSTE y del sector salud (públicas y privadas), y convenios de subrogación de servicios
- Se confiere a la Junta de Gobierno del Instituto un amplio margen de decisiones discrecionales a través de la expedición de reglamentos para el diseño y operación del nuevo modelo de gestión de salud y del resto de prestaciones económicas, sociales y culturales
- Se sustituyó el sistema público de pensiones de reparto (beneficios definidos) por otro sistema de pensiones cuyo pilar vertebral se basa

Se sustituyó el modelo de salud integral y solidario por otro modelo de gestión de salud basado en la separación del financiamiento de salud entre trabajadores en activo y pensionados

en el régimen de cuentas de capitalización individual (aportaciones definidas), administración mercantil privada de los fondos de pensión (afores públicas y privadas) y de las pensiones en sus modalidades de renta vitalicia, retiro programado y seguro de sobrevivencia (instituciones de seguros de pensiones especializadas en rentas vitalicias)

El esquema de transición al nuevo sistema de pensiones genera un trato desigual de derechos, establece condiciones más rígidas para el disfrute de pensiones y jubilaciones, y extingue derechos, beneficios y prestaciones previstos por la ley abrogada

- El esquema de transición al nuevo sistema de pensiones, establece que los trabajadores que se encontraban cotizando al ISSSTE a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley, tendrán derecho a optar por el “régimen” de pensiones del artículo décimo transitorio, o migrar al sistema de pensiones de cuentas individuales en las que se acreditarán bonos de pensión ISSSTE
- El esquema de transición al nuevo sistema de pensiones genera un trato desigual de derechos, establece condiciones más rígidas para el disfrute de pensiones y jubilaciones, y extingue derechos, beneficios y prestaciones previstos por la ley abrogada
- Se modificaron los criterios operativos de gestión de los seguros, prestaciones y servicios privilegiando los principios de seguridad y equilibrio financiero
- Los seguros, prestaciones y servicios podrán suspenderse, parcial o totalmente, en caso de que las dependencias y entidades incumplan total o parcialmente el pago de cuotas, aportaciones y descuentos, y
- Las prestaciones sociales y culturales se otorgarán siempre y cuando no se afecte la estabilidad financiera del ramo en el corto, mediano y largo plazos

Tienen lugar otras modificaciones relativas a cambios en los parámetros de cotización y corporativas ligadas al sistema de pensiones de capitalización individual:

- Cambió la base de cálculo para el pago de cuotas y aportaciones y determinación de beneficios: el sueldo básico será el sueldo del tabulador regional determinado para cada puesto; las cuotas y aportaciones se efectuarán sobre el sueldo básico con un límite inferior de un salario mínimo y un límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo; el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida se determinará con el sueldo básico hasta el límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo general del Distrito Federal (SMGDF), y las dependencias y entidades determinarán, discrecionalmente, los conceptos de pago sujetos a las cuotas y aportaciones
- Se incrementan las cuotas que deben cubrir los trabajadores y las aportaciones de dependencias y entidades, y se establecen nuevas aportaciones en salud y pensiones a cargo del gobierno federal
- Se crea el Pensionissste como órgano descentrado del ISSSTE (afolare pública) para administrar, junto con las afores que operan en el mercado, las cuentas individuales de los trabajadores, y para administrar, de manera exclusiva, las cuentas individuales abiertas bajo el sistema de ahorro para el retiro vigente a partir del primer bimestre de 1992 (SAR-ISSSTE 92)

Los problemas estructurales de la reforma del ISSSTE los situamos en sus dos ejes rectores: el nuevo modelo de gestión de los servicios de salud y el sistema de pensiones de capitalización individual.

Nuevo modelo de gestión en salud

En materia de servicios médicos, la reforma crea el llamado “seguro de salud”, que será operado a través de un nuevo modelo de gestión y un nuevo esquema financiero.

El seguro de salud, que comprende atención médica preventiva y curativa, de maternidad, y rehabilitación física y mental (sustituye al seguro de enfermedades, maternidad y medicina preventiva de la ley abrogada, la Ley del ISSSTE de 1983), va a ser operado a través de un modelo de gestión que diseñará e implantará discrecionalmente la Junta Directiva del Instituto a partir de disposiciones reglamentarias apoyadas en directrices genéricas, pero de fondo, que señala la ley:

-
- El modelo de salud se diseñará en atención a las características demográficas, socioeconómicas y epidemiológicas de sus derechohabientes
 - Se establece un nuevo régimen financiero basado en el incremento de cuotas y aportaciones y una nueva cuota a cargo del gobierno federal, denominada cuota social
 - El fondo del seguro de salud se separa contable y operativamente en financiamiento para trabajadores en activo y sus familiares, y financiamiento para pensionados y sus familiares
 - El ISSSTE desarrollará por separado una “función prestadora de servicios de salud” a través de unidades prestadoras de servicios de salud (públicas y privadas), y una “función financiera de servicios de salud”, por la cual se administrará el seguro de salud privilegiando su equilibrio financiero
 - El ISSSTE, a través de la función prestadora de servicios de salud, llevará a cabo los servicios establecidos por ley, por medio de “convenios de gestión” con las unidades prestadoras de servicios de salud del propio Instituto y con las de instituciones del sector salud públicas y privadas
 - El ISSSTE, a través de la función financiera, efectuará las asignaciones presupuestarias a las unidades prestadoras de servicios de salud del Instituto en función de sus resultados y el equilibrio financiero, para lo cual contarán con un “mínimo indispensable de recursos” y, en su caso, recursos adicionales de acuerdo con su desempeño
 - Se establecerán normas para el escalonamiento de los servicios, referencias, contrarreferencias, y subrogación de servicios
 - Los servicios de salud los prestará el Instituto directamente o por medio de convenios con instituciones del sector salud públicas y privadas; dichos convenios se celebrarán “preferentemente” con instituciones públicas
 - El Instituto podrá ofrecer a las instituciones del sector salud la capacidad excedente de sus unidades prestadoras de servicios de salud

Con base en estas orientaciones generales, la Junta Directiva emitirá reglamentos en materia de servicios médicos; medición y evaluación del desempeño médico y financiero de las unidades prestadoras de servicios de salud del Instituto; incentivos al desempeño y a la calidad del servicio médico; “financiamiento de UPSS a través de acuerdos de gestión”; surtimiento de recetas y abasto de medicamentos; oferta de capacidad excedente; regionalización de servicios; escalonamiento de servicios, referencias y contrarreferencias; subrogación de servicios; convenios para la prestación indirecta de servicios con instituciones del sector salud; reservas financieras y actuariales del seguro de salud, y otros (artículos 27 al 31).

La directrices que establece la nueva ley del ISSSTE para la operación del seguro de salud, refieren a la implantación de un modelo de “competencia administrada” por el financiamiento que abrirá las puertas a: *a) la competencia interna y externa entre las unidades prestadoras de servicios de salud, tanto por los derechohabientes (“clientes”) como por el financiamiento (cuotas y aportaciones); b) la generación de mercados; c) libre elección por parte de los derechohabientes de las unidades prestadoras, para que la demanda “sigue a la oferta” y no viceversa; d) la competencia interna dentro del Instituto, entre unidades prestadoras y entre trabajadores de la salud de cada unidad prestadora de servicios de salud.*

Este modelo ha sido ampliamente recomendado al gobierno mexicano por el Banco Mundial y la Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud).²⁹ Su adopción conducirá a la transformación del ISSSTE en un organismo recaudador, supervisor y regulador de los prestadores públicos y privados de servicios de salud. Se trata, en última instancia, de romper el “monopolio” o “cuasi monopolio” del ISSSTE en la prestación de servicios médicos.³⁰

Si bien los detalles finos del funcionamiento del nuevo modelo de gestión en salud se conocerán cuando la Junta Directiva del Instituto emita el caudal de reglamentos que se señalan, desde ahora se puede advertir que conlleva importantes riesgos porque las necesidades de salud de la población derechohabiente se subordinan a la asignación presupuestal a las unidades de servicios del Instituto en función de sus “resultados” y al equilibrio financiero del ramo. Las unidades prestadoras de servicios de salud que no brinden “buenos resultados” no recibirán recursos adicionales; por lo tanto, se abrirá una brecha de niveles y calidad de servicios entre unidades prestadoras condonando a los derechohabientes a recibir, en algunos casos, servicios de primera, y en otros, servicios de segunda. Establece las bases para la ruptura del mecanismo de financiamiento solidario en salud y, por lo tanto, sus efectos redistributivos, al separar actuarial, contable y operativamente a la población entre activos y pensionados, entre sanos y enfermos, y por condición de ingreso. Amplía la discrecionalidad de la Junta Directiva para celebrar convenios para la prestación indirecta de servicios. Bajo una orientación eminentemente económica, a través de los “convenios de gestión” y de “convenios de subrogación de servicios”, operará una transferencia de fondos del seguro de salud al sector de la

Las unidades prestadoras de servicios de salud que no brinden “buenos resultados” no recibirán recursos adicionales; por lo tanto, se abrirá una brecha de niveles y calidad de servicios entre unidades prestadoras

²⁹ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1993 / Invertir en salud*, Washington, 1993; Marcelo M. Giugale, *op. cit.*; y Fundación Mexicana para la Salud, *Propuestas para el avance del sistema de salud en México, Informe final*, México, 1994.

³⁰ Odilia Ulloa y Miguel A. Raya, documento de trabajo citado.

medicina privada, cuya lógica es la maximización de utilidades. Prevé la cancelación de los servicios en caso de adeudos de dependencias y entidades en detrimento directo de los derechohabientes.

Es una reforma que impondrá mayores cargas de trabajo a los trabajadores de la salud del ISSSTE, a quienes se les medirá y evaluará en su desempeño médico bajo condiciones más rígidas y estresantes, para cumplir con los niveles de “productividad” que exige un modelo de competencia basado en asignaciones presupuestales por resultados e incentivos a la calidad. Dentro de las directrices señaladas en la nueva ley del ISSSTE, además de la referencia al reglamento que habrá de expedir la Junta Directiva en materia de incentivos al desempeño y a la calidad del servicio médico, no se establece ninguna disposición que señale que el Instituto procurará el mejoramiento de las condiciones de trabajo, prestaciones y remuneraciones de su personal médico, enfermería y paramédico.

La nueva ley dispone, asimismo, mecanismos para la transportación de derechos en salud de trabajadores y pensionados entre el ISSSTE y el IMSS, pero no se consideran las condiciones para la homologación de prestaciones y remuneraciones del personal de la rama médica del ISSSTE con respecto a las que gozan los trabajadores de la salud del IMSS.

Por otra parte, los médicos, enfermeras y demás personal de salud del Instituto que no fueron tomados en cuenta en esta reforma deberán llevar a cabo, en un plazo máximo de 90 días y en las mismas condiciones con las que hoy prestan sus servicios, más de 10 mil intervenciones quirúrgicas y estudios de gabinete y más de 18 mil consultas de atención médica especializada que se encuentran diferidas, de acuerdo con el “Programa de Acciones para Construir un Nuevo ISSSTE” anunciado por Felipe Calderón.³¹

Además, como habíamos señalado, con la implantación del seguro de salud se establece un nuevo esquema financiero para los servicios de salud del Instituto, a partir de incrementos en las cuotas de trabajadores y aportaciones de las dependencias y entidades, y una cuota a cargo del gobierno federal, en donde:

- La prima total para servicios de salud pasa de 14.02 a 14.97 por ciento del sueldo básico calculada sobre un límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo, es decir, la cotización se incrementa sólo 0.95 puntos porcentuales. Esto es así porque bajo la ley abrogada, los trabajadores y las dependencias cubrían una prima de 9.50 por ciento del sueldo básico, más 4.0 por ciento sobre la pensión a cargo de la

³¹ Felipe Calderón Hinojosa, discurso pronunciado ante la Junta Directiva del ISSSTE, 18 de mayo de 2007.

dependencia o entidad (equivalente a 2.26 por ciento del sueldo básico) y 4 por ciento de la pensión a cargo del Instituto (equivalente a 2.26 por ciento del sueldo básico), lo que da una prima total de 14.02 por ciento del sueldo básico.

En el cuadro 2 se presenta un comparativo de los regímenes de financiamiento de los servicios de salud, antes y después de la reforma.³²

- En la prima total de 14.97 por ciento para el seguro de salud, se incluye una nueva cuota (social) diaria por cada trabajador a cargo del gobierno federal, equivalente a 13.9 por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal (SMGDF) vigente al 1º de julio de 1997 actualizado trimestralmente con el INPC al 1º de abril de 2007, a su vez, el valor inicial que resulte se actualizará trimestralmente conforme al INPC. Se estima que esta cuota será equivalente a 3.5 por ciento del sueldo básico y representará anualmente recursos adicionales por más de 6 mil millones de pesos.³³ Sin embargo, debe acotarse que la cuota social se cubrirá gradualmente a partir de 2008 sobre un porcentaje anual del número total de trabajadores hasta cubrir a partir de 2011 al cien por ciento de los trabajadores afiliados.
- De la prima total de 14.97 por ciento, se destinará 10.125 por ciento para financiar el seguro de salud para trabajadores en activo y sus familiares derechohabientes (2.75 por ciento como cuota del trabajador y 7.375 como aportación de la dependencia o entidad) y 1.345 por ciento para financiar el seguro de salud para pensionados y sus familiares (0.625 por ciento como cuota del trabajador y 0.72 como aportación de la dependencia o entidad), más la cuota social de 3.5 por ciento que el gobierno federal aportará por cada trabajador. Como puede observarse, la prima para gastos médicos a pensionados es notablemente inferior a la prevista por la ley anterior, de 4.52 por ciento (2.26 dependencia y 2.26 por ciento ISSSTE).

De forma extraordinaria y en un lapso de tres años el gobierno federal aportará al seguro de salud 8 mil millones de pesos.

De acuerdo con el diagnóstico del ISSSTE, el Fondo Médico enfrenta un déficit de operación derivado de la mayor presión que ejercen el gasto médico

³² El 4% sobre la pensión es equivalente a 2.26% del salario de cotización (sueldo básico) de acuerdo con la *Valuación actuarial y financiera al 31 de diciembre de 2005 / Reporte definitivo*, de Alexander Forbes para el ISSSTE, septiembre de 2006.

³³ Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2214-I, 15 de marzo de 2007.

Cuadro 2. ISSSTE, comparativo de regímenes de financiamiento de los servicios de salud

Concepto	Cuota trabajador (% SB)	Aportación de dependencias y entidades		Cuota ISSSTE (% Pensión)	Cuota social Gobierno Federal (% SMGDF) ¹	Total (% SB)
		(% SB)	(% Pensión)			
Ley del ISSSTE 1983	2.75	6.75	4.0 (equivalente a 2.26 SB)	4.0 (equivalente a 2.26 SB)		14.02
Seguro de enfermedades, maternidad y medicina preventiva						
Ley del ISSSTE 2007	3.375	8.095			13.9 (equivalente a ± 3.5% SB)	14.97
Seguro de salud						
Seguro de salud para trabajadores en activo y familiares	2.75	7.375				
Seguro de salud para pensionados y familiares	0.625	0.72				

SB: Sueldo básico; SMGDF: salario mínimo general para el Distrito Federal; INPC: índice nacional de precios al consumidor.

¹ Cuota social diaria por cada trabajador, equivalente a 13.9% del SMGDF vigente al 1º de julio de 1997 actualizado trimestralmente con el INPC: al día de la entrada en vigor de la nueva ley; la cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente con el INPC.

Fuente: Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el *DOF* el 25 de diciembre de 1983; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el *DOF* el 31 de marzo de 2007.

a pensionados, el crecimiento más que proporcional del costo de medicamentos e insumos médicos, la ausencia de reservas, y la insuficiencia de las primas de financiamiento. Factores que, de acuerdo con el propio diagnóstico, han configurado un rezago acumulado de más de dos décadas en la infraestructura y equipamiento médicos (equipos y camas censables), deterioro de la infraestructura existente, un déficit de más de 12 mil plazas en la rama médica, y surtimiento incompleto de medicamentos. Y de acuerdo con proyecciones de 2002, el déficit actuarial de los servicios médicos ascendía a 498 994 millones de pesos, lo que, en un escenario optimista, requería elevar la prima al menos a 17.5 por ciento de los salarios cotizables.³⁴

Teniendo en cuenta todo lo anterior, desde ahora puede advertirse la insuficiencia del nuevo régimen financiero del seguro de salud para resolver el déficit, generar reservas y brindar una atención oportuna y de calidad a los derechohabientes, en virtud de que con la nueva ley la contribución total del ramo sólo aumenta 0.95 puntos porcentuales del sueldo básico en relación con la ley abrogada. Pero además, dada la separación del financiamiento entre activos y pensionados, sólo se destinará 1.345 por ciento para financiar los gastos médicos a pensionados, lo que es notablemente insuficiente para atender, según el diagnóstico, el creciente costo de servicios médicos a pensionados. Más aún, la cuota social a cargo del gobierno federal no le resta presión a este costo porque se estableció únicamente como cuota diaria por trabajador sin considerar su aplicación por cada pensionado. La nueva ley tampoco define una estrategia institucional para enfrentar el crecimiento de precios de medicamentos e insumos médicos.

En todo caso, la pregunta es si el nuevo esquema financiero del seguro de salud y la aportación extraordinaria de 8 mil millones de pesos del gobierno federal al ISSSTE garantizarán recursos suficientes para mejorar y ampliar la cobertura de los servicios; atender las necesidades de ampliación de infraestructura médica y conservar y mantener la existente; efectuar la reposición y ampliación de equipo médico; garantizar el abasto completo del cuadro de medicamentos, insumos y materiales de curación; contratar personal médico y mejorar sus prestaciones y niveles salariales.

Cabe preguntarse, asimismo, si el nuevo esquema financiero se diseñó para soportar el impacto presupuestal que representará atender, según los promotores de la reforma, a más de 300 mil nuevos afiliados, que se traducirán en

...desde ahora puede advertirse la insuficiencia del nuevo régimen financiero del seguro de salud para resolver el déficit, generar reservas y brindar una atención oportuna y de calidad a los derechohabientes

³⁴ ISSSTE, *Situación del Fondo Médico*, con base en *Valuación Actuarial 2002* elaborada por Hewitt Associates, S.C. Consultoría Integral. Presentación del director general del ISSSTE ante la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 25 de agosto de 2004.

un total aproximado de 1'320 000 derechohabientes considerando a sus familiares,³⁵ en virtud del “acuerdo” para incorporar al régimen obligatorio del

Cabe preguntarse (...) si el nuevo esquema financiero se diseñó para soportar el impacto presupuestal que representará atender, según los promotores de la reforma, a más de 300 mil nuevos afiliados, que se traducirán en un total aproximado de 1'320 000 derechohabientes considerando a sus familiares

ISSSTE a trabajadores por honorarios, por contrato, lista de raya y eventuales en los próximos cinco años (artículo cuadragésimo tercero transitorio).

En este marco, cabe considerar las promesas que formuló el gobierno federal con la reforma del Seguro Social de 1995, a diez años de su aplicación (1997-2007). El régimen financiero que se estableció para el seguro de enfermedades y maternidad se basó en una disminución de las cuotas obrero patronales (las cuotas a patrones se ligaron al salario mínimo en lugar de mantenerse expresadas

como un porcentaje de los salarios de cotización) y en un aumento de la aportación del Estado vía la cuota social gubernamental (igual a la prevista en la nueva ley del ISSSTE). Se ofreció que se sanearía financieramente el seguro de enfermedades y maternidad y se fortalecería su infraestructura; que la reducción de las cuotas incentivaría el empleo, habría equilibrio financiero y se generaría reservas.³⁶ Sin embargo, a la vuelta de diez años, la realidad plasmada en los propios informes institucionales del IMSS es otra. En 2006, el Instituto reportó que el seguro estaba desfinanciado en casi 40 por ciento y se requería una inversión de 52 178 millones de pesos para abatir de forma inmediata el rezago acumulado en infraestructura y equipamiento en los tres niveles de atención. Además, se tendría que mantener un ritmo sostenido de inversión de más de 5 107 millones de pesos por cada medio millón de trabajadores incorporados, y que el presupuesto histórico de inversión era errático y sistemáticamente menor a las necesidades.

En el Informe del IMSS se advierte que, ante los rezagos acumulados y las crecientes restricciones financieras, debería replantarse el modelo de atención actual en el cual el IMSS es “proveedor prácticamente ilimitado de los servicios médicos integrales” en los tres niveles de atención. En otras palabras, lo que se plantea en el Informe es “romper el monopolio del IMSS en la prestación de servicios”, para lo cual adelanta los elementos de una eventual reforma desde el Ejecutivo Federal: el Instituto fortalecería la prestación directa de servicios médicos en el primer nivel de atención, establecería la prestación

³⁵ Dato estimado considerando un coeficiente de 3.4 trabajadores afiliados a derechohabientes, tomando como referencia las cifras del ISSSTE al cierre de marzo de 2007 de un total de 10'681 707 derechohabientes y un total 2'400 205 trabajadores.

³⁶ “Exposición de motivos” de la iniciativa que el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 8 de noviembre de 1995, que dio lugar a la nueva Ley del Seguro Social publicada en el *DOF* el 21 de diciembre de 1995 y que entró en vigor el 1º de julio de 1997. En *Ley del Seguro Social*, México, IMSS.

indirecta de servicios en el segundo nivel a través de contratos de compra de servicios con otros proveedores públicos y privados (con excepción de los servicios de urgencias), y mantendría la prestación directa de servicios de alta especialidad en el tercer nivel ofertándolos, a su vez, a otros proveedores públicos y privados.³⁷

Por ello desde ahora y frente a la insuficiencia del régimen financiero del seguro de salud, la nueva ley del ISSSTE contempla un nuevo modelo de gestión de servicios médicos mediante el cual establecerá contratos de compra y venta de servicios con otros proveedores públicos y privados. Sin duda, bajo este esquema que busca “abatir” el costo de los servicios médicos del ISSSTE, el sector de la medicina privada será el más beneficiado porque ampliará el ámbito de sus negocios con la transferencia de importantes recursos públicos de salud del ISSSTE y del IMSS.³⁸

Sin duda, bajo este esquema que busca “abatir” el costo de los servicios médicos del ISSSTE, el sector de la medicina privada será el más beneficiado porque ampliará el ámbito de sus negocios con la transferencia de importantes recursos públicos de salud del ISSSTE y del IMSS.

Nuevo sistema de pensiones y esquema de transición

La reforma del sistema de pensiones de los servidores públicos fue una reforma sustitutiva, es decir, cierra el sistema de reparto de beneficios definidos por otro sistema de pensiones basado en la capitalización individual, de aportes definidos y beneficios inciertos, con administración mercantil privada de las cuentas individuales y de las pensiones (afores y compañías de seguros), y pensión mínima como garantía a cargo del Estado.

La nueva ley del ISSSTE establece este sistema para el financiamiento de las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y, de manera complementaria, para las pensiones por riesgos del trabajo y de invalidez y vida (el ramo de vida da lugar a pensiones de viudez, orfandad y/o ascendencia). Bajo este sistema, el ISSSTE ya no administrará los fondos de retiro, cesantía y vejez, tampoco estará a su cargo el pago de las pensiones directas (retiro, cesantía, vejez, riesgos del trabajo e invalidez) e indirectas (viudez, orfandad y ascendencia); estas funciones se transfieren a intermediarios financieros mercantiles y privados.

El modelo paradigmático de esta reforma es el “Régimen de previsión social derivado de la capitalización individual” establecido en la República de

³⁷ IMSS, *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2005-2006*, México, 2006 (junio), pp. 435-440.

³⁸ Un artículo interesante sobre las reformas de este tipo ha sido escrito por Marcos Roitman Rosenmann: “La muerte de la sanidad pública”, en *La Jornada*, México, 1º de julio de 2007.

Chile en 1981.³⁹ Es la segunda gran reforma de pensiones en México, después de la reforma de la Ley del Seguro Social de 1995 que dio lugar a un nuevo sistema de pensiones de capitalización individual (ahorro individual) para los trabajadores del sector privado a partir del 1º de julio de 1997 y a la creación de afores, que administran las cuentas individuales de ahorro previsional e invierten los recursos que las integran a través de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (siefores).⁴⁰

El sistema de pensiones de capitalización individual será obligatorio para los trabajadores que se inscriban por primera vez al ISSSTE a partir de la fecha de entrada en vigor de la nueva ley (1º de abril de 2007), y optativo para aquellos

42
...el sistema de cuentas individuales de aportes definidos da lugar a un régimen de beneficios inciertos (excepto la pensión mínima garantizada) y, en el futuro, a una mayor desigualdad de ingresos en la vejez

trabajadores en activo que se encontraban cotizando al régimen del Instituto en esa misma fecha.

Como veremos más adelante, el nuevo sistema de pensiones y el esquema de transición generan un trato desigual de derechos entre la actual generación de trabajadores en activo y entre trabajadores y trabajadoras; establecen condiciones más rígidas para el disfrute de las pensiones (incrementos de edades y cuotas); y generan incertidumbre jurídica sobre derechos y prestaciones previstos por la ley que se abrogó.

En particular, el sistema de cuentas individuales de aportes definidos da lugar a un régimen de beneficios inciertos (excepto la pensión mínima garantizada) y, en el futuro, a una mayor desigualdad de ingresos en la vejez.

Sistema de pensiones de capitalización individual

La nueva ley del ISSSTE crea el sistema de capitalización individual que será la base para el financiamiento de todas las pensiones comprendidas en el régimen obligatorio, de manera directa en el caso del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y, de forma complementaria, para los seguros de riesgos del trabajo y de invalidez y vida.

El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se basa en el régimen de cuentas de capitalización individual de aportes definidos, que serán

³⁹ Decreto de Ley 3.500 por el que se crea un Sistema de Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual, publicado en el *Diario Oficial*, Santiago de Chile, 13 de noviembre de 1980.

⁴⁰ Odilia Ulloa Padilla, “Nueva Ley del Seguro Social: la reforma previsional de fin de siglo”, en *El Cotidiano / Revista de la realidad mexicana actual*, núm. 78, año 13, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, septiembre de 1996; y “Una mirada al sistema de pensiones privado: del SAR a la industria financiera de las afores”, en Berenice Ramírez (coord.), *La seguridad social: reformas y retos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM / Ed. Miguel Ángel Porrúa (Colección Jesús Silva Herzog), 1999.

administradas por las afores y el Pensionissste; este último se crea como órgano desconcentrado del ISSSTE con funciones análogas a una afore privada. Los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez y vida se basan en fondos colectivos de beneficios definidos que serán administrados, cada uno en forma separada, por el ISSSTE.

La gestión de las pensiones previstas por cada uno de estos seguros en sus modalidades de rentas vitalicias, retiros programados y seguros de sobrevivencia (estos últimos, para los familiares beneficiarios del trabajador), estará a cargo de las aseguradoras (o instituciones de seguros de pensiones) y del Pensionissste y las afores cuando se trate de la modalidad de retiro programado.⁴¹

Las cuotas y aportaciones a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de riesgos de trabajo y de invalidez y vida se efectuarán sobre el sueldo básico, sobre un límite inferior de un salario mínimo y un límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo. La cuota social a cargo del gobierno federal para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se fija sobre un porcentaje del salario mínimo general para el Distrito Federal, que se actuará trimestralmente con la inflación.

En el cuadro 3 se presenta una sinopsis del régimen financiero y de administración de este sistema.

Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez cubre al trabajador frente a la cesantía en edad avanzada (quedarse privado de trabajo a partir de los 60 años de edad), la vejez (65 años de edad) y/o el retiro anticipado (antes de cumplir las edades y períodos de cotización obligatorios). Cubre también a los familiares derechohabientes en caso de fallecimiento del trabajador pensionado por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, lo que da lugar a pensiones de viudez, orfandad y/o ascendencia (seguro de sobrevivencia).

Para tener derecho a una pensión por cesantía en edad avanzada el trabajador deberá acreditar haber quedado privado de trabajo o haberse separado voluntariamente del servicio a los 60 años de edad o más, y para una pensión de vejez deberá acreditar 65 años de edad o más y, en ambos casos, haber cotizado un mínimo de 25 años reconocidos por el ISSSTE.

El trabajador tendrá derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización obligatorios (retiro anticipado), siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más de 30 por ciento a la pensión garantizada por el Estado, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus familiares beneficiarios.

⁴¹ Instituciones de seguros de pensiones derivadas de las leyes de Seguridad Social, de acuerdo con la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).

Cuadro 3. Régimen financiero y de administración del nuevo sistema de pensiones del ISSSTE

Concepto	Cuota trabajador (% SB) ¹	Aportación dependencia o entidad (% SB)	Cuota social Gobierno Federal ² (% SMGDF)	Total	Quién administra el seguro / Régimen	Quién paga las pensiones
Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez Cuota obligatoria Retiro Cesantía en edad avanzada y vejez Aportación voluntaria ³ (Ahorro solidario al tope máximo)	6.125	5.175 2.0 3.175 6.5	5.5 (equivalente a ± 1.5% del SB)	12.8 (cuota obligatoria) 21.3 (con aportación voluntaria al tope máximo)	Afores, S.A. de C.V. Pensionissste / Cuentas de capitalización individual	Instituciones de Seguros, S.A. de C.V.
Seguro de riesgos del trabajo		0.75		0.75	ISSSTE / Fondo colectivo	Instituciones de Seguros, S.A. de C.V.
Seguro de invalidez y vida	0.625	0.625		1.25	ISSSTE / Fondo colectivo	Instituciones de Seguros, S.A. de C.V.
Total Cuota obligatoria Cuota obligatoria más aportación voluntaria, al tope máximo	6.75 8.75	6.55 13.05	1.5 1.5	14.8 23.3		

SB: Sueldo básico; SMGDF: salario mínimo general para el Distrito Federal; INPC, índice nacional de precios al consumidor.

¹ En el año 2007 la cuota se mantiene en 3.5% del SB, en 2008 se fija en 4.025% con incrementos anuales hasta llegar a 6.125% a partir de 2012.

² Cuota social diaria por cada trabajador, equivalente a 5.5% del SMGDF vigente al 1º de julio de 1997 actualizado trimestralmente conforme al INPC al día de la entrada en vigor de la nueva ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente conforme al INPC.

³ Los trabajadores podrán optar por que se les descuento hasta 2.0% del SB para ser acreditado en la subcuenta de ahorro solidario, en cuyo caso, las dependencias y entidades estarán obligadas a depositar un tope máximo del 6.5% de SB.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el DOF el 31 de marzo de 2007.

La cotización total obligatoria del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez será 12.8 por ciento del sueldo básico, donde: al trabajador le corresponderá cubrir una cuota de 6.125 por ciento, a las dependencias y entidades una aportación de 5.175 por ciento, y al gobierno federal una cuota social diaria por cada trabajador de 5.5 por ciento del SMGDF vigente el 1º de julio de 1997 (equivalente aproximadamente a 1.5 por ciento del sueldo básico), valor que se actualizará trimestralmente con el INPC. Cabe apuntar que, bajo la ley abrogada, al trabajador le correspondía cubrir una cuota de 3.5 por ciento para pensiones, con la nueva ley esta cuota se incrementará gradualmente a partir de 2008 en 0.525 puntos porcentuales hasta llegar a 6.125 por ciento en 2012.

...bajo la ley abrogada, al trabajador le correspondía cubrir una cuota de 3.5 por ciento para pensiones, con la nueva ley esta cuota se incrementará gradualmente a partir de 2008 en 0.525 puntos porcentuales hasta llegar a 6.125 por ciento en 2012

Cuadro 4

Incremento gradual de la cuota a cargo del trabajador en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

Años	Cuota trabajador (porcentaje del sueldo básico de cotización)
Fecha de entrada en vigor de la nueva ley del ISSSTE hasta el 31º de diciembre de 2007	3.5
2008	4.025
2009	4.55
2010	5.075
2011	5.6
2012 en adelante	6.125

Fuente: Ley del ISSSTE publicada en el *DOF* el 31 de marzo de 2007.

Las nuevas cuotas y aportaciones se abonarán a la cuenta individual del trabajador para su inversión en activos financieros de renta fija y variable, nacionales y extranjeros.

Asimismo, el trabajador podrá optar voluntariamente por que se le descuento hasta 2.0 por ciento de su sueldo básico con la finalidad de incrementar el saldo de su cuenta individual, en cuyo caso, la dependencia o entidad estará obligada a depositar una aportación adicional denominada “ahorro solidario” de 3.25 pesos por cada peso que ahorre el trabajador hasta un tope máximo de 6.5 por ciento del mismo sueldo, con lo cual la aportación voluntaria total no podrá rebasar el límite máximo de 8.5 por ciento.

En la cuenta individual del trabajador se llevará también el registro contable de la aportación por concepto del Fondo de la Vivienda (Fovissste) correspondiente a 5.0 por ciento del sueldo básico con cargo a las dependencias y entidades (patrón), recursos que seguirán siendo administrados y operados por el Fovissste para la acreditación de préstamos hipotecarios. En la cuenta individual se depositarán, en su caso, otras aportaciones adicionales que se establezcan como ahorro previsional por parte de los patrones en favor de sus trabajadores tales como “aportaciones complementarias de retiro”, “aportaciones voluntarias” y de “ahorro a largo plazo”.

De esta manera, la cuenta individual se integrará por las siguientes subcuentas: 1) del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, 2) del Fondo de la Vivienda (Fovissste), 3) de ahorro solidario, 4) de aportaciones complementarias de retiro, 5) de aportaciones voluntarias, y 6) de ahorro a largo plazo.

Con excepción de la subcuenta del Fondo de la Vivienda, el resto de los recursos que integren la cuenta individual serán administrados e invertidos por el Pensionissste y/o las afores en valores o activos financieros de renta fija y variable nacionales y extranjeros, de acuerdo con el régimen de inversión establecido en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y demás disposiciones reglamentarias emitidas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

El Pensionissste y las afores cobrarán a los trabajadores comisiones sobre saldo por la administración de sus cuentas, es decir, sobre un porcentaje del valor de los activos administrados (que excluyen los de vivienda); dichas comisiones serán autorizadas por la Consar.

Al cumplir los requisitos para tener derecho a una pensión por retiro, cesantía en edad avanzada o vejez, el trabajador, con cargo al saldo acumulado en su cuenta individual, podrá optar por: 1) contratar con la aseguradora de su elección un seguro de pensión que le otorgue una renta vitalicia, o bien, 2) mantener el saldo de su cuenta individual en la afore o en el Pensionissste y efectuar con cargo a dicho saldo retiros programados (no podrá optar por esta alternativa si la renta mensual vitalicia a convenirse fuere inferior a la pensión garantizada por el Estado). El trabajador que se pensiona deberá al mismo tiempo contratar, con cargo a los recursos de su cuenta individual, un seguro de sobrevivencia para que cuando fallezca se otorguen a sus familiares beneficiarios las pensiones de viudez, orfandad o ascendencia que, en su caso, correspondan.

La nueva ley del ISSSTE dispone también que en el caso de los trabajadores que no hubieran recibido un crédito hipotecario, los saldos acumulados en la subcuenta del Fondo de la Vivienda de su cuenta individual se aplicarán para contratar la pensión de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que corresponda, o en su caso, le serán entregados en una sola exhibición.

El pensionado sólo podrá retirar el excedente de los recursos acumulados en su cuenta individual, siempre y cuando la pensión que se le estime en el sistema de renta vitalicia sea superior en más de 30 por ciento del importe de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia.

En caso de que el trabajador tenga 60 años de edad o más o 65 años o más y no reúna los años de cotización obligatorios (25 años), no tendrá derecho a una pensión y podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición, o bien seguir cotizando hasta reunir los 25 años de cotización para tener derecho a una pensión.

Las pensiones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se incrementarán una vez al año en el mes de febrero conforme al INPC. Esta disposición no se prevé en el caso de la pensión que se contrate bajo la modalidad de retiros programados.

Pensión garantizada

El trabajador que reúna los requisitos para obtener una pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez, pero el saldo acumulado en su cuenta individual resulte insuficiente para contratar una renta vitalicia o un retiro programado y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus familiares, recibirá del gobierno federal una aportación complementaria suficiente para obtener una pensión garantizada mensual de 3 034.20 pesos (equivalente a dos salarios mínimos y a un salario mínimo burocrático), que se actualizará una vez al año en el mes de febrero con el INPC.

Debe advertirse que esta garantía estatal opera una vez que se agotaron los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador por efecto de retiros programados mensuales en la afore o el Pensionissste que le lleve la cuenta.

Cuando fallezca el pensionado por cesantía en edad avanzada o por vejez que estuviera recibiendo la pensión garantizada, el gobierno federal podrá contratar una renta que cubra la pensión correspondiente a favor de sus familiares con la aseguradora que éstos elijan o bien pagar la pensión conforme al procedimiento del pago de la pensión garantizada.

Pensionissste

Con la nueva ley se crea el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado Pensionissste, como órgano público descentrado del ISSSTE para administrar, junto con las afores, las cuentas individuales de los trabajadores correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

La Comisión Ejecutiva del Pensionissste estará integrada por 18 vocales, nueve representantes del gobierno federal (entre ellos, el director general del

ISSSTE, quien la presidirá) y nueve vocales nombrados por las organizaciones de trabajadores, es decir, por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

El Pensionissste, durante un plazo de 36 meses a partir del inicio de sus operaciones, administrará las cuentas individuales de todos los trabajadores afiliados o que se afilien al ISSSTE; después de este plazo, los trabajadores podrán optar por traspasar su cuenta a otra afore.

Como cualquier otra afore, el Pensionissste cobrará comisiones a las cuentas individuales (con excepción de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda) y deberá constituir siefors para la inversión de los recursos depositados en las cuentas individuales en los términos que establece la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

...las comisiones que cobre el Pensionissste no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las afores. Es decir, aun cuando se trata de una administradora pública, (...) el Pensionissste podrá cobrar comisiones superiores a las comisiones que aplican otras administradoras privadas

Se estableció en la Ley del ISSSTE que, en todo caso, las comisiones que cobre el Pensionissste no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las afores. Es decir, aun cuando se trata de una administradora pública, con esta disposición el Pensionissste podrá cobrar comisiones superiores a las comisiones que aplican otras administradoras privadas. Por ejemplo, es ilustrativo comparar la estructura de comisiones de las 21 afores al cierre de marzo de 2007 que se presenta en el cuadro 5 –que coincide con la publicación de la nueva Ley del ISSSTE–, en donde 11 afores se ubican por debajo del promedio de comisiones sobre flujo y 15 por debajo del promedio sobre saldo.⁴²

⁴² Cabe mencionar que en el marco de las deliberaciones en torno a la reforma del ISSSTE y unos días después a la publicación del Decreto de (nueva) Ley del ISSSTE, el Congreso de la Unión aprobó el 19 de abril de 2007 adiciones y reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, entre ellas se reformó el artículo 37 para eliminar las comisiones sobre flujo. De esta forma, a partir del mes de abril de 2008, las administradoras (afores y, por supuesto, el Pensionissste) sólo podrán cobrar comisiones por administración de las cuentas individuales como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados (comisión sobre saldo), y continuarán cobrando cuotas fijas por otros servicios pero en ningún caso por la administración de las cuentas. “Decreto por el que se adicionan y reforman diversos artículos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de junio de 2007. Habíamos anticipado que con esta reforma al artículo 37, las administradoras internalizarían en la comisión sobre saldo el costo de la eliminación de la comisión sobre flujo, es decir, que aumentarían rápidamente las comisiones sobre saldo, lo cual empezó a acontecer. En el mes de mayo de 2007, cuatro afores bajaron sus comisiones sobre flujo y aumentaron las de saldo, en este último caso la restructuración fue la siguiente: Afore Siglo XXI aumentó su comisión sobre saldo de 0.20 a 1.50 por ciento; Afore Banorte Generali, de 0.30 a 1.14 por ciento; Afore Metlife, de 0.25 a 0.71%; y Afore Invercap, de 0.20 a 0.36 por ciento. Odilia Ulloa, “Estructura de comisiones de las afore: Elementos para valorar la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma diversos artículos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro”, documento de trabajo, 29 de marzo de 2007.

Cuadro 5
Estructura de comisiones por administración en las siefores básicas
(Al cierre en marzo de 2007)

Afore	Comisiones sobre flujo			Comisiones sobre saldo		
	Lugar que ocupa la afore	Sobre flujo % del SBC ¹	% sobre la cantidad ingresada a la cuenta individual	Afore	Lugar que ocupa la afore	Sobre saldo ² %
Principal	1	1.60	24.62	Banamex	1	1.48
Profuturo GNP	2	1.60	24.62	Santander	2	1.45
XXI	3	1.30	20.00	Profuturo GNP	3	1.20
ING	4	1.29	19.85	HSBC	4	1.20
Banorte Generali	5	1.25	19.23	Bancomer	5	0.50
Metlife	6	1.23	18.92	Inbursa	6	0.50
Scotia	7	1.22	18.77	Azteca	7	0.40
Bancomer	8	1.20	18.46	Principal	8	0.35
IXE	9	1.10	16.92	IXE	9	0.33
Argos	10	1.05	16.15	De la Gente	10	0.31
Invercap	11	1.03	15.85	ING	11	0.30
Actinver	12	1.02	15.69	Banorte Generali	12	0.30
Coppel	13	0.92	14.15	Coppel	13	0.30
Azteca	14	0.90	13.85	Scotia	14	0.26
De la Gente	15	0.90	13.85	Metlife	15	0.25
Ahorra Ahora	16	0.90	13.85	Afirme Bajío	16	0.23
Banamex	17	0.75	11.54	XXI	17	0.20
HSBC	18	0.75	11.54	Invercap	18	0.20
Santander	19	0.70	10.77	Actinver	19	0.20
Afirme Bajío	20	0.62	9.54	Ahorra Ahora	20	0.20
Inbursa	21	0.50	7.69	Argos	21	0.12
Promedio sistema		1.04	15.99	Promedio sistema		0.49

¹ SBC: Salario base de cálculo. Monto que se obtiene de dividir entre 6.5% la aportación obrero patronal y estatal de RCV (sin cuota social). El porcentaje que representa la comisión sobre flujo se aplica sobre el porcentaje que representa la aportación obrero patronal y estatal del seguro de RCV.

² Porcentaje anual.

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas históricas de la Consar.

*Seguros de riesgos del trabajo
y de invalidez y vida*

Estos seguros se basan en un régimen de fondos colectivos que serán administrados por el ISSSTE y un régimen de beneficios definidos. Es decir, la Ley define expresamente el monto de pensión a que tienen derecho los trabajadores con motivo de accidentes o enfermedades profesionales (pensión por riesgos del trabajo), por accidentes o enfermedades no profesionales (pensión por invalidez) y los montos de pensión a que tienen derecho los familiares derechohabientes en caso de fallecimiento del trabajador por causa de un riesgo de trabajo o ajena a su servicio y del fallecimiento del pensionado por riesgo de trabajo o invalidez (pensión por causa de muerte).

El seguro de riesgos de trabajo es una obligación exclusiva del patrón, por lo cual aportará una prima de 0.75 por ciento del sueldo básico, en tanto que, el seguro de invalidez y vida se financiará con una cuota de 0.625 por ciento del sueldo básico a cargo del trabajador y otra igual a cargo del patrón.

En caso de una incapacidad total producida por un riesgo de trabajo, el trabajador tiene derecho a recibir una pensión equivalente a 100 por ciento del sueldo básico que venía disfrutando, cualquiera que fuera el tiempo que hubiere estado en funciones.

En caso de una incapacidad definitiva derivada de un accidente o enfermedad no profesional (invalidez) cuyo dictamen determine 75 por ciento o más de invalidez, el trabajador tendrá derecho a una pensión por una cuantía básica de 35 por ciento del promedio de su sueldo básico del año anterior y requerirá acreditar tres años de cotizaciones. Dicha cuantía no podrá ser inferior a la pensión mínima garantizada establecida en el artículo 170 de la Ley del Seguro Social (un salario mínimo del Distrito Federal de 1997, actualizado anualmente con el INPC).

La mecánica para contratar la pensión definitiva por riesgos de trabajo o por invalidez es la misma. El trabajador incapacitado contratará un seguro de pensión que le otorgue una renta vitalicia por el monto que corresponda con la aseguradora de su elección. El ISSSTE calculará y pagará la suma asegurada necesaria para contratar el seguro de pensión. Dicho contrato tendrá una vigencia hasta que el pensionado cumpla 65 años de edad. La compañía de seguros, con cargo a la suma asegurada que le entregue el ISSSTE, deberá cubrir al pensionado por riesgos de trabajo o por invalidez: 1) la pensión mensual; 2) el depósito de las cuotas y aportaciones a la cuenta individual del trabajador pensionado correspondiente al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y 3) la gratificación anual.

Terminada la vigencia del contrato del seguro de pensión, el pensionado que reúna los requisitos correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (65 años de edad y 25 años de cotizaciones) recibirá, en lugar de la pensión que venía disfrutando por riesgos de trabajo o por invalidez, una pensión de vejez. Si el trabajador no reúne los requisitos correspondientes, recibirá una pensión garantizada.

Cuando el trabajador fallezca a consecuencia de un riesgo de trabajo, sus familiares tendrán derecho a una pensión equivalente a 100 por ciento del sueldo básico que hubiese percibido el trabajador al ocurrir el fallecimiento y la gratificación anual que le hubiera correspondido como pensionado por riesgo de trabajo. La pensión se contratará con la aseguradora que elijan los familiares, en cuyo caso el ISSSTE cubrirá el monto constitutivo necesario para la contratación del seguro de pensión y el pago de la gratificación anual. El saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador fallecido por un riesgo de trabajo, podrá ser retirado por sus familiares en una sola exhibición o utilizado

para contratar un seguro de pensión que les otorgue una renta por una suma mayor.

El sueldo básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente del D.F., será el que se tome en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida.

Las pensiones derivadas de estos seguros se incrementarán una vez al año en el mes de febrero de acuerdo con el incremento de la inflación (INPC) del año calendario anterior.

Los pensionados por riesgos de trabajo o invalidez tendrán derecho a una gratificación anual (aguinaldo) igual al número de días concedidos a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión.

*Pensión por causa de muerte (ramo de vida
del seguro de invalidez y vida)*

La muerte del trabajador en activo por causas ajenas al servicio (invalidez) y el fallecimiento del pensionado por riesgos de trabajo o invalidez, da lugar a pensiones de viudez, orfandad o ascendencia (padres que dependan económicamente del trabajador o del pensionado). Los familiares, en el orden de prelación que establece la ley, tienen derecho a una pensión equivalente a 100 por ciento de la que le hubiera correspondido al trabajador por invalidez o de la pensión que venía disfrutando el pensionado por riesgos de trabajo o invalidez y se incrementará una vez al año en el mes de febrero conforme al INPC (inflación). La cuantía de la pensión será hasta por un monto máximo de 10 veces el salario mínimo.

La pensión se contratará por los familiares con la aseguradora de su elección, para tal efecto el ISSSTE cubrirá el monto constitutivo necesario para la contratación del seguro de pensión y demás prestaciones económicas (gratificación anual y gastos de funerales del pensionado fallecido). El saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador o pensionado por riesgo de trabajo o invalidez fallecido, podrá ser retirado por sus familiares en una sola exhibición o utilizado para contratar un seguro de pensión que les otorgue una renta por una suma mayor.

Del esquema general sobre el nuevo sistema de pensiones establecido por la nueva ley del ISSSTE hasta aquí descrito, caben las reflexiones siguientes:

- Bajo el régimen de capitalización individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el monto de la pensión y del seguro de sobrevivencia estará en función de los recursos acumulados en la cuenta individual de cada trabajador, por ello se define como un régimen de beneficios inciertos (excepto la pensión mínima garantizada por el gobierno federal).

- La inversión de los recursos de los trabajadores no está garantizada con una tasa de rendimiento mínimo real y se afectan por el cobro de comisiones mercantiles. Es decir, el ahorro de los trabajadores puede verse afectado por una caída negativa de las tasas de interés de los activos financieros en los que estén invertidos sus recursos

...el ahorro de los trabajadores puede verse afectado por una caída negativa de las tasas de interés de los activos financieros en los que estén invertidos sus recursos

comisiones mercantiles. Es decir, el ahorro de los trabajadores puede verse afectado por una caída negativa de las tasas de interés de los activos financieros en los que estén invertidos sus recursos, en tanto que, las administradoras (afores y el Pensionissste) nunca se verán afectadas porque en todo el ciclo de vida laboral del trabajador (activo o desempleado) no dejan de cobrar comisiones por la operación de la cuenta individual.

- El monto de la pensión no sólo depende del saldo acumulado en la cuenta individual, sino también del costo de los seguros de pensión y de sobrevivencia que contraten los trabajadores en forma individual con las aseguradoras.
- El ahorro solidario, que se establece como “beneficio” para incrementar el saldo de la cuenta individual del trabajador, es regresivo en el caso de los depósitos que efectúen las entidades y dependencias (con cargo a recursos fiscales) porque beneficiará a los trabajadores de más altos ingresos, quienes estarían en condiciones de efectuar aportaciones voluntarias, adicionales a los descuentos obligatorios (cuotas) que establece la nueva ley.
- Si bien la Ley dispone que las pensiones que se deriven del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez deberán incrementarse cada año con la inflación, debe tenerse en cuenta que dicho incremento será pagado por el trabajador con cargo a los recursos de su cuenta individual.
- Los pensionados por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez no tendrán derecho a la gratificación anual (aguinaldo), a diferencia de los pensionados por riesgos de trabajo y por invalidez y vida, que gozarán de esa prestación financiada con cargo a la suma asegurada que paga el ISSSTE a la aseguradora.
- La Ley no prevé ninguna garantía para aquellos trabajadores que, habiendo contratado una pensión bajo la modalidad de retiro programado, los recursos de su cuenta individual llegaren a agotarse por efecto de una mayor sobrevivencia a la estimada por la afore o el Pensionissste. Además, para esta modalidad no aplica la disposición de que la renta se incremente anualmente con base en el INPC ni con ningún otro indicador.
- Para contratar los seguros de pensión derivados de los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez, el ISSSTE entrega a las aseguradoras una suma asegurada con cargo a los fondos que administra, dicha

suma debe ser suficiente para que éstas: *a)* paguen la pensión mensual que corresponda, *b)* la gratificación anual al pensionado, y *c)* cubran bimestralmente las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en la cuenta individual del pensionado. Sin embargo, la Ley no establece mecanismos para supervisar que las aseguradoras efectivamente realicen el depósito bimestral de dichas cuotas y aportaciones en las cuentas individuales de los pensionados, mucho menos prevé sanciones económicas a las que se harían acreedoras en caso de incumplimiento o demora en el entero de tales cotizaciones.

- Se dispone que los pensionados por riesgos de trabajo y por invalidez al cumplir 65 años de edad, recibirán una pensión de vejez en lugar de la pensión que venían disfrutando, la que deberán contratar con una aseguradora con cargo a los recursos acumulados en su cuenta individual. Este mecanismo, además de ser ilegal, porque se sustituye una pensión que fue originada por causa de una enfermedad o un accidente profesional o por una enfermedad o accidente no profesional por otra de distinta naturaleza (vejez), podría dar lugar a que la nueva pensión que se contrate por vejez resulte en una cuantía inferior a la que el pensionado venía disfrutando por riesgos de trabajo o por invalidez. Adicionalmente, al sustituirse las pensiones de riesgos de trabajo y de invalidez por otra de vejez, los pensionados perderán la prestación por gratificación anual (aguinaldo).

...al sustituirse las pensiones de riesgos de trabajo y de invalidez por otra de vejez, los pensionados perderán la prestación por gratificación anual (aguinaldo)

Como se apuntó inicialmente, este sistema de capitalización individual será obligatorio para los trabajadores de nuevo ingreso, para aquellos que se encuentren separados del servicio y posteriormente reingresen, y para los trabajadores en activo que se encontraban cotizando al ISSSTE a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley que opten por la acreditación de bonos de pensión ISSSTE.

Esquema de transición al nuevo sistema de pensiones

La nueva ley del ISSSTE prevé en diversos artículos transitorios un esquema de transición al nuevo sistema de pensiones que establece lo siguiente:

- Los jubilados y pensionados a la fecha de entrada en vigor de la reforma seguirán recibiendo sus jubilaciones y pensiones en los mismos

términos de la ley que se abrogó (ley de 1983). Estas pensiones en curso de pago estarán a cargo del gobierno federal y se financiarán con recursos fiscales y con las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo que opten por el régimen de pensiones que establece el artículo décimo transitorio de la nueva ley.

De acuerdo con cifras del ISSSTE, al cierre de marzo de 2007 se encontraban en este supuesto un total de 582 079 jubilados y pensionados.

- A los trabajadores en activo que se encuentren cotizando al régimen del ISSSTE a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley (1º de abril de 2007), se les reconocen los períodos cotizados con anterioridad (antigüedad), para lo cual tendrán derecho a optar por el sistema de cuentas individuales con la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE, o bien, por el régimen de pensiones que se establece en el artículo décimo transitorio.

Al cierre de marzo de 2007, se encontraban en este supuesto un total de 2'400 505 trabajadores.

En un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2007, la SHCP y el ISSSTE darán a conocer a los 2.4 millones de trabajadores el cálculo preliminar de los bonos de pensión que, eventualmente, les corresponderían a cada uno en caso de optar por el sistema de pensiones de capitalización individual.

A partir del día 1º de enero de 2008, los trabajadores tendrán un plazo de seis meses para elegir migrar al régimen de cuentas individuales con la acreditación de bonos de pensión, o bien, acogerse al régimen de pensiones del artículo décimo transitorio. Los trabajadores deberán comunicar su decisión por escrito al ISSSTE por conducto de las dependencias y entidades donde laboren, a través del formato que para tal efecto se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*.

- Por último, conviene precisar que todos los trabajadores que se encontraban cotizando al régimen del ISSSTE, con independencia de la opción de modelo de pensiones que elijan, todos, sin excepción, cotizarán en los términos que establece el régimen obligatorio de la nueva ley del ISSSTE.

Bonos de pensión del ISSSTE: migración automática al sistema de capitalización individual

Los trabajadores que opten por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE automáticamente quedarán sujetos al nuevo sistema de pensiones que establece

el régimen obligatorio de la nueva ley basado en cuentas de capitalización individual, que fue descrito en el apartado anterior.

Para tal efecto, a los trabajadores se les abrirá una cuenta individual en la que se les acreditará el valor nominal de los bonos de pensión, se depositarán las cuotas y aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y demás recursos que integren la mencionada cuenta. Asimismo, en dicha cuenta se acreditarán los saldos acumulados en las cuentas individuales abiertas bajo el sistema de ahorro para el retiro que estuvo vigente desde el primer bimestre de 1992 (SAR-ISSSTE 92) hasta el segundo bimestre de 2007.

El Pensionissste administrará de manera exclusiva las cuentas individuales de los trabajadores afiliados o que se afilien al Instituto durante los 36 meses siguientes al inicio de sus operaciones. Concluido este plazo, los trabajadores podrán solicitar el traspaso de su cuenta individual a cualquier afore o permanecer en el Pensionissste. Asimismo, a partir de esa fecha, el Pensionissste podrá recibir el traspaso de cuentas individuales de trabajadores afiliados al IMSS o de trabajadores independientes.

Una vez cumplidos los supuestos para el disfrute de una pensión por retiro, cesantía en edad avanzada o vejez, el trabajador contratará con cargo a los recursos acumulados en su cuenta individual (incluido el importe de los bonos de pensión) una renta vitalicia con la aseguradora de su elección, o bien, un retiro programado con el Pensionissste o la afore que le opere su cuenta, y un seguro de sobrevivencia para sus familiares beneficiarios.

Los bonos de pensión se calcularán con base en los años de cotización, la edad y el sueldo básico que el trabajador estuviere percibiendo el último día del año anterior a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley. En teoría, el bono será equivalente al valor presente de la pensión a la que tenga derecho cada trabajador al momento de la reforma.

Los bonos de pensión serán títulos emitidos por el gobierno federal y tendrán un valor nominal constante en unidades de inversión (udis). De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la nueva ley del ISSSTE "...para proteger al derechohabiente de la inflación, el bono se emite en udis con una tasa de rendimiento equivalente al 3.5 por ciento por encima de la inflación".

El Banco de México tendrá a su cargo las funciones de custodia, administración y servicio de los bonos de pensión del ISSSTE. De acuerdo con el artículo vigésimo quinto transitorio de la nueva ley, los bonos de pensión no serán afectados por el cobro de comisiones que estén autorizados a cobrar el Pensionissste y las afores por la administración de las cuentas individuales.

Los bonos de pensión se calcularán con base en los años de cotización, la edad y el sueldo básico que el trabajador estuviere percibiendo el último día del año anterior a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley.

Los trabajadores que opten por la acreditación de bonos de pensión en sus cuentas individuales para tener derecho a las pensiones que se deriven del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, deberán cumplir con los requisitos de edad (60 o 65 años) y tiempo de cotizaciones mínimas obligatorias (25 años). La pensión y el seguro de sobrevivencia serán contratados por el trabajador con la aseguradora de su elección, con cargo al saldo acumulado en su cuenta individual que incluirá los recursos derivados de la liquidación de los bonos de pensión. El trabajador podrá optar alternativamente por contratar la pensión bajo la modalidad de retiros programados. Los trabajadores podrán retirarse anticipadamente, antes de cumplir las edades y años de cotización, siempre y cuando la pensión que se les calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más de 30 por ciento a la pensión garantizada por el Estado, una vez cubierta la prima de sobrevivencia.

El monto de la pensión bajo la modalidad que se contrate y del seguro de sobrevivencia, estará determinado por el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador, es decir, por el monto que alcancen con la liquidación de los bonos de pensión, las cuotas y aportaciones efectuadas, los rendimientos, menos las comisiones cobradas tanto por la administración de las cuentas individuales como por la contratación de los seguros de pensión (renta vitalicia o retiro programado) y de sobrevivencia.

Varios problemas asociados al cálculo de los bonos de pensión determinarán que la gran mayoría de trabajadores y trabajadoras con menos de 30 o 28 años de servicios que opten por esta alternativa no alcancen un monto de pensión equivalente a 100 por ciento del promedio de su último sueldo básico de cotización, como garantizaba la Ley del ISSSTE que se abrogó. Más aún, el valor de los bonos de pensión estará subestimado porque en su cálculo no se consideran, entre otros factores:

- El costo o valor del seguro de sobrevivencia para los familiares beneficiarios⁴³
- El incremento anual en la esperanza de vida al nacer, considerando que en el cálculo se fija en 73 años cuando tan sólo en el año 2007 corresponde a 75 años, y aumenta cada año, y
- El cálculo de los bonos de pensión se efectuará sobre una misma tabla para hombres y mujeres, no obstante que en promedio las mujeres sobreviven en el retiro más años que los hombres, por lo cual se verán

⁴³ De acuerdo con un estudio del actuario Alejandro Hazas, “El no haber incluido en el cálculo del bono de reconocimiento el costo del seguro para la transmisión de la pensión a los deudos de los jubilados que fallezcan, implica una reducción en promedio del 37 por ciento de la cuantía de la pensión de jubilación que se pueda adquirir con el bono de reconocimiento...”, en “Un diagnóstico radiográfico de las principales diferencias y errores estructurales contenidos en la reforma a la Ley del ISSSTE”, documento de trabajo, abril de 2007.

proporcionalmente más afectadas con montos de bonos de pensión inferiores para contratar pensiones para más años

Lo anterior es aún más injusto si se considera que prácticamente la mitad de quienes cotizan en la actualidad al ISSSTE son mujeres.

En general, los trabajadores, una vez abierta su nueva cuenta individual, tendrán que cotizar durante un horizonte mayor de años para, por una parte, incrementar el monto de su pensión y, por otra, acumular los recursos suficientes para la contratación del seguro de sobrevivencia para sus familiares beneficiarios.

El bono de pensión liquida la responsabilidad pensionaria del gobierno con sus trabajadores, pone un valor monetario al derecho de pensión de los trabajadores, es una deuda en documentos respaldada por la capacidad financiera futura del propio gobierno federal (recursos fiscales), es dinero virtual que los trabajadores nunca verán: primero se acredita su valor monetario en sus cuentas y, posteriormente, su liquidación se utiliza para la compra del seguro de pensión con la aseguradora o para la contratación de un retiro programado con la afore o el Pensionissste que le administre su cuenta.

Régimen de pensiones que establece el artículo décimo transitorio de la nueva ley del ISSSTE

En primer lugar cabe aclarar que la afirmación de que los trabajadores activos podrán elegir “mantenerse en el régimen actual” es falsa, porque ese régimen se abrogó junto con la Ley del ISSSTE que estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 2007 (Ley del ISSSTE de 1983). El artículo quinto transitorio de la nueva ley dispone que los trabajadores podrán optar por el “régimen que se establece en el artículo décimo transitorio” no por el “régimen actual o anterior”. Otra situación distinta es el hecho de que en el artículo décimo transitorio se incorporan algunas de las modalidades para acceder a pensiones comprendidas en el régimen obligatorio de la ley que se abrogó.

Los trabajadores que opten por el régimen del artículo décimo transitorio tendrán derecho a pensiones por jubilación; retiro por edad y tiempo de servicios; cesantía en edad avanzada; riesgos del trabajo; e invalidez y vida. Las cuantías de dichas pensiones se determinan explícitamente como un porcentaje del promedio del último sueldo y se financiarán con fondos colectivos integrados por cuotas y aportaciones de los trabajadores y patrones, más recursos fiscales complementarios.

En tal sentido, el régimen de pensiones que establece el artículo décimo transitorio puede definirse de manera genérica como un sistema de reparto de beneficios definidos, que se ajustará con incrementos graduales en la edad mínima para el retiro, tornando más rígidas las condiciones para su disfrute.

Los trabajadores en activo que opten por este régimen no tendrán derecho a la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE.

Los trabajadores, dependencias y entidades, así como el gobierno federal, cubrirán las cuotas y aportaciones obligatorias que les corresponden de acuerdo con el régimen financiero de los seguros, prestaciones y servicios que establece la nueva ley del ISSSTE. Específicamente, a los trabajadores les corresponderá cubrir las cuotas obligatorias de los seguros de salud; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; invalidez y vida; y servicios sociales y culturales (véanse los cuadros 2 y 3).

La aportación patronal de 2.0 por ciento del ramo de retiro del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y la correspondiente a 5.0 por ciento por concepto de vivienda (Fovissste) continuarán depositándose respectivamente en las subcuentas de ahorro para el retiro y las subcuentas del Fondo de Vivienda que integran las cuentas individuales de los trabajadores abiertas desde el primer bimestre del año de 1992 (SAR-ISSSTE 92). Las instituciones bancarias que hasta ahora operan estas cuentas individuales, las transferirán al Pensionissste, el cual, en adelante, las administrará de forma exclusiva.

Las cuotas y aportaciones se efectuarán sobre el sueldo básico definido en el artículo 17 de la nueva ley, con un límite inferior de un salario mínimo y un límite superior equivalente a 10 veces dicho salario.

Los trabajadores deberán cumplir períodos de cotización y edades mínimas para tener derecho a las pensiones de jubilación; retiro por edad y tiempo de servicios; o cesantía en edad avanzada.

Durante el periodo del 1º de abril de 2007 al 31 de diciembre de 2009, para cada una de estas modalidades se mantienen las condiciones y requisitos previstos por la Ley del ISSSTE abrogada: años de servicios, edad mínima y porcentajes del sueldo básico que corresponden a cada pensión; no obstante, el sueldo básico que se tomará en cuenta para el cálculo de las pensiones será el que se define en la nueva ley.

A partir del 1º de enero de 2010 se incrementan gradualmente las edades mínimas y se establecen condiciones para que, en su caso, continúe aplicándose la misma base de cálculo del periodo anterior para la definición de los montos de pensión, como se muestra en el cuadro 6.

Pensión por jubilación

En el periodo del 1º de abril de 2007 al 31 de diciembre de 2009, los trabajadores deberán acreditar 30 años o más de cotizaciones y las trabajadoras 28 años o más, para tener derecho a la pensión por jubilación equivalente a 100 por ciento del promedio del sueldo básico de su último año de servicios.

A partir del año 2010 y durante 2011, se establece como requisito adicional una edad mínima de 51 años para trabajadores y de 49 años para trabajadoras,

Cuadro 6. Régimen de transición para las pensiones de jubilación, RETS y CEA establecidas en el artículo décimo transitorio de la nueva ley del ISSSTE

Concepto	Requisitos / Monto de las pensiones (Vigencia: 1º de abril de 2007 a 31 de diciembre de 2009)	Requisitos / Monto de las pensiones (Vigencia: 1º de enero de 2010 en adelante)
Pensión por jubilación	<p>Cotizaciones: Trabajadores, 30 años o más; trabajadoras, 28 años o más.</p> <p>Pensión: 100% del promedio del SB disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador.</p>	<p>Cotizaciones: En los mismos términos del periodo anterior.</p> <p>Edad: En 2010 y 2011 se establece una edad mínima de 51 años para trabajadores y de 49 años para trabajadoras; con aumentos de un año en la edad cada dos años, para llegar a 60/58 años de edad de 2028 en adelante.</p> <p>Pensión: El mismo porcentaje del periodo anterior.</p> <p>No obstante, se tomará en cuenta el promedio del SB del último año de servicios del trabajador, siempre y cuando acredite una antigüedad mínima de 3 años en el mismo puesto y nivel, de lo contrario se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto.</p>
Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios	<p>Cotizaciones: Trabajadores (hombres y mujeres), 15 años o más.</p> <p>Edad: 55 años o más, hombres y mujeres.</p> <p>Pensión: De 50 a 95% del promedio del SB del último año de servicio del trabajador, según los años de servicios. El porcentaje inicial de 50% con 15 años de servicios, se incrementa 2.5% por cada año adicional de servicios hasta 75% con 25 años de servicios, en adelante dicho porcentaje aumenta 5.0% hasta llegar a la pensión máxima de 95% con 29 años de servicios.</p> <p>Se tomará en cuenta el promedio del SB del último año de servicios del trabajador, siempre y cuando acredite una antigüedad mínima de 3 años en el mismo puesto y nivel; de lo contrario, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto.</p>	<p>Cotizaciones: En los mismos términos del periodo anterior.</p> <p>Edad: Se incrementa a 56 años en 2010 y 2011, con aumentos de un año en la edad cada dos años, para llegar a 60 años de edad de 2018 en adelante.</p> <p>Pensión: Los mismos porcentajes y condiciones definidos en el periodo anterior.</p>

...Cuadro 6. Régimen de transición para las pensiones de jubilación, RETS y CEA establecidas en el artículo décimo transitorio de la nueva ley del ISSSTE

Pensión por cesantía en edad avanzada <p>Cotizaciones: Trabajadores (hombres y mujeres), un mínimo de 10 años o más.</p> <p>Edad: 60 años o más, hombres y mujeres.</p> <p>Pensión: De 40 a 50% del promedio del SB del último año de servicio del trabajador, según la edad. El porcentaje inicial de 40% con 60 años de edad, se incrementa 2.0% por cada año de edad, hasta llegar a la pensión máxima de 50% con 65 años de edad o más.</p>	<p>Cotizaciones: En los mismos términos del periodo anterior.</p> <p>Edad: Se incrementa a 61 años en 2010 y 2011, con aumentos de un año en la edad cada dos años, hasta llegar a 65 años de edad de 2018 en adelante.</p> <p>Pensión: Los mismos porcentajes del periodo anterior.</p> <p>No obstante, se tomará en cuenta el promedio del SB del último año de servicios del trabajador, siempre y cuando acredite una antigüedad mínima de 3 años en el mismo puesto y nivel; de lo contrario, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto.</p>
---	--

SB: Sueldo básico (de cotización), el definido en el artículo 17 de la nueva ley del ISSSTE.

Fuente: Artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el *DOF* el 31 de marzo de 2007.

con aumentos de un año en la edad cada dos años, respectivamente, hasta 60/58 años de edad a partir del año 2028.

Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios

A partir del 1º de abril de 2007 y hasta el 31 de diciembre de 2009, los trabajadores que cumplan 55 años de edad o más y 15 años o más de cotización al Instituto, tendrán derecho a una pensión de retiro por edad y tiempo de servicios equivalente a un porcentaje del promedio del sueldo básico de su último año de servicios, donde: el porcentaje inicial corresponde a 50 por ciento con 15 años de servicios, que se incrementa 2.5 por ciento por cada año adicional de servicios hasta 75 por ciento con 25 años de servicios; en adelante dicho porcentaje aumenta 5.0 por ciento hasta llegar a la pensión máxima de 95 por ciento con 29 años de servicios.

A partir del año 2010 y durante 2011, aumenta la edad mínima a 56 años, con incrementos posteriores de un año de edad cada dos años hasta 60 años de edad a partir de 2018.

Pensión por cesantía en edad avanzada

Entre el 1º de abril de 2007 y el 31 de diciembre de 2009, los trabajadores que se separan voluntariamente del servicio o que queden privados de trabajo después de los 60 años de edad y que hayan cotizado un mínimo de 10 años, tendrán derecho a una pensión de cesantía en edad avanzada equivalente a un porcentaje del promedio del sueldo básico de su último año de servicios, donde: el porcentaje inicial corresponde a 40 por ciento con 60 años de edad, que se incrementa 2.0 puntos porcentuales por cada año de edad, hasta llegar a la pensión máxima de 50 por ciento con 65 años de edad o más.

A partir de 2010 y durante 2011 aumenta la edad mínima a 61 años, con aumentos de un año en la edad cada dos años para 65 años de edad a partir de 2018.

En el cuadro 7 se muestra el incremento gradual en las edades mínimas para las pensiones de jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, y cesantía en edad avanzada.

Como se observa en el cuadro 6, a partir del 1º de enero de 2010, para calcular los porcentajes de pensión que correspondan por jubilación o por cesantía en edad avanzada se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador, siempre y cuando acredite una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años; de lo contrario, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto sin importar su antigüedad en el mismo. En el caso de la pensión por retiro por edad y tiempo de servicios, esta disposición se aplicará desde la entrada en vigor de la nueva ley (1º de abril de 2007).

Cuadro 7

Incrementos de las edades para pensiones de jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, y cesantía en edad avanzada, establecidas en el artículo décimo transitorio de la nueva ley del ISSSTE

Años	Edad mínima para jubilación		Años	Edad para pensión RETS	Edad para pensión CEA		
	Trabajadores	Trabajadoras					
2010 y 2011	51	49	2010 y 2011	56	61		
2012 y 2013	52	50	2012 y 2013	57	62		
2014 y 2015	53	51	2014 y 2015	58	63		
2016 y 2017	54	52	2016 y 2017	59	64		
2018 y 2019	55	53	2018 en adelante	60	65		
2020 y 2021	56	54					
2022 y 2023	57	55					
2024 y 2025	58	56					
2026 y 2027	59	57					
2028 en adelante	60	58					

RETS: Retiro por edad y tiempo de servicios.

CEA: Cesantía en edad avanzada.

Fuente: Artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores, publicada en el *DOF* el 31 de marzo de 2007.

Pensión por riesgos del trabajo

Las pensiones derivadas de un riesgo del trabajo se sujetarán a las disposiciones que establece el seguro de riesgos del trabajo previsto en el régimen obligatorio de la nueva ley del ISSSTE. En tal sentido, el ISSSTE, con cargo a los recursos que le transfiera el gobierno federal, contratará con una aseguradora una renta vitalicia a favor del trabajador, o en caso de su fallecimiento a causa de un riesgo del trabajo, el seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes.

Pensión por invalidez y vida

Los trabajadores deberán acreditar un periodo mínimo de quince años de cotización para tener derecho a una pensión por invalidez, que corresponderá a un porcentaje del promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior de acuerdo con los años de servicios, donde: el porcentaje inicial

corresponde a 50 por ciento con 15 años de servicios, que se incrementa 2.5 puntos porcentuales por cada año adicional de servicios hasta 75 por ciento con 25 años de servicios; en adelante, dicho porcentaje aumenta 5.0 puntos porcentuales hasta alcanzar 95 por ciento con 29 años de servicios.

Los familiares del trabajador fallecido tendrán derecho a una pensión equivalente al 100 por ciento de la que le hubiese correspondido al trabajador, siempre y cuando éste hubiere cotizado un mínimo de 15 años.

*Trato desigual, omisiones y lagunas en el esquema de pensiones
del artículo décimo transitorio*

63

De las modalidades de pensión hasta aquí descritas en los términos del régimen que se establece en el artículo décimo transitorio de la nueva ley y el tratamiento de las cuentas individuales correspondientes al SAR-ISSSTE 92, caben las observaciones siguientes:

1. En el artículo décimo segundo transitorio se dispone que el gobierno federal cubrirá las pensiones que se otorguen a los trabajadores que opten por este esquema, así como el costo de su administración. Sin embargo, debe precisarse que dichas pensiones se financiarán no sólo con recursos fiscales, sino también con cargo a las cuotas de los trabajadores que hayan optado por este esquema, y por las aportaciones de las dependencias y entidades, correspondientes a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (excepto el 2.0 por ciento del ramo de retiro), riesgos de trabajo e invalidez y vida. Dichas cuotas y aportaciones serán ingresadas a la tesorería del ISSSTE que, a su vez, las transferirá a la SHCP para que con cargo a esos recursos, más, en su caso, recursos fiscales complementarios, se paguen las jubilaciones y pensiones.
2. Asimismo, debe tenerse en cuenta que con cargo a esas mismas cuotas y aportaciones, más los recursos fiscales necesarios, se pagarán las pensiones en curso de pago de los trabajadores que se encontraban jubilados y pensionados a la fecha de entrada en vigor de la reforma.
3. El establecimiento a partir del año 2010 del requisito de una edad mínima para tener derecho a una pensión por jubilación, se traducirá en aumentos de los años de cotización para trabajadores y trabajadoras más allá de los períodos mínimos obligatorios (hombres, 30 años, y mujeres, 28 años), sobre todo para quienes ingresaron a cotizar al ISSSTE en los años ochenta a edades tempranas. Esta disposición también genera un trato desigual en cuanto a requisitos exigibles entre trabajadores, para aquellos que durante el periodo del 1º de abril de 2007 al 31 de diciembre de 2009 deberán acreditar únicamente años

...en términos prácticos desaparece el derecho a obtener una pensión por cesantía en edad avanzada a partir del año 2018, cuando se fija una edad mínima de 65 años

de servicios o cotización (hombres, 30 años, y mujeres, 28 años), y para aquellos que a partir del año 2010 deberán acreditar adicionalmente al requisito de años de servicios una edad mínima que se incrementará gradualmente hasta el año 2028, lo que, a su vez, se traducirá en aumentos de los períodos de cotización exigibles.

4. Dentro del esquema del artículo décimo transitorio, en términos prácticos desaparece el derecho a obtener una pensión por cesantía en edad avanzada a partir del año 2018, cuando se fija una edad mínima de 65 años. Esta disposición establece un trato desigual entre trabajadores, en virtud de que tanto en la sección de pensión por cesantía en edad avanzada del régimen obligatorio de la nueva ley del ISSSTE como en la Ley del Seguro Social en vigor, existe cesantía en edad avanzada cuando el trabajador queda privado de trabajo a partir de los 60 años de edad.
5. El artículo décimo transitorio establece un mecanismo de pago directo por parte del ISSSTE de las pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, y cesantía en edad avanzada. Sin embargo, y de manera *sui generis*, en el caso de las pensiones que se deriven por riesgos del trabajo previstas en el mismo artículo, serán contratadas por el ISSSTE con una aseguradora bajo la modalidad de renta vitalicia más el seguro de sobrevivencia para familiares. Por esta última vía, se amplía el ámbito de negocios de las aseguradoras, en adición a la operación activa de los contratos de pensión y de seguros de sobrevivencia derivados del nuevo sistema de pensiones establecido en el régimen obligatorio de la nueva ley (seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, seguro de invalidez y vida, y seguro de riesgos del trabajo).
6. El artículo décimo transitorio dispone que para tener derecho a una pensión por invalidez o a la pensión para los familiares derivada del fallecimiento del trabajador, se requiere que éste acredite un mínimo de 15 años de cotización. Dicha disposición establece un trato desigual entre trabajadores, en tanto que en la sección de pensión por invalidez del régimen obligatorio de la nueva ley del ISSSTE así como en la Ley del Seguro Social en vigor, se requiere que el trabajador hubiera acreditado el pago de tres y cinco años de cotizaciones mínimas, respectivamente.
7. Si bien el artículo décimo transitorio dispone que los familiares derechohabientes del trabajador fallecido por causas ajenas al servicio tendrán derecho a una pensión, se omite este derecho cuando el pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios o cesantía en edad avanzada hubiere fallecido.

Además de lo anterior, el régimen de pensiones del artículo décimo transitorio omite o extingue otros derechos y prestaciones previstos por la ley del ISSSTE abrogada (Ley del ISSSTE de 1983), lo que deja en un estado de incertidumbre e inseguridad social y jurídica a los trabajadores que opten por este régimen, entre ellos los siguientes (los artículos que se citan entre paréntesis corresponden a la Ley del ISSSTE de 1983):

8. No se establece el límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo para determinar el monto máximo de las pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada, invalidez y para la pensión que corresponda a los familiares derechohabientes (artículo 15).
9. No se establece el procedimiento para la actualización de las pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada, invalidez y para las pensiones que correspondan a los familiares derechohabientes (artículo 57).
10. No se respeta el promedio del sueldo básico del último año de servicio del trabajador para el cálculo de las pensiones (artículo 64).
11. No se especifica el redondeo del año según el cual toda fracción de más de seis meses de servicios se considerará como año completo para los efectos del otorgamiento de las pensiones (artículo 59).
12. No se considera el derecho a pensión al trabajador que se hubiere separado del servicio después de haber cotizado cuando menos 15 años y que hubiere dejado sus cotizaciones al Instituto, ni el derecho a pensión a sus familiares en caso de que falleciera antes de cumplir los 55 años de edad (artículo 66).
13. Se cancela el derecho a la indemnización global, que puede afectar a los trabajadores que actualmente tengan de uno a 14 años de servicios (artículo 87).
14. No se establece el derecho del pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada e invalidez a gratificación anual o aguinaldo (artículo 57).
15. No se establece la prestación a los familiares derechohabientes por concepto de gastos de funerales en caso de fallecimiento de un pensionista (artículo 81).
16. Se cancela la obligación de las dependencias y entidades a efectuar la aportación por concepto de retiro (2.0 por ciento del sueldo básico) sobre un límite equivalente a 25 veces el salario mínimo general del Distrito Federal (artículo 90 bis, A y B).
17. Se omite la devolución de los recursos que integran la cuenta individual del trabajador abierta bajo el sistema de ahorro para el retiro vigente a partir del primer bimestre de 1992, SAR-ISSSTE 92 (artículo 90 bis-O).

Todo parece indicar que las condiciones que establecen un trato desigual de derechos y prestaciones, omisiones y lagunas jurídicas en el esquema de pensiones del artículo décimo transitorio de la nueva ley del ISSSTE, fueron calculadas por los autores de la reforma con el fin expreso de desalentar a los servidores públicos de optar por mantenerse en un “régimen de beneficios definidos”

“régimen de beneficios definidos” y forzar su traslado al sistema de capitalización individual con bonos de pensión, con lo cual estarían asegurando el éxito de su reforma de pensiones que está básicamente dirigida a la generación actual de trabajadores inscritos en el ISSSTE, es decir, a los 2.4 millones de cotizantes actuales que tendrán que elegir entre uno y otro régimen.

El esquema de transición adoptado con la reforma de pensiones del ISSSTE difiere del adoptado en la reforma de pensiones del IMSS de 1995/97, que no extraña los problemas del primero. De acuerdo con el esquema del IMSS, todos los asegurados (trabajadores y sus familiares derechohabientes) inscritos al IMSS con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social (1º de julio de 1997), al cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones en los términos de la ley derogada, tienen derecho a optar por el sistema de pensiones de dicha ley o bien por el esquema de pensiones establecido en la nueva Ley del Seguro Social.

Cuentas individuales del SAR-ISSSTE 92

De acuerdo con la interpretación de los artículos transitorios vigésimo sexto y vigésimo séptimo de la nueva ley del ISSSTE, las cuentas individuales correspondientes al SAR-ISSSTE 92 de los trabajadores que opten por el régimen de pensiones del artículo décimo transitorio serán transferidas al Pensionissste, que las administrará en adelante de manera exclusiva.

Erróneamente el artículo transitorio vigésimo sexto señala que los “recursos acumulados” en las mencionadas cuentas deberán ser transferidos al Pensionissste, “los que se mantendrán invertidos en créditos a cargo del Gobierno Federal” en el Banco de México. La redacción es errónea porque las cuentas individuales se integran por dos subcuentas: la de ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda (Fovissste). En tal sentido, los recursos que se transferirán al

18. Se omite la devolución de los recursos que integran la cuenta individual a los beneficiarios del trabajador, en caso de su fallecimiento (artículo 90 bis-S).

Todo parece indicar que las condiciones que establecen un trato desigual de derechos y prestaciones, omisiones y lagunas jurídicas en el esquema de pensiones del artículo décimo transitorio de la nueva ley del ISSSTE, fueron calculadas por los autores de la reforma con el fin expreso de desalentar a los servidores públicos de optar por mantenerse en un “régimen de beneficios definidos”

Pensionissste serán los acumulados en las subcuentas de retiro, en tanto que los acumulados en las subcuentas del Fondo de la Vivienda continuarán siendo administrados por el Fovissste.

En el caso de los trabajadores que opten por la acreditación de bonos de pensión, los saldos acumulados en sus cuentas individuales del SAR-ISSSTE 92 se les acreditarán en la nueva cuenta individual que se les abrirá de acuerdo con el sistema de pensiones previsto por el régimen obligatorio de la nueva ley. Estas cuentas las administrará el Pensionissste durante los 36 meses siguientes a su creación. Concluido este plazo, los trabajadores podrán traspasar su cuenta individual a cualquier afore o continuar en el Pensionissste.

De acuerdo con lo anterior, las instituciones de crédito que a la fecha operan las cuentas individuales del SAR-ISSSTE 92 (BBVA Bancomer, Banamex, HSBC, Santander Serfin y Scotiabank Inverlat) deberán transferirlas al Pensionissste dentro del mes siguiente al inicio de sus operaciones. Durante un plazo de 36 meses el Pensionissste operará el total de recursos que se hubieren acumulado en las subcuentas de retiro de las cuentas individuales, los que tan sólo al cierre de mayo de 2007 ascendieron a 59 578.9 millones de pesos (véase el cuadro 8).

*Cuadro 8
Evolución del SAR-ISSSTE 92 / (Cifras al cierre de cada año)*

Año	Número de trabajadores cotizantes a todas las prestaciones y Fovissste ¹	Número de cuentas individuales	Cuentas individuales inactivas (%)	Saldos acumulados en las cuentas (millones de pesos)	
				Subcuenta de Ahorro para el Retiro	Subcuenta del Fondo de la Vivienda (Fovissste)
1998	1 944 772	5 562 230	65.04	13 392.3	14 836.3
1999	1 972 025	6 046 879	67.39	18 072.2	19 452.9
2000	2 000 254	6 468 291	69.08	22 956.6	26 352.8
2001	2 016 954	6 879 269	70.68	28 188.6	34 360.4
2002	2 023 095	6 930 063	70.81	33 462.1	45 040.4
2003	2 013 718	6 930 063	70.94	38 640.0	53 543.0
2004	2 022 321	8 128 132	75.12	44 299.3	58 568.3
2005	2 041 439	8 497 113	75.97	49 674.4	67 248.5
2006	ND	ND	ND	58 813.2	78 424.4
Mayo 2007	ND	ND	ND	59 578.9	81 302.0

ND: No disponible.

¹ El número de trabajadores que cotizan al ISSSTE es mayor al que se reporta para cada año en esta tabla, en virtud de que se considera únicamente el número total de trabajadores que cotizan a todas las prestaciones y al Fovissste.

Fuente: Elaboración propia con base en Consar, Informe Semestral sobre la Situación que Guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro, varios años; ISSSTE, Anuario Estadístico, varios años.

En el marco de los procesos operativos que tendrán lugar con motivo de la implementación de la reforma de pensiones del ISSSTE, no resultan un asunto menor las lagunas jurídicas sobre el SAR-ISSSTE 92 y el escueto tratamiento que se le confiere en artículos transitorios de la nueva ley.

Un aspecto en particular que genera incertidumbre jurídica es el hecho de que en el régimen de pensiones que establece el artículo décimo transitorio se omitió señalar explícitamente el derecho de los trabajadores que elijan acogerse a dicho esquema, de recibir en una sola exhibición el saldo acumulado en su cuenta individual al cumplir 65 años de edad o bien al adquirir el derecho a disfrutar de una pensión; de efectuar retiros parciales de su cuenta individual en caso de incapacidad temporal o desempleo; o el derecho de que los familiares beneficiarios dispongan del saldo de la cuenta en caso de fallecimiento del trabajador titular.

La situación que guarda el SAR-ISSSTE 92 tampoco es un asunto de importancia secundaria por el número de cuentas individuales registradas, la alta pasividad de cuentas, los recursos acumulados desde 1992, y la falta de información verificable en varios aspectos del sistema.

La Consar dejó de reportar el número de cuentas registradas en el sistema. La última cifra disponible, de 8'497 113, corresponde al cierre de diciembre de 2005; de éstas, 76 por ciento son cuentas individuales inactivas considerando el número total de trabajadores cotizantes al ISSSTE en todas las prestaciones y Fovissste, como se muestra en el cuadro 6.

Durante la vigencia del sistema, se han presentado otros problemas o inefficiencias relacionados con depósitos cruzados (IMSS/ISSSTE e Infonavit/Fovissste), emisión de estados de cuenta con saldo cero de un bimestre a otro y, en algunos casos, retiros de recursos de las cuentas individuales fuera de toda normatividad.

Por otra parte, si bien es cierto que de acuerdo con la Ley del ISSSTE de 1983 el trabajador no debía tener más de una cuenta, y en el caso de que así fuera por tener más de una relación laboral, era su responsabilidad unificarlas, lo cierto es que la Consar y el ISSSTE tampoco impulsaron campañas públicas para la depuración y actualización de la información de las cuentas del sistema.

Más aún, no obstante que la Base de Datos Nacional SAR operada por la empresa Procesar, S.A. de C.V., lleva el registro de la información individual de cada trabajador y de la institución bancaria que administra la cuenta de cada uno de éstos, la Consar no ha informado sobre el número de cuentas duplicadas, las que efectivamente se mantienen inactivas y, en su caso, sobre las que no es posible la identificación de su titular por insuficiencia de información.

En este marco no resulta ocioso recordar la experiencia de la reforma de diciembre de 2002, que permitió al gobierno federal disponer de depósitos cercanos a los 20 mil millones de pesos que se mantenían invertidos en la Cuenta Concentradora del IMSS en el Banco de México, correspondientes a cuentas

individuales del SAR-IMSS 92 que no habían sido traspasadas a las afores porque, según se argumentó, la información era insuficiente para la identificación del titular y porque un alto porcentaje de esas cuentas se encontraban en saldo cero o con saldos residuales menores a cien pesos. Al cierre de noviembre de 2002, último dato disponible, los depósitos de estas cuentas individuales ascendieron a 19 482.6 millones de pesos. De acuerdo con la reforma, de la suma que representaran los ingresos por la cancelación de los depósitos en esas cuentas, 11 000.0 millones se utilizaron como aportación al patrimonio inicial de la Financiera Rural; hasta un monto equivalente a cinco por ciento, para la creación de un fondo de reserva para afrontar las solicitudes de retiro o traspaso de los trabajadores que llegaran a acreditar la titularidad de cuentas; y el resto de los ingresos por la cancelación de los depósitos se destinarían para el ejercicio fiscal 2003 como aprovechamientos.⁴⁴

Costo fiscal de la reforma de pensiones

La reforma del sistema de pensiones de los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE implicará un alto costo para las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazos, no obstante que su diseño está basado en una reducción de beneficios para la generación actual de trabajadores por la aplicación de medidas generalizadas como el incremento de la edad de retiro y de las cuotas a cargo de los trabajadores y, más específicamente, por la subestimación de los bonos de pensión del ISSSTE, el cambio de base para determinar el monto de las pensiones del artículo décimo transitorio, y por la cancelación de derechos y prestaciones para los trabajadores que opten por el esquema que establece este artículo.

El costo fiscal de la reforma involucra costos de transición y costos permanentes, los que implican erogaciones adicionales para el gobierno federal en el corto, mediano y largo plazos.

La reforma del sistema de pensiones de los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE implicará un alto costo para las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazos, no obstante que su diseño está basado en una reducción de beneficios para la generación actual de trabajadores

⁴⁴ Decreto por el que se reforma el artículo noveno transitorio del Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de reformas y adiciones a las leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor, publicado el 23 de mayo de 1996, así como los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado el 10 de diciembre de 2002, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2002. Exposición de motivos de la Iniciativa, titular del Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada, *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, LVIII Legislatura, año 3, núm. 86, 13 de diciembre de 2002.

Los costos fiscales de la transición atienden a los costos vinculados al cierre del sistema de reparto y, al mismo tiempo, a la migración hacia el nuevo sistema de pensiones, entre ellos:

- Pensiones en curso de pago y demás prestaciones económicas a jubilados, pensionados y sus familiares derechohabientes a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley
- Pensiones que se otorguen a los trabajadores que opten por el esquema de pensiones del artículo décimo transitorio y las que se otorguen a sus familiares derechohabientes, así como el costo de su administración
- Bonos de pensión del ISSSTE que se emitirán en unidades de inversión (udis) con una tasa de rendimiento por encima de la inflación
- Depósitos a la vista denominados en udis en el Banco de México con la misma tasa de interés real anual que se utilizará para el cálculo de los bonos de pensión, para trabajadores que a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley cumplan con los supuestos para pensionarse pero que deseen seguir laborando y hubieren elegido el sistema de cuentas individuales

Por su parte, los costos fiscales permanentes atienden al diseño del sistema de capitalización individual, entre ellos:

- Cuota social a cargo del Estado por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que se depositará en la cuenta individual del trabajador
- Cuota social a cargo del Estado por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que se depositará en la cuenta individual del pensionado por riesgos del trabajo y por invalidez
- Depósitos por concepto de ahorro solidario que, en su caso, aportarán las dependencias y entidades en la cuenta individual del trabajador que efectúe aportaciones voluntarias
- Pago de la pensión mínima garantizada por el Estado en los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, e invalidez y vida (a trabajadores titulares y a sus familiares)
- Actualización anual de la pensión mínima garantizada conforme al INPC

Adicionalmente a estos costos, el gobierno federal se obliga a aportar una nueva cuota social para salud; una aportación extraordinaria en un plazo de tres años de 8 mil millones de pesos para servicios médicos del ISSSTE; proveerá los recursos necesarios para el inicio de operaciones del Pensionissste; y

deberá afrontar en los próximos cinco años los costos correspondientes por la incorporación al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE de trabajadores por honorarios, lista de raya y eventuales (aportaciones de entidades y dependencias y del gobierno federal).

En este punto, cabe aclarar que el gobierno federal suministrará la cantidad de 2 mil millones de pesos para ampliar la cobertura de los préstamos personales; sin embargo, estos recursos deberán ser devueltos por el ISSSTE en los términos y plazos que convenga con la SHCP.

Las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados que dictaminaron la iniciativa que dio lugar a la nueva ley del ISSSTE, no presentaron las proyecciones y estimaciones del costo fiscal de la reforma, aun y cuando estaban obligadas a hacerlo según lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Al respecto, es evidente que tampoco la SHCP ni el ISSSTE estaban ni están en condiciones de adelantar cifras sobre el costo fiscal de la reforma (permanentes y transitorios), al menos en tanto no cuenten con las cifras definitivas sobre el número de trabajadores que optarán por el régimen de pensiones que establece el artículo décimo transitorio y el número de trabajadores que optarán por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE en el régimen de capitalización individual, teniendo en cuenta que se trata de un universo de poco más de 2.4 millones de trabajadores que se encuentran en este supuesto al cierre de marzo de 2007, que el plazo para optar por una u otra alternativa vence el 30 de junio de 2008 y, adicionalmente, las resoluciones que emita el Poder Judicial de la Federación a las poco más de 167 mil demandas de amparo interpuestas en contra de la nueva ley.

Lo previsible es que el costo fiscal de las pensiones en curso de pago se eleve considerablemente en los próximos tres años por efecto de lo que denominamos como “corrida pensionaria”. Es decir, ante la incertidumbre que generan los cambios legales derivados de la reforma, sobre los derechos adquiridos de cientos de miles de trabajadores, es probable que un número importante de los cerca de 300 mil trabajadores que ya cumplen los requisitos para jubilarse o pensionarse ejerzan su derecho. De darse ese fenómeno, se incrementaría considerablemente el número de pensionados y, en consecuencia, el costo de la nómina que tendría que absorber el gobierno federal con recursos fiscales. Al respecto cabe señalar que, tan sólo al cierre de marzo de 2007, había un total de 582 079 jubilados y pensionados y, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, en 2007 se estima que el gasto de la nómina de pensiones y jubilación ascenderá a 44 771.8 millones de pesos, de los cuales, el gobierno

Las comisiones (...) que dictaminaron la iniciativa que dio lugar a la nueva ley del ISSSTE, no presentaron las proyecciones y estimaciones del costo fiscal de la reforma, aun y cuando estaban obligadas a hacerlo según lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

federal aportará 43 167.5 millones de pesos para cubrir el déficit de dicha nómina.

En el marco de la clausura del encuentro de primavera del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial el 16 de abril de 2007 en Washington, el secretario de Hacienda y Crédito Público de México, Agustín Carstens, afirmó que: “Lo que nos preocupa es la mezcla de los ingresos públicos. Una parte

72
...debió haberse establecido la reforma fiscal o hacendaria como precondition para diseñar una reforma que fortaleciera el sistema de seguridad social del país, no el régimen de inseguridad social que se abre con la nueva ley del ISSSTE para millones de mexicanos

es volátil, la originada en el petróleo, mientras otros renglones del gasto van a ir creciendo, como los relacionados con el pago de pensiones y de pi-diregas”.⁴⁵ De hecho estas declaraciones confirman que la ortodoxia de Hacienda pone el edificio de cabeza: la reforma fiscal es urgente para financiar la reforma de pensiones del ISSSTE. En otras palabras, debió haberse establecido la reforma fiscal o hacendaria como precondition para diseñar una reforma que fortaleciera el sistema de se-

guridad social del país, no el régimen de inseguridad social que se abre con la nueva ley del ISSSTE para millones de mexicanos en beneficio de los grupos financieros extranjeros y nacionales que operan en el país.

La reforma de pensiones del ISSSTE tal como fue diseñada y aprobada implicará un alto costo fiscal. Al respecto, la experiencia del IMSS es aleccionadora, no obstante que esta reforma no incorporó el pago de bonos de pensión para el reconocimiento monetario de las cotizaciones que los trabajadores efectuaron bajo el sistema de reparto anterior.

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley del Seguro Social de 1995, cuyo decreto entró en vigor el 1º de julio de 1997, el gobierno federal estimó que el costo anual de la reforma al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte podría ser equivalente en los primeros 10 años a 0.4 por ciento del PIB, que en los años subsecuentes se incrementaría gradualmente hasta llegar a un máximo de 0.8 por ciento del PIB, para estabilizarse en el largo plazo en 0.2 por ciento del mismo producto. De acuerdo con la información disponible, encontramos que sólo el primer año de la reforma (considerando seis meses en tanto la vigencia fue a partir del 1º de julio de 1997) el costo fiscal de las pensiones en curso de pago (PCP) y de la cuota social fue de 0.36 por ciento del PIB. En los siguientes años, de 1998 a 2007, el costo real anual promedio fue de 0.76 por ciento del mismo producto (PCP, 0.61 por ciento; cuota social, 0.15 por ciento). Es decir, la estimación original del gobierno para los primeros diez años de la reforma (0.4 por ciento) fue rebasada en más

⁴⁵ Roberto González Amador y David Brooks, “El gobierno quiere más que una reforma fiscal, afirma Carstens”, en *La Jornada*, México, 16 de abril de 2007.

de 90 por ciento (0.76 por ciento) y nos encontramos a unas cuantas décimas de llegar al “máximo” esperado para los “años subsecuentes” (0.8 por ciento). (Véase el cuadro 9.)⁴⁶

Más aún, las estimaciones anteriores están subestimadas porque no se considera el costo fiscal derivado de la pensión mínima garantizada por el gobierno federal bajo el sistema de capitalización individual del IMSS.

Cuadro 9

*IMSS: Costo fiscal de las pensiones en curso de pago y de la cuota social,
1997-2007*

73

Año	Pensiones en curso de pago (PCP)			Cuota social (depósito en cuentas individuales)		
	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos de 2007 (a)	Porcen- taje del PIB	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos de 2007 (b)	Por- centaje del PIB
1997	8 740.1	19 583.5	0.28	2 563.0	5 742.8	0.08
1998	20 669.5	40 143.4	0.54	6 158.6	11 961.0	0.16
1999	25 033.3	42 228.8	0.54	7 211.7	12 165.5	0.16
2000	29 069.2	43 731.7	0.53	8 792.9	13 228.0	0.16
2001	32 526.6	46 239.6	0.56	9 798.4	13 929.4	0.17
2002	39 049.0	51 890.2	0.62	9 948.0	13 267.3	0.16
2003	44 417.4	54 414.8	0.64	8 778.6	10 754.5	0.13
2004	51 543.1	58 771.9	0.67	11 081.0	12 635.1	0.14
2005	58 013.8	62 626.2	0.69	11 947.0	12 896.8	0.14
2006	59 548.0	61 632.2	0.65	13 022.2	13 477.9	0.14
2007	61 709.7	61 709.7	0.64	15 018.8	15 018.8	0.16
Total	430 319.8	542 972.1	5.6	104 356.2	135 077.0	1.40
Costo promedio real 1997-2007			0.61			0.15

Fuente: Cálculos propios con base en Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1997-2005, y Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2007.

Riesgos asociados al sistema de capitalización individual

Bajo el sistema de capitalización individual que crea la nueva ley del ISSSTE, el monto de las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los

⁴⁶ Odilia Ulloa y Miguel A. Raya, documento de trabajo citado.

servidores públicos estará en función de los recursos acumulados en la cuenta individual de cada trabajador, es decir, del valor real de las cotizaciones, la frecuencia de los aportes (densidad de cotizaciones), los rendimientos que no están garantizados, menos las comisiones. Asimismo, el monto de las pensiones dependerá del costo de las rentas vitalicias y seguros de sobrevivencia, en los que inciden factores tales como las comisiones y los márgenes de riesgos de las compañías de seguros, las tablas de sobrevivencia, la tasa de interés y la composición familiar.

En tal sentido, el trabajador al servicio del Estado, en lo individual, no sólo enfrenta el riesgo por la administración y operación mercantil de sus fondos

74
En tal sentido, el trabajador al servicio del Estado, en lo individual, no sólo enfrenta el riesgo por la administración y operación mercantil de sus fondos para el retiro durante toda su vida laboral activa, sino también los riesgos de la contratación de su pensión (...) y la de sus familiares (...) con instituciones de seguros privadas

para el retiro durante toda su vida laboral activa, sino también los riesgos de la contratación de su pensión (renta vitalicia) y la de sus familiares (seguro de sobrevivencia) con instituciones de seguros privadas.

Los trabajadores pagarán comisiones de mercado por la administración de sus cuentas y por la inversión de sus recursos, ya sea que se trate de una afore pública (Pensionissste), de la Afore Siglo XXI (IMSS), o de cualquier otra afore cien por ciento privada.

El sistema no garantiza rendimientos sobre las inversiones de los recursos de retiro, cesantía y vejez de la cuenta individual del trabajador en acciones de las siefores e inversiones que éstas realizan en el mercado de valores y sobre instrumentos de deuda nacionales y extranjeros. Por lo tanto, las inversiones de los trabajadores en las siefores estarán sujetas a pérdidas o ganancias según las fluctuaciones de los mercados financieros.

El nuevo sistema de pensiones que crea la nueva ley del ISSSTE representa para las afores y las instituciones de seguros de pensión un negocio redondo e ilimitado en el tiempo, se prolonga con el cobro de comisiones durante toda la vida laboral activa de los trabajadores y durante su fase de pensionados. Al cierre de junio de 2007, operaban en el mercado 21 afores y 11 instituciones de seguros autorizadas para operar seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, las que en su mayoría pertenecen a los mismos grupos financieros que operan afores, por ejemplo, el grupo financiero BBVA Bancomer opera la Afore Bancomer S.A. de C.V. y Pensiones BBVA Bancomer S.A. de C.V.⁴⁷

⁴⁷ Instituciones de seguros de pensiones autorizadas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) al cierre de junio de 2007: HSBC Pensiones, S.A.; HSBC Rentas Vitalicias, S.A.; Metlife Pensiones México, S.A.; Pensiones Banamex, S.A. de C.V.; Pensiones Banorte Generali, S.A. de C.V.; Pensiones BBVA Bancomer, S.A. de C.V.; Pensiones Comercial América, S.A. de C.V.; Pensiones Inbursa, S.A.; Principal Pensiones, S.A. de C.V.; Profuturo GNP Pensiones, S.A. de C.V.; y Royal and Sunalliance Pensiones (Méjico), S.A. de C.V.

Las afores han resultado ser un instrumento costoso para los trabajadores afiliados al IMSS, y el sistema no ha detonado la inversión productiva en el país:

- Al cierre de 2006, las afores administraban recursos por 714.5 mil millones de pesos, 7.0 por ciento del PIB (seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y aportaciones voluntarias, excluyendo las aportaciones de vivienda del Infonavit). En febrero de 2007, esos recursos ascendieron a 721.0 mil millones de pesos, de los cuales, 72.0 por ciento estaban invertidos en valores gubernamentales, 2.4 por ciento en instrumentos de renta variable nacional y 10.4 por ciento en valores internacionales (renta variable y deuda extranjera).
- En el mismo periodo, las afores cobraron a los trabajadores una comisión promedio por flujo de 1.04 por ciento, es decir, 15.99 pesos por cada 100 pesos que ingresaron a la cuenta individual del trabajador: la comisión más alta fue de 1.60 por ciento (24.62 pesos) y la más baja de 0.50 por ciento (7.69 pesos). Además, en promedio cobraron 0.49 por ciento sobre el valor de los activos administrados (comisión sobre saldo acumulado). Esta estructura de comisiones se mantiene vigente al cierre de marzo de 2007 (véase el cuadro 5).
- Las altas comisiones por flujo y por saldo les reportaron a las afores ingresos totales brutos por 94.9 mil millones de pesos entre julio de 1997 y el cierre de 2006, lo que representó 13.3 por ciento del valor total de los activos administrados por las afores para el mismo periodo.
- El rendimiento neto real promedio otorgado a los recursos de los trabajadores desde el inicio del sistema al cierre de 2005 fue de 2.58 por ciento y de 3.54 por ciento al cierre de 2006, descontando inflación y comisiones.

Al respecto, cabe señalar que la Comisión Federal de Competencia emitió opinión al Congreso de la Unión en noviembre de 2006, con el fin de promover los principios de competencia y libre concurrencia en el Sistema de Ahorro para el Retiro derivado de la Ley del Seguro Social. Entre otros aspectos, señaló que una operación descentralizada como la del SAR mexicano (existencia de múltiples administradoras) enfrentaba riesgos que, de no ser atendidos adecuadamente, incrementan sus costos y reducen su eficiencia en detrimento de las pensiones de los trabajadores o de su costo fiscal. Frente a lo cual recomendó impulsar entre otras medidas de política pública, separar la administración de las cuentas individuales de la gestión de los fondos. Más específicamente, recomendó impulsar un sistema de administración de los fondos de pensión basado en los siguientes principios:

- a) Asignar la administración de todas las cuentas a una administradora única independiente de las afores, a través de un proceso de competencia en el mercado (licitación pública) basado en comisiones (...).
- b) Revisar periódicamente la comisión para reflejar mejoras en productividad y crecientes economías de escala. Además, la licitación de la administradora única podría hacerse periódicamente, por ejemplo cada cinco o 10 años.
- c) Establecer un régimen de gobierno corporativo y una estructura de incentivos que asegure el oportuno registro de trabajadores y la adecuada difusión de la información y cultura financiera.⁴⁸

El sistema de pensiones que se crea con la nueva ley del ISSSTE, es un régimen de aportación definida y beneficios inciertos, es decir, el trabajador conoce cuánto ingresa y cuánto se acumula en su cuenta individual, pero

Algunas estimaciones de la SHCP señalan que un trabajador con 25 años de contribución recibiría una pensión de menos de la mitad de su último salario

desconoce cuál será el monto de su pensión futura, excepto la pensión mínima que garantiza el gobierno federal. Algunas estimaciones de la SHCP señalan que un trabajador con 25 años de contribución recibiría una pensión de menos de la mitad de su último salario, incluyendo el máximo de las aportaciones voluntarias (ahorro solidario)

(ahorro solidario) que prevé la nueva ley.

El “ahorro solidario” basado en aportes voluntarios que se establece con la finalidad de incrementar las pensiones, es la confesión de parte de que el régimen de cuentas individuales de aportes obligatorios es insuficiente para mejorar las pensiones futuras de los trabajadores. Por lo demás, el “ahorro solidario” tiene una naturaleza regresiva porque, en su caso, beneficiará a los trabajadores de más altos salarios. La confesión de parte se lee en la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la nueva ley del ISSSTE: “... [se espera] que la mayoría de los trabajadores participen, incluyendo los de menores ingresos”. La ilusión de la tecnocracia hacendaria: los trabajadores ahorran después de impuestos, vivienda, alimentación, vestido, transporte, etcétera.

El sistema de capitalización individual sólo garantiza una pensión mínima con cargo a recursos fiscales, pero esta garantía opera una vez que los saldos acumulados en la cuenta individual del trabajador (incluyendo los recursos no utilizados de la subcuenta del Fondo de la Vivienda, Fovissste) resultaron insuficientes para contratar un seguro de pensión (que le asegure una renta vitalicia mensual igual al menos al monto de la pensión mínima garantizada) y el seguro de sobrevivencia.

⁴⁸ Comisión Federal de Competencia, *Opinión con el fin de promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia en el Sistema de Ahorro para el Retiro*, remitida al Congreso de la Unión el 22 de noviembre de 2006.

Los recursos de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda de la cuenta individual de aquellos servidores públicos que no hubieran obtenido un crédito de vivienda al final de su vida laboral activa, se aplicarán para la contratación de la pensión por cesantía o por vejez. Esta disposición se estableció en la nueva ley no obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en resolución de amparo, declaró inconstitucional una reforma de 1997 a la Ley del Infonavit que dispuso que los fondos acumulados, a partir del 1º de julio de 1997, en la subcuenta de vivienda del trabajador afiliado al IMSS que no hubieran sido utilizados en un crédito hipotecario se abonarán para contratar pensiones. De acuerdo con la Segunda Sala de la Corte, esa disposición legal limita el derecho de los trabajadores a decidir el destino de los recursos acumulados en la subcuenta de vivienda (Infonavit), puesto que se les da un destino diverso para el que fue constituido sin la previa autorización del trabajador, no obstante que dichos fondos son parte de su patrimonio. Por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los trabajadores tienen derecho a retirar íntegramente los recursos que hayan aportado al Infonavit si no fueron aprovechados para obtener un crédito hipotecario.⁴⁹

El sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual empobrecerá a la gran mayoría de trabajadores en la vejez, en particular a los trabajadores de menor calificación y a las trabajadoras que, paradójicamente, constituyen en la actualidad cerca de cincuenta por ciento de los cotizantes al ISSSTE.

Para las trabajadoras, el financiamiento de su pensión y la de sus familiares vía cuentas individuales, se traducirá en menor frecuencia de aportes (menor densidad de cotizaciones) y saldos promedio más bajos en su cuenta individual (menos ahorro previsional) para financiar, con menos ahorro, una pensión para más años. Lo anterior por la misma razón que se aduce en la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la nueva ley del ISSSTE de que las mujeres “enfrentan patrones más heterogéneos con mayores frecuencias de entrada y salida del mercado laboral”, pero no sólo ello, sino porque en promedio perciben salarios menores y tienen una mayor tasa de sobrevivencia en la vejez en relación con los hombres. El argumento de que podrán retirarse del mercado laboral en el momento que lo deseen y podrán retirar el saldo acumulado en su cuenta individual si no cumplen los requisitos de edad (65

77

El sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual empobrecerá a la gran mayoría de trabajadores en la vejez, en particular a los trabajadores de menor calificación

⁴⁹ La reforma corresponde al Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1997. El amparo al que se hace referencia fue ganado el 23 de septiembre de 2005 por el trabajador Gumeccino Hidalgo, de la ciudad de León, Guanajuato. “Autorizan retirar fondo de vivienda”, *Reforma*, 1º de noviembre de 2005.

años) y años de cotización (25) para disfrutar de una pensión de vejez, no constituye un sistema de previsión social. De hecho, las trabajadoras enfrentarán una desprotección mayor con la nueva ley, porque bajo el sistema de pensiones previsto por la ley que se abrogó alcanzaban una pensión de 50 por ciento de su sueldo básico con 15 años de cotizaciones y 55 años de edad.

Los autores de la reforma argumentaron que se creaba el Pensionissste para “eliminar el efecto adverso de las afores”; sin embargo, se constituirá

El Pensionissste nace subsidiado por los contribuyentes y burocratizado en su dirección que, en el marco del acuerdo de la reforma de pensiones de Hacienda, no fue más que la concesión riesgosa a las dirigencias de la FSTSE y del SNTE para intervenir en la operación de miles de millones de pesos

como una afore más en el mercado porque su operación, administración y funcionamiento se sujetará a las mismas reglas del juego establecidas para los demás “competidores” privados. El Pensionissste cobrará comisiones de mercado al igual que las afores privadas e invertirá los recursos de los trabajadores en los términos del régimen de inversión previsto por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El Pensionissste nace subsidiado por los contribuyentes y burocratizado en su dirección que, en el marco del acuerdo de la reforma de pensiones de Hacienda, no fue más que la concesión riesgosa a las dirigencias de la FSTSE y del SNTE para intervenir en la operación de miles de millones de pesos de las cuentas individuales del SAR-ISSSTE 92 y de las nuevas cuentas que se abrirán a los trabajadores que opten por la acreditación de bonos Pensionissste, cuya administración reportará cuantiosos recursos por concepto de comisiones.

El ISSSTE entregará a las instituciones de seguros de pensión los recursos (sumas aseguradas) para la contratación de los seguros de pensión por riesgos del trabajo e invalidez, con cargo a los cuales éstas se obligan a pagar mensualmente la pensión, pagar las cuotas y aportaciones en la cuenta individual del pensionado, pagar la gratificación anual al pensionado. Sin embargo, no se establece ninguna disposición para supervisar que las instituciones de seguros efectivamente depositen bimestralmente las cuotas y aportaciones a la cuenta individual del pensionado.

Los autores de esta reforma argumentan que no se privatiza el ISSSTE; sin embargo, se desmantela en un grado importante la función social del Instituto, porque la operación activa de todos los seguros de pensión (en sus modalidades de renta vitalicia, retiro programado, y seguros de sobrevivencia) se encierra a las instituciones de seguros de pensión, todas ellas sociedades anónimas de capital variable, y la administración e inversión de los fondos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez –por cierto el seguro más significativo por los recursos que implica– se transfiere al sector financiero a través de las afores, incluida la afore Pensionissste.

En este marco, la reforma de pensiones cambia el papel del Estado en cuanto a su responsabilidad social, donde su función se reduce a garantizar el pago de pensiones mínimas para compensar los “fallos” o “desequilibrios” del mercado. Bajo el sistema privado de pensiones, la pensión mínima garantizada constituye, en última instancia, un subsidio al mercado, una compensación a un régimen de beneficios inciertos para los trabajadores y a la intervención de intermediarios privados que no tienen por fin la previsión social.

En muchos sentidos, como ha sido documentado, con esta reforma cambiará la ruta de las transferencias de los recursos públicos y subsidios fiscales: del ISSSTE pasarán ahora a la economía de mercado de las pensiones.

El sistema de capitalización individual no es un sistema autofinanciable, no está en equilibrio permanente, no elimina la “trayectoria explosiva del déficit” y no libera en el corto y mediano plazos recursos fiscales para atender otros problemas como educación, salud, vivienda y desarrollo del campo, como afirma la SHCP. Los costos fiscales de la transición y permanentes de la reforma ejercerán durante varios años una presión considerable sobre las finanzas públicas y, paradójicamente, no mejorarán el nivel de vida de la gran mayoría de trabajadores y pensionados.

Paradójicamente, los costos fiscales de la reforma de pensiones del IMSS y del ISSSTE tampoco habrán servido para edificar un nuevo sistema de seguridad social más justo, más equitativo, más eficiente y de cobertura universal, contributivo y no contributivo, que tenga por finalidad resolver las necesidades de salud de la gente y la previsión social frente a la vejez y demás contingencias y riesgos.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que la agenda sigue abierta con una divisa fundamental: la mejor política distributiva es el trabajo formal y los salarios bien remunerados, y la mejor política redistributiva es la seguridad social.

Bajo el sistema privado de pensiones, la pensión mínima garantizada constituye, en última instancia, un subsidio al mercado, una compensación a un régimen de beneficios inciertos para los trabajadores y a la intervención de intermediarios privados que no tienen por fin la previsión social.

Siglas, abreviaturas y otros términos

Afores	Administradoras de fondos para el retiro
Aseguradoras	Instituciones de seguros de pensiones, derivadas de las leyes de seguridad social
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas)
CFE	Comisión Federal de Electricidad

Conago	Conferencia Nacional de Gobernadores
CNH	Convención Nacional Hacendaria
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
Consar	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (órgano administrativo desconcentrado de la SHCP)
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
Fovissste	Fondo de la Vivienda del ISSSTE
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
Funsalud	Fundación Mexicana para la Salud, A.C. (institución privada)
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INPC	Índice nacional de precios al consumidor
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LyFC	Luz y Fuerza del Centro
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAN	Partido Acción Nacional
Panal	Partido Nueva Alianza
PASC	Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina
PCP	Pensiones en curso de pago
Pensionissste	Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (órgano desconcentrado del ISSSTE)
PIB	Producto interno bruto
Pemex	Petróleos Mexicanos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
Trife	Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SAR-ISSSTE 92	Sistema de Ahorro para el Retiro vigente a partir del primer trimestre de 1992
SB	Sueldo básico (de cotización)
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Siefores	Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro
SMGDF	Salario mínimo general para el Distrito Federal
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
Udis	Unidades de inversión (las variaciones del valor de la unidad de inversión corresponden a las del INPC)