

ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante[§]

Odilia Ulloa Padilla^{§§} y Miguel Alonso Raya^{§§§}

La política de reforma estructural de la seguridad social

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

[§] El presente ensayo forma parte de un trabajo más amplio de Odilia Ulloa Padilla y Miguel Alonso Raya, *La nueva Ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante*, editado por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados, México, 2007, 88 pp.

^{§§} Economista. Asesora y secretaria técnica de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en las legislaturas LVII, LVIII y LIX (1997-2006). Asesora del GPPRD en la Cámara de Senadores en la LX Legislatura (2006-...).

^{§§§} Diputado federal por el PRD y presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura (2003-2006).

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 un paso definitivo en su estrategia gradual de conversión de los regímenes públicos de pensiones en un sistema privado de capitalización individual como columna vertebral para la conformación del llamado “Sistema Nacional de Pensiones”.¹

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 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:

- a) El costo fiscal implícito del modelo de reforma adoptado trasladada a futuras administraciones y generaciones una enorme deuda pública que, en el corto, mediano y largo 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 automática 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; y

¹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007 (mayo), pp. 102-104 y 172-173.

- c) En un escenario de altos precios de administración (comisiones), 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.

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 Nº 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 migrar del régimen de capitalización (AFJP, administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones) al régimen previsional público de reparto con el objetivo explícito de revalorización de este último, 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 de 2007), en nuestro país el gobierno federal profundiza la reforma estructural de la seguridad social bajo el “concepto original” del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.²

Consenso dominante contra consenso social

Con la entrada en vigor de la nueva Ley del ISSSTE se abrogó la Ley del ISSSTE publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 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. 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.³ 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).⁴

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

² Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo mundial 1993: Invertir en salud*, Washington, 1994; Banco Mundial, *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.

³ Poder Ejecutivo Federal, *Sexto Informe de Gobierno*, capítulos “Desarrollo Humano y Social” y “El Gobierno del Cambio”, México, 2006 (septiembre).

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.

pensiones y jubilaciones; y omite, cancela o extingue derechos, beneficios y prestaciones concretos previstos por la ley que se abrogó. 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.⁵ En una palabra, la nueva Ley del ISSSTE vulnera el derecho a la seguridad social de los trabajadores de la generación actual (activos), 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 SHCP y la Dirección General del Instituto con base en proyecciones inerciales de mediano y largo plazos que configuraron escenarios catastróficos que, asimismo, fueron utilizados para descartar cualquier ruta alternativa de reforma.

La reforma no surgió 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. 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.

⁵ El Banco Mundial, por ejemplo, “sugirió”, en su caso, la “eliminación” de los fondos nacionales de vivienda como el Fovissste y el Infonavit; textualmente apuntó: “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)”. 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.

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”.⁶ En tal sentido el Banco Mundial financió y recomendó para el ISSSTE una reforma de pensiones “espejo” respecto a la del IMSS aprobada en diciembre de 1995 y en vigor a partir del 1º de julio de 1997.⁷ En este contexto, la reforma 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.

El gobierno mexicano desestimó 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.⁸

⁶ Marcelo M. Giugale, *op. cit.*, p. 33.

⁷ Sobre el proyecto de financiamiento para la reforma del ISSSTE consúltese: 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.

La reforma del sistema de pensiones de los empleados públicos fue también operada políticamente por la SHCP en la Convención Nacional Hacendaria (CNH) y en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), instancias que adoptaron la estrategia del gobierno de Vicente Fox para crear un sistema nacional de pensiones con base en cuentas individuales y pensión mínima garantizada.⁹

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 del ISSSTE se aprobó 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 abajo, 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.

No se trata de una reforma social sino de una contrarreforma social porque traslada actividades, fondos 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.

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

⁸ 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.

⁹ 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 la que se suscribe el “Acuerdo para Establecer un Modelo Nacional de Seguridad Social”, Valle de Bravo, Estado de México, 9 de julio de 2004.

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.

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 del ISSSTE 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 Médico y del Fondo de Pensiones: 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 actuariales y financieras derivadas del incremento de beneficios sin respaldo financiero.¹⁰

El diagnóstico no incorporó el estudio y evaluación de otros factores estructurales e institucionales de gran relevancia que afectaron

¹⁰ 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; ISSSTE-SHCP, “Propuesta de reforma del ISSSTE”, 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 2004; y SHCP, “Panorama general de los sistemas de pensiones en México” (presentación en formato PowerPoint), México, agosto de 2004.

y que continúan incidiendo negativamente en el sistema, entre otros, los siguientes:

- a) Impacto sobre la cobertura y los ingresos institucionales de variables estructurales como el estancamiento y crecimiento negativo del empleo público, periodos de alta inflación, desvalorización del sueldo básico de cotización, y de los programas de retiro voluntario implementados para trabajadores en activo;
- b) Impacto de los adeudos históricos de las dependencias y entidades por concepto de cuotas y aportaciones;
- c) Políticas de creación, inversión y uso de las reservas financieras de los seguros, prestaciones y servicios;
- d) Políticas de subsidios cruzados entre seguros, prestaciones y servicios, y su impacto actuarial y financiero;
- e) Impacto financiero en el Fondo de Pensiones derivado de otras deformaciones administrativas y sindicales, como los casos de concesión de plazas en el último año laboral para alcanzar jubilaciones que no correspondían con las carreras históricas salariales y laborales de cotización;
- f) Evaluación del Sistema de Ahorro para el Retiro creado en 1992 (SAR-ISSSTE 92, basado en cuentas de capitalización individual), en particular, las distorsiones legales que impidieron su utilización como mecanismo complementario de financiamiento de las pensiones y jubilaciones;
- g) Políticas de otorgamiento de créditos y de inversiones del Fondo de la Vivienda (Fovissste), de otorgamiento de créditos cofinanciados (Fovissste-banca privada y pública) e impacto de la cartera vencida de dichos créditos, y el estado detallado de las subcuentas del Fondo de Vivienda del SAR-ISSSTE 92;
- h) Evaluación de los convenios de subrogación de servicios médicos y de las políticas de compra de medicamentos, equipos médicos, materiales de curación y rehabilitación;
- i) Evaluación de las políticas de remuneración y prestaciones del personal de confianza, mandos medios y superiores; y
- j) Evaluación 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 de la FSTSE, respectivamente.¹¹

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 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).

Las 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 las de migrar a un nuevo modelo de gestión en salud y a un sistema de pensiones de capitalización individual. Con el escenario catastrófico como divisa, el gobierno federal incluyó la reforma de pensiones dentro de la “agenda de reformas estructurales”.¹²

Problemas estructurales de la reforma

La nueva Ley del ISSSTE da lugar a cambios de fondo al sistema de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado. Los problemas estructurales de la reforma 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.

¹¹ 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.

¹² Presidencia de la República, SHCP, Criterios Generales de Política Económica para el Ejercicio Fiscal 2004, México, 2003.

Nuevo modelo de gestión en salud

En materia de servicios médicos, la reforma crea el llamado “seguro de salud” (comprende atención médica preventiva y curativa, de maternidad, y rehabilitación física y mental), que será operado a través de un nuevo modelo de gestión y de financiamiento.

El modelo de gestión en salud lo diseñará e implantará discrecionalmente la Junta Directiva del Instituto a partir de disposiciones reglamentarias apoyadas en directrices genéricas, pero de fondo, que señala la nueva ley (artículos 27 al 31):

- a) El modelo de salud se diseñará en atención a las características demográficas, socioeconómicas y epidemiológicas de sus derechohabientes;
- b) Un nuevo esquema financiero basado en el incremento de cuotas y aportaciones y una nueva cuota a cargo del gobierno federal (denominada cuota social);
- c) 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;
- d) El ISSSTE desarrollará por separado una “función prestadora de servicios de salud” a través de unidades prestadoras de servicios de salud (UPSS) y una “función financiera de servicios de salud”, por la cual se administrará el seguro de salud privilegiando su equilibrio financiero;
- e) A través de la función prestadora de servicios de salud, el ISSSTE llevará a cabo los servicios establecidos por ley por medio de “convenios de gestión” con las UPSS del propio instituto (prestación directa) y con unidades del sector salud, públicas y privadas (prestación indirecta);
- f) Mediante la función financiera, el ISSSTE efectuará las asignaciones presupuestarias a las UPSS 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;
- g) Se establecerán normas para el escalonamiento de los servicios, referencias, contrarreferencias, y subrogación de servicios, y

- h) El Instituto podrá ofrecer a instituciones del sector salud públicas y privadas la capacidad excedente de sus unidades prestadoras de servicios de salud.

Estas directrices para la operación del seguro de salud refieren a la implantación de un modelo de “competencia administrada” que abrirá las puertas a:

- a) La competencia interna y externa entre las UPSS del ISSSTE y las UPSS del sector salud (públicas y privadas), tanto por los derechohabientes (“clientes”) como por el financiamiento (cuotas y aportaciones);
- b) En consecuencia, la generación de mercados;
- c) Libre elección por parte de los derechohabientes de las unidades prestadoras, para que “la demanda siga a la oferta” y no viceversa, y
- d) La competencia interna dentro del Instituto, competencia entre UPSS y competencia entre trabajadores.

Este modelo ha sido ampliamente recomendado al gobierno mexicano por el Banco Mundial y la Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud).¹³ 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 lo que desde aquellos enfoques se considera el “monopolio” o “cuasi monopolio” del ISSSTE (y del IMSS) en la prestación de servicios médicos.¹⁴

Si bien los detalles finos del funcionamiento del nuevo modelo de gestión en salud se conocerán cuando la Junta Directiva del Instituto emita la reglamentación respectiva, conlleva importantes riesgos porque las necesidades de salud de la población derechohabiente se subordinan a la asignación presupuestal a las UPSS del Instituto en función de sus “resultados” y al equilibrio financiero del ramo. Las

¹³ 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.

¹⁴ Odilia Ulloa y Miguel A. Raya, documento de trabajo citado, marzo de 2007.

UPSS del Instituto que no brinden “buenos resultados” no recibirán recursos adicionales; por lo tanto, se abrirá una brecha de niveles y calidad de servicios entre UPSS condenando 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 (jóvenes) y pensionados (viejos), entre sanos y enfermos, y por condición de ingreso. A través de los “convenios de gestión” y de “convenios de subrogación de servicios”, operará una transferencia de fondos del seguro de salud del ISSSTE al sector de la medicina privada, cuya lógica es la maximización de utilidades.

Con la implantación del seguro de salud se establece un nuevo régimen financiero, en donde:

- a) La prima total para servicios de salud pasa de 14.02 a 14.97 por ciento del sueldo básico, es decir, en relación con la ley abrogada, la cotización se incrementa sólo 0.95 puntos porcentuales;
- b) En la prima total 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;
- c) 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. De forma extraordinaria y en un lapso de tres años el gobierno federal aportará al seguro de salud 8 mil millones de pesos.

Desde ahora puede advertirse la insuficiencia de este régimen de financiamiento para resolver el déficit, generar reservas, brindar una atención oportuna y de calidad a los derechohabientes, y para atender el creciente costo de servicios médicos a pensionados. Más aún, la nueva 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. Por ello desde ahora, la nueva Ley del ISSSTE contempla un modelo de gestión basado en contratos de compra y venta de servicios con otros proveedores públicos y privados.¹⁵

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 aseguradoras), y pensión mínima como garantía a cargo del Estado.

El nuevo sistema de pensiones 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 trabajadores en activo que se encontraban cotizando al régimen del Instituto en esa misma fecha.

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 sustitutiva, para los seguros de riesgos del trabajo y de invalidez y vida, una vez terminada la vigencia de los contratos de pensión derivados de estos dos seguros (a partir de los 65 años de edad).

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

¹⁵ 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.

que serán administradas por el Pensionissste y las afores. 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 tres seguros en sus modalidades de rentas vitalicias, retiros programados y seguros de sobrevivencia, estará a cargo de las aseguradoras (instituciones de seguros de pensiones) y del Pensionissste y las afores cuando se trate de la modalidad de retiro programado.¹⁶ En el cuadro 1 se presenta una sinopsis del régimen financiero y de administración del nuevo sistema de pensiones del ISSSTE.

El trabajador que reúna los requisitos para obtener una pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez (60 o 65 años de edad y 25 años mínimos de cotización), pero el saldo acumulado en su cuenta individual resulte insuficiente para contratar una renta vitalicia o un retiro programado y el 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.

Asimismo, se estableció que los recursos de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda (Fovissste) 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, en su caso, para la contratación de la pensión por cesantía o por vejez, lo que es notablemente inconstitucional, teniendo en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en resolución de amparo, declaró inconstitucional una reforma similar de 1997 a la Ley del Infonavit.¹⁷

¹⁶ Instituciones de seguros de pensiones derivadas de las leyes de Seguridad Social, de acuerdo con la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), autorizadas 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 (México), S.A. de C.V.

¹⁷ 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.

Cuadro 1. 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			5.5 (equivalente a $\pm 1.5\%$ del SB)		Afores, S.A. de C.V. Pensionisste / Cuentas de capitalización individual	Instituciones de Seguros, S.A. de C.V.
Cuota obligatoria Retiro	6.125	5.175 2.0		12.8 (cuota obligatoria)		
Cesantía en edad avanzada y vejez		3.175				
Aportación voluntaria ³ (Ahorro solidario al tope máximo)	2.0	6.5		21.3 (con aportación voluntaria al tope máximo)		
Seguro de riesgos del trabajo	0.0	0.75	0.0	0.75	ISSSTE / Fondo colectivo	Instituciones de Seguros, S.A. de C.V.
Seguro de invalidez y vida	0.625	0.625	0.0	1.25	ISSSTE / Fondo colectivo	Instituciones de Seguros, S.A. de C.V.
Total						
Cuota obligatoria	6.75	6.55	1.5	14.8		
Cuota obligatoria más aportación voluntaria, al tope máximo	8.75	13.05	1.5	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 de 0.525% hasta llegar a 6.125% a partir de 2012.

² Cuota social diaria por cada trabajador, equivalente a 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 descuente 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% del SB.

Fuente: Elabore

DOF el 31 de marzo de 2007.

Se crea el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado Pensionissste, como órgano público desconcentrado 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 SNTE 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 y deberá constituir siefores para la inversión de los recursos depositados en las cuentas individuales. Se estableció que, en todo caso, sus comisiones 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 podría aplicar comisiones incluso superiores a las cobradas por otras administradoras privadas (véase comparativo en cuadro 2).¹⁸

Por su parte, 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

El amparo al que se hace referencia fue ganado el 23 de septiembre de 2005 por el trabajador Gumecindo Hidalgo, de la ciudad de León, Guanajuato. “Autorizan retirar fondo de vivienda”, *Reforma*, 1º de noviembre de 2005.

¹⁸ Cabe mencionar que en el marco de las deliberaciones en torno a la reforma 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 a partir de marzo de 2008, 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. Odilia Ulloa, “Estructura de comisiones de las afores: 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 2. Estructura de comisiones por administración de las cuentas en las siefores básicas
(Comparativo de los meses de febrero, mayo y octubre de 2007)*

Comisiones sobre flujo (% del SBC) ¹					Comisiones sobre saldo (%) ²			
Afore	Febrero de 2007	Mayo de 2007	Octubre de 2007	% sobre la cantidad ingresada	Afore	Febrero de 2007	Mayo de 2007	Octubre de 2007
Principal	1.60	1.60	1.60	24.62	Banamex	1.48	1.48	1.48
Profuturo GNP	1.60	1.60	1.60	24.62	Santander	1.45	1.45	1.45
XXI	1.30	0.60	0.60	9.23	Profuturo GNP	1.20	1.20	1.20
ING	1.29	1.29	-	-	HSBC	1.20	1.20	1.20
Banorte Generali	1.25	0.70	0.70	10.77	Bancomer	0.50	0.50	0.50
Metlife	1.23	1.20	1.20	18.46	Inbursa	0.50	0.50	0.50
Scotia	1.22	1.22	1.22	18.77	Azteca	0.40	0.40	0.40
Bancomer	1.20	1.20	1.20	18.46	Principal	0.35	0.35	0.35
IXE	1.10	1.10	0.76	11.69	IXE	0.33	0.33	0.25
Argos	1.05	1.05	0.97	14.92	De la Gente	0.31	0.31	0.31
Invercap	1.03	0.80	0.80	12.31	ING	0.30	0.30	1.74
Actinver	1.02	1.02	1.01	15.54	Banorte Generali	0.30	1.14	1.14
Coppel	0.92	0.92	0.92	14.15	Coppel	0.30	0.30	0.30
Azteca	0.90	0.90	0.90	13.85	Scotia	0.26	0.26	0.26
De la Gente	0.90	0.80	0.80	12.31	Metlife	0.25	0.71	0.71
Ahorra Ahora	0.90	0.70	0.70	10.77	Afirme Bajío	0.23	0.23	0.23
Banamex	0.75	0.75	0.75	11.54	XXI	0.20	1.50	1.50
HSBC	0.75	0.75	0.75	11.54	Invercap	0.20	0.36	0.36
Santander	0.70	0.70	0.70	10.77	Actinver	0.20	0.20	0.20
Afirme Bajío	0.62	0.62	0.62	9.54	Ahorra Ahora	0.20	0.20	0.20
Inbursa	0.50	0.50	0.50	7.69	Argos	0.12	0.12	0.12
Promedio	1.04	0.95	0.87	13.41	Promedio	0.49	0.62	0.69

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).

² Porcentaje anual.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Consar.

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 (65 años de edad), 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 del trabajo o por invalidez, una pensión de vejez. Si el trabajador no reúne los requisitos, recibirá en su lugar una pensión garantizada.

Las pensiones derivadas de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, riesgos del trabajo e invalidez y vida, 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.

El nuevo sistema de pensiones da lugar a una serie de riesgos y un trato desigual entre trabajadores.¹⁹ Como se apuntó inicialmente, este sistema 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 del 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:

¹⁹ Para comprender en detalle el funcionamiento del sistema, véase Odilia Ulloa Padilla y Miguel Alonso Raya, *op. cit.*, noviembre de 2007.

- a) 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.
- b) 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 periodos 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 basado en la 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.

Por último, conviene precisar que todos los trabajadores, 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.

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 fue descrito en el apartado anterior. 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.

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 de los trabajadores.

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 sus bonos de pensión) un seguro de pensión (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 el seguro de sobrevivencia para sus familiares beneficiarios.

Sin embargo, la cuantía de la pensión que contrate el trabajador se verá afectada por la subestimación del valor de los bonos de pensión porque en la fórmula para su cálculo no se consideran, entre otros factores: *i)* el costo o valor del seguro de sobrevivencia para los familiares beneficiarios;²⁰ *ii)* 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 *iii)* 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 proporcionalmente más afectadas con montos de bonos de pensión inferiores para contratar pensiones para más años.

²⁰ De acuerdo con un estudio del actuario Alejandro Hazas, “[e]l 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.

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.

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

Los trabajadores que opten por el régimen de pensiones que se establece en el 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 las cuotas y aportaciones de los trabajadores y patrones (entidades y dependencias), más los recursos fiscales necesarios para completar dicha nómina.

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, las que se aplicarán 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.

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 abiertas bajo el SAR-ISSSTE 92. Las instituciones bancarias que hasta ahora operan estas cuentas, las transferirán al Pensionissste, el cual, en adelante, las administrará de forma exclusiva y por lo cual aplicará comisiones por su administración.

Los trabajadores deberán cumplir periodos 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: es decir, 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.

En tal sentido, el régimen de pensiones previsto por 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 a partir del año 2010.

No obstante que el régimen de pensiones que establece el artículo décimo transitorio se basa en un esquema de beneficios definidos, está diseñado bajo condiciones que establecen un trato desigual de derechos y prestaciones, omisiones y lagunas jurídicas. Todo ello genera una gran incertidumbre a los trabajadores en cuando a sus derechos adquiridos, que, en su caso, indican que 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” 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.

Riesgos generales asociados al sistema de capitalización individual

La reforma del sistema de pensiones de los trabajadores del sector público afiliados al ISSSTE implicará un alto costo para las finanzas públicas (de transición y permanentes) 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; 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.

Es previsible 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 “corrida pensionaria”. Es decir, ante la incertidumbre que generan los cambios legales derivados de la reforma sobre los derechos adquiridos, 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.

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 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, 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 (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 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 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.

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

- a) Al cierre de octubre de 2007, el valor de las carteras de las siefores básicas 2 ascendió a 741.4 mil millones de pesos, de los cuales, 69.7 por ciento se encontraba invertido en instrumentos gubernamentales (bonos, udibonos, cetes, CBIC, etc.), únicamente 3.5 por ciento en valores de las paraestatales Pemex y CFE, 10.4 por ciento en instrumentos internacionales, y el 16.4 por ciento restante, en otros instrumentos de deuda de instituciones financieras y corporativos privados nacionales y en renta variable;
- b) En el mismo periodo, la comisión promedio sobre flujo de 0.87 por ciento representó 13.41 pesos por cada 100 pesos que ingresaron a la cuenta individual del trabajador, en tanto que, la comisión sobre saldo promedio se ubicó en 0.49 por ciento de los activos administrados (cuadro 2). De septiembre de 1997 a octubre de 2007, las altas comisiones por flujo y saldo les reportaron a las afores ingresos acumulados por 107.1 mil millones de pesos;
- c) El rendimiento neto real observado promedio (descontando inflación y comisiones) otorgado a los recursos de los trabajadores desde el inicio del sistema al cierre de 2005 fue de 2.58 por ciento y de 3.40 por ciento al cierre de octubre de 2007.²¹

²¹ Sobre un enfoque crítico a la operación del sistema, consúltese: 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.

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 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, abarcando el máximo de las aportaciones voluntarias (incluido el ahorro solidario) que prevé la nueva ley.

El “ahorro solidario” es la confesión de parte de que el régimen de cuentas individuales 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.

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, en mayor medida, a las trabajadoras, que, paradójicamente, constituyen en la actualidad cerca de 50 por ciento de los cotizantes al ISSSTE porque, como se aduce en la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la nueva ley, las mujeres “enfrentan patrones más heterogéneos con mayores frecuencias de entrada y salida del mercado laboral”, y porque en promedio perciben salarios menores y tienen una mayor tasa de sobrevivencia en la vejez.

Para contratar los seguros de pensión derivados de los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez, el ISSSTE entregará a las aseguradoras una suma asegurada con cargo a los fondos que administra que deberá ser suficiente para que éstas cubran, además de la pensión y la gratificación anual al pensionado, las cuotas y aportaciones bimestrales correspondientes al 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 dicho depósito en las cuentas individuales de los pensionados, mucho menos prevé sanciones legales y económicas a las que se harían acreedoras en caso de incumplimiento o demora en el entero de tales cuotas y aportaciones.

Se dispone que los pensionados por riesgos de trabajo y por invalidez al cumplir 65 años de edad recibirán, en lugar de la pensión

que venían disfrutando, una pensión de vejez, 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).

Los autores de la reforma argumentaron que se creaba el Pensionissste para “eliminar el efecto adverso de las afores”; sin embargo, se constituirá como una afore más en el mercado porque su operación, administración y funcionamiento se sujetarán a las mismas reglas del juego establecidas para los demás “competidores” privados. El Pensionissste nace subsidiado por los contribuyentes y burocratizado en su dirección.

Los autores de esta reforma argumentan que no se privatiza el ISSSTE; sin embargo, se dismantela en un grado importante la función pública y social del Instituto, porque la operación activa de todos los seguros de pensión se traslada 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 –el más significativo por los recursos que implica– se transfieren 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 y, en un grado importante, a la economía de mercado de la salud.

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 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 ISSSTE y del IMSS tampoco habrán servido para edificar un nuevo sistema de seguridad social más justo, más equitativo, más eficiente, más transparente, 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 bien remunerado, y la mejor política redistributiva es la seguridad social.

Diciembre de 2007