

## NUEVA LEY DEL ISSSTE Y PENSIONES DE RETIRO

María Ascensión MORALES RAMÍREZ\*

La nueva Ley del ISSSTE, publicada el 31 de marzo de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, de manera general considera cambios en tres aspectos: seguros, pensiones y salud. Respecto de los primeros, presenta una nueva estructura al reducir los 21 seguros y prestaciones a 4 seguros (salud, riesgos de trabajo, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez e invalidez y vida),<sup>1</sup> más prestaciones y servicios que estarán en función de la capacidad financiera del Instituto. En el rubro de pensiones, se sustituyó el sistema de reparto (beneficios definidos) por el de capitalización individual (contribuciones definidas), que será la base de todas las pensiones. Asimismo, se establece la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (Pensionisste) y criterios para la “portabilidad” de derechos con el Instituto Mexicano del Seguro Social. En materia de salud, entre otras cosas, se separa la prestación de servicios médicos, el financiamiento de la salud de los jubilados y pensionados respecto del de los trabajadores activos y se plantean apoyos extraordinarios provenientes de recursos públicos federales destinados a servicios médicos, préstamos personales e hipotecarios.

En relación con el nuevo sistema de pensiones de retiro, los trabajadores en activo podrán optar por mantenerse en el sistema anterior o trasladarse in-

---

\* Profesora de derecho del trabajo y de la seguridad social en la Facultad de Derecho de la UNAM ([moralesm@patronato.unam.mx](mailto:moralesm@patronato.unam.mx)).

<sup>1</sup> Con la nueva ley desaparecen las pensiones de jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios e indemnización global.

mediatamente al nuevo,<sup>2</sup> en tanto que para los de nuevo ingreso el nuevo sistema aplicará automáticamente.

## I. ANTIGUO SISTEMA

Si los trabajadores optan por permanecer en el sistema anterior existen dos variantes:

- 1) Aplicará la ley anterior hasta el 31 de diciembre de 2009 para aquellos que se jubilen o retiren en ese plazo, esto es, continuarán tres tipos de pensiones: la de jubilación, con 30 años de servicios para las hombres y 28 para las mujeres; la de retiro por edad y tiempo de servicios, con 55 años de edad y 15 años de cotizaciones, y la de cesantía en edad avanzada, con 60 años de edad y 10 años de cotizaciones.
- 2) Aplicará el antiguo sistema, aunque reformado, para aquellos que se jubilen o retiren a partir del 2010. En este caso, tendrán derecho a pensiones, bajo un esquema en el que se incrementarán progresivamente cada dos años las edades mínimas requeridas hasta alcanzar parámetros equiparables al nuevo sistema. En la *pensión de jubilación* aumentarán las edades a partir de 2010, iniciando con 51 años de edad para los hombres y de 49 para las mujeres, estabilizándose en 60 años y 58 años, respectivamente,<sup>3</sup> con los correspondientes años de servicio: 30 para hombres y 28 para mujeres. En la *pensión por edad y tiempo de servicios* los incrementos en la edad iniciarán en el 2012 con 56 años de edad, hasta llegar a 60 para ambos géneros, con los respectivos 15 años de cotización.<sup>4</sup> La *pensión por cesantía en edad avanzada* aumentará en el 2010 a 61 años de edad hasta llegar a 65 tanto para hombres como para mujeres, con los correspondientes 10 años de cotizaciones.<sup>5</sup>

El pago de las pensiones y jubilaciones previstas en las dos variantes del antiguo sistema estarán a cargo del gobierno federal. Sin embargo, para la se-

---

<sup>2</sup> Los trabajadores deberán notificar su decisión por escrito a partir del 1o. de enero de 2008. En caso de no hacerlo se le hará saber, conforme al Reglamento respectivo, que deberá optar por el nuevo régimen.

<sup>3</sup> El esquema comprende el incremento de las edades mínimas entre 2010 y 2028.

<sup>4</sup> Entre 2010 y 2018 la edad mínima se elevará a 60 años de edad.

<sup>5</sup> Contempla un esquema para que entre 2010 y 2018 la edad mínima se eleve a los 65 años de edad.

gunda variante, es decir, en donde se incrementan las edades mínimas, se establece que para calcular el monto de la pensión se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador, siempre y cuando tenga una antigüedad mínima de tres años en el puesto y nivel. Si el trabajador tiene menos de los tres años requeridos, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto, sin importar la antigüedad.<sup>6</sup>

## II. NUEVO SISTEMA

Si los trabajadores optan por incorporarse al nuevo sistema de pensiones, deberán abrir una cuenta individual y recibirán un bono de pensión (un título de deuda emitido por el gobierno federal, cuyo monto se definirá en apego a una tabla que tomará en cuenta factores como los años de cotización, edad del trabajador y sueldo básico mensual elevado al año y expresado en unidades de inversión) a cuenta de lo aportado conforme a la ley anterior, el cual se hará efectivo cuando elijan la modalidad a pensionarse; por el momento, dicho bono será depositado en la cuenta individual, que será administrada por el Pensionisste durante 3 años. Posterior a ese plazo, los trabajadores decidirán si permanecen en él o se cambian a una Afore. Dicha cuenta estará integrada por varias subcuentas: retiro, cesantía y vejez (RCV),<sup>7</sup> fondo de vivienda, ahorro solidario, aportaciones complementarias de retiro, aportaciones voluntarias y ahorro a largo plazo.

La novedad en este esquema lo constituye el ahorro solidario, en donde el trabajador podrá optar por el descuento de hasta el 2% de su sueldo básico para abonarlo en su cuenta individual; en correspondencia, las dependencias y entidades depositarán 3.25 pesos por cada peso ahorrado por el trabajador hasta el 6.5% del sueldo básico.

Las pensiones a recibir por los trabajadores bajo el nuevo sistema son cesantía en edad avanzada y vejez. Para la primera se requerirá tener 60 años de edad y estar privado de trabajo; para la segunda 65 años de edad y, en ambas, haber cotizado 25 años.

---

<sup>6</sup> Artículo décimo transitorio, fracción IV.

<sup>7</sup> Trabajador (RCV) = 6.125%; dependencias o entidades: retiro = 2% y gobierno federal: cuota social 5.5% del SMG.

En cuanto a las modalidades para pensionarse, son las mismas que operan en la Ley del Seguro Social: una renta vitalicia, llamada *seguro de pensión con seguro de sobrevivencia* y el retiro programado.<sup>8</sup> Asimismo, operará la pensión garantizada (para aquellos que, cumpliendo los requisitos, sus recursos resulten insuficientes para adquirir el seguro de pensión), a razón del doble del salario mínimo, la pensión anticipada y retiros de la cuenta individual antes de pensionarse.<sup>9</sup>

El Pensionisste administrará las cuentas individuales e invertirá los recursos por 36 meses; transcurrido ese tiempo, los trabajadores podrán optar por mantenerse en él o transferir sus recursos a una Afore. Igualmente, cobrará comisiones, las cuales no podrán exceder del promedio de las que cobren las Afores. El Pensionisste estará a cargo de una Comisión Ejecutiva integrada por dieciocho miembros: el director general del ISSSTE (quien la presidirá); un vocal ejecutivo, nombrado por la Junta Directiva a propuesta del director general siete vocales por parte del gobierno: tres de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos del Banco de México, uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y uno de la Secretaría de la Función Pública; y nueve vocales nombrados por las organizaciones de los trabajadores.<sup>10</sup>

Otro punto importante del nuevo sistema es que las cuotas por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) correspondientes a los trabajadores se ajustarán anualmente a partir de la entrada en vigor de la nueva ley: 3.5% hasta llegar a 6.125% en un periodo de 5 años, esto es, entre 2007 y 2012.

---

<sup>8</sup> En el seguro de pensión, el trabajador contratará con una compañía de seguros a través del Pensionisste o una Afore, la cual le pagará una cantidad como pensión mientras viva, a cambio del saldo acumulado en su cuenta de retiro. Asimismo, contratará un seguro de sobrevivencia, con cargo a la cuenta individual, para que sus beneficiarios reciban la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero. En el retiro programado, sus recursos se mantendrán en el Pensionisste o la Afore y recibirá mensualmente una parte de su fondo acumulado mientras éste tenga saldo. El monto dependerá de su ahorro acumulado al retirarse y de su esperanza de vida.

<sup>9</sup> La cantidad que resulte menor entre 75 días de su sueldo básico en los últimos 5 años. El 10% del saldo de la subcuenta de RCV a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado, siempre que no haya hecho retiros durante los 5 años inmediatos anteriores.

<sup>10</sup> La Ley no prevé algún requisito o perfil para ocupar estos cargos. Veremos qué modificaciones se realizan a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro a efecto de no dejar la puerta abierta para el manejo de los recursos de los trabajadores a las cúpulas sindicales.

Una vez realizada brevemente la descripción de cómo operarán el antiguo sistema reformado y el nuevo sistema, resulta conveniente hacer algunas observaciones en cuanto a la capitalización individual, las diferencias con lo establecido para los trabajadores afiliados al IMSS y la integración del Pensio-nisste.

Respecto del primer punto, se unifica en nuestras leyes e instituciones de seguro social la tendencia hacia la capitalización individual, la cual supone una ruptura de la cohesión social y del derecho de igualdad de oportunidades. Efectivamente, el sistema resulta injusto socialmente, pues no todos los niveles laborales podrán aportar las mismas cuotas y por tanto recibir al fin de la vida de trabajo cantidades equivalentes. Se reconoce que debería hacerse algo para salvar al Instituto y garantizar el pago de las pensiones, pero por qué a través de la “capitalización individual”, cuando la literatura en la materia ha mostrado preocupación respecto de este sistema en aspectos como el costo de la transición y los choques demográficos. Las organizaciones internacionales (OIT, AISS y CEPAL) han reiterado que tal sistema resulta muy costoso, principalmente porque la transición supone un costo muy alto para la población activa, y adicionalmente por los costos administrativos. En efecto, los activos cotizantes no sólo cotizarán para su propia pensión capitalizada sino también para los jubilados y retirados actuales, que han adquirido derechos con anterioridad, pues el Estado debe endeudarse y, por consiguiente, soportar un costo real, es decir, el paso hacia la capitalización en ningún caso es financieramente indoloro para la generación que trabaja desde la puesta en práctica de la reforma.<sup>11</sup>

Asimismo, la idea de que la capitalización es totalmente impermeable a los choques demográficos es falsa, por un lado, porque al crecer la esperanza de vida aumenta también el costo de la capitalización, pues para un tiempo de cotización constante, es necesario ahorrar más a efecto de disfrutar de una determinada renta durante más tiempo, y por otro lado, en un primer momento, no habrá necesidad de pagar pensiones, pero cuando los antiguos cotizantes pasen a la etapa de retiro, los fondos serán más sensibles a las evoluciones

---

<sup>11</sup> La transición de sistemas de reparto por los de capitalización individual exige la liquidación de las obligaciones expresas e implícitas por prestaciones futuras en virtud del sistema de reparto, y al mismo tiempo hay que financiar el nuevo programa por cuotas definidas. Esto significa pagos duplicados que pueden representar el 5 o 6% del PIB de un país durante varias décadas.

económicas y demográficas y, por tanto, en el futuro, sus rendimientos (de por sí inciertos) disminuirán.

La capitalización individual puede ser un valioso suplemento cuando se adapta a las circunstancias y capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral, pero nunca debe sustituir a los regímenes obligatorios.

Respecto de las diferencias con los trabajadores afiliados al IMSS, a éstos no se les otorgó libertad de elección para decidir sobre su permanencia o no en el antiguo sistema. Tampoco se les otorgó un “bono de pensión” por sus derechos adquiridos y la pensión garantizada corresponde únicamente a un salario mínimo; es decir, no obstante la unificación del sistema de capitalización en nuestras leyes del seguro social, siguen rigiendo criterios de trabajadores de primera y segunda clase.

En torno al Pensionissste, deja mucho que desear la forma de su integración y cómo va a operar. En efecto, en diversos ámbitos, y en específico en el académico, ha permeado desde hace varios años la idea de un instituto de pensiones cuyo titular fuera designado por el Congreso de la Unión, que contara con atribuciones para administrar e invertir los fondos y pagar las pensiones, disponer de una normatividad específica en materia de inversiones, rentabilidad y contar con los mecanismos necesarios de fiscalización y supervisión para impedir desviación de fondos y prácticas corruptas. Además, con la obligación de realizar permanentemente los estudios técnicos que indiquen el nivel de capitalización de los fondos conveniente para constituir las reservas actuariales requeridas y la distribución de los fondos de inversión social y de inversión productiva estratégica. La creación del Pensionissste pudo significar la posibilidad hacia un instituto nacional de pensiones.

Por último, los programas de pensiones existen a efecto de proporcionar cierta seguridad de ingresos decorosos para el retiro. En ellos, la solidaridad no puede olvidarse o permanecer distante. Se requiere su reforzamiento y nuevas vías para su consecuente consolidación a fin de disminuir las desigualdades y cerrar la brecha que existe entre quienes tienen en exceso y quienes carecen de lo fundamental. Si bien es necesario corregir las deficiencias de nuestro sistema de protección social y de nuestras instituciones, al mismo tiempo las medidas adoptadas o a considerarse deben ajustarse a las necesidades de la sociedad. En este sentido, la introducción de la capitalización individual no resuelve los problemas financieros del ISSSTE porque sólo apunta a los pasivos contingentes del Instituto, pero no a sus problemas de liquidez; por tanto, se trata de una solución parcial que podría hacer crisis años más tarde.