



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

## FACULTAD DE ECONOMÍA

“CAMBIOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS  
EN JUBILACIONES CON LA NUEVA LEY DEL ISSSTE”

## TESINA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

OSWALDO MARQUEZHOYOS ZAMORA

ASESOR:

LIC. JOSÉ LUIS PÉREZ BERMÚDEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA,

NOVIEMBRE, 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**GRACIAS:**

*A mi Dios* que es más amigo de la ciencia que yo, y que es alguien que muy pocos llegan a entender.

*A mi madre* que con su amor y comprensión me ayudo a mi formación como estudiante y como hombre.

*A mi padre* que me enseñó con el ejemplo de dedicación y perseverancia.

*A mis hermanos* que han sido buenos conmigo.

*A mi universidad*, y a los profesores en su incansable afán y dedicación por transmitir los conocimientos a todos los estudiantes.

A mi asesor de Seminario de Titulación, sin cuyo apoyo no habría podido concluir esta tesina.

A mi novia por su amor y apoyo incondicional

Y para no herir susceptibilidades, a toda mi familia y amigos.

## ÍNDICE

### “CAMBIOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS EN JUBILACIONES CON LA NUEVA LEY DEL ISSSTE”

OBJETIVO GENERAL	2
JUSTIFICACIÓN	3
INTRODUCCIÓN	4
MARCO TEÓRICO REFERENCIAL	7
CAPÍTULO I. EL SISTEMA DE PENSIONES Y LAS REFORMAS DEL ISSSTE	22
1.1 El proceso de reformas en México	22
1.2 El seguro social para los servidores públicos: el ISSSTE	27
1.2.1 Costo del financiamiento del sistema de pensiones, antes de la reforma de 1997.	28
1.3 Funcionamiento del Sistema de Pensiones con la recién abrogada Ley del ISSSTE.	29
1.4 Factores que antecedieron a la creación de una Nueva Ley	32
1.5 Nueva Ley del ISSSTE	38
CAPÍTULO II. ANÁLISIS DEL SEGURO DE PENSIONES DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE.	49
2.1 Sistema de cuentas individuales	54
2.2 Los trabajadores en activo y sus derechos con la nueva ley	57
2.3 Actualización de las pensiones	67
2.4 El Pensionissste	72
2.5 Determinación de cuotas y aportaciones	72
CAPÍTULO III CAMBIO CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE LAS PENSIONES EN EL ISSSTE	74
3.1 Cambios cuantitativos y cualitativos de la nueva Ley respecto a la anterior	77
3.1.1 Argumentos utilizados en la migración al nuevo sistema	86
3.2 Comentarios finales	94
CONCLUSIONES	97
BIBLIOGRAFÍA	100

## **OBJETIVO GENERAL**

Realizar un análisis del papel que en los últimos años ha tenido el ISSSTE en las pensiones, destacando los cambios más relevantes que la clase trabajadora tendrá con la nueva Ley; la cual ha sido considerada como injusta y neoliberalista, pero que también incluye aspectos positivos y negativos que se deben resaltar.

Bajo este contexto, se ofrece un comparativo de la situación que se tenía con la anterior y nueva Ley; partiendo de que la reforma es la privatización del otorgamiento de las pensiones y que traerá consigo el retroceso en los derechos de los trabajadores afiliados al ISSSTE.

## JUSTIFICACIÓN

Esta tesina parte del concepto de la seguridad social porque de allí surgen los seguros sociales, las asignaciones familiares, la asistencia social y los programas públicos de salud. Los seguros sociales comprenden las pensiones y prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales, enfermedad, maternidad y vejez; la atención médica y hospitalaria; y programas de vivienda. En el ámbito laboral formal, los trabajadores, empleadores y el Estado cotizan para costear estos servicios. Uno de esos servicios es el seguro de pensiones del sector público, el cual presenta hoy en día importantes retos y esa es la razón por la que me interesó incursionar en el tema; puesto que la transición demográfica incrementa año con año las presiones fiscales que ejerce el sistema en detrimento de otros programas de gasto esenciales para el bienestar de la población, y que sin duda fue uno de los factores determinantes en la reforma a la ley del ISSSTE.

Realizar un análisis de los cambios cuantitativos y cualitativos que muestre de manera objetiva, las ventajas y desventajas que la Nueva Ley del ISSSTE presenta en materia de pensiones, surge como resultado de la gran controversia que actualmente se vive en nuestra sociedad, a raíz de la puesta en marcha de la reforma que entró en vigor a partir del 1° de abril de 2007; y que ha dividido a la opinión pública debido a su contenido y repercusiones que tendrá en el sistema de pensiones.

## INTRODUCCIÓN

Considerando que en cualquier lugar del mundo, las civilizaciones se han preocupado por aminorar la inseguridad natural de los seres humanos, resulta evidente que el desarrollo histórico de la seguridad social es una respuesta humana al mundo inhóspito e inseguro en que le ha tocado nacer y desenvolverse. Dado que en el mundo, la infinidad de culturas y seres humanos han sucumbido en el intento de lograr un mundo de libertad, igualdad y dignidad para sí y para los suyos, fue hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando empezó a ponderarse el carácter eminentemente social del hombre. A partir de entonces, ha existido en el mundo un afán por cambiar las estructuras existentes por otras, de tal manera que el bienestar colectivo sea el resultado de la suma del bienestar individual. Tales ideas y conceptos se hallan plenamente integrados a los principios de la seguridad social.

La seguridad social en el siglo XXI presenta grandes desafíos surgidos durante la década de los años noventa, debido a la adaptación de los sistemas públicos de reparto a la nueva realidad económica, enmarcada en el proceso de globalización.

Sin embargo, antes de que se impusiera la política neoliberal a nivel mundial, la seguridad social de los pueblos constituía uno de los pilares fundamentales que los Estados procuraban mantener. Para lograrlo, recaudaban un cierto porcentaje de aportaciones de los trabajadores activos y de los patrones. Los gobiernos también destinaban una parte. De esta forma, la seguridad social constituía un servicio público que se financiaba de la recaudación. Una parte de los impuestos se desprendía para la creación de instituciones de salud y de un sistema de pensiones para los trabajadores ya jubilados. Esta enorme concentración de dinero permitió la creación de un gran complejo de instituciones de salud, seguridad, de cultura y recreación para un uso masivo de casi todas las clases trabajadoras. En estas creaciones los gobiernos actuaban por el simple sentido de la economía de costos.

Con este tipo de sistemas centralizados tales como el IMSS y el ISSSTE, en México resultaba más barata la tarea de mantener a la clase obrera en condiciones mínimas de salud para seguir produciendo ganancias para el capital y para reproducirse como especie y como clase. Pero desde mediados de la década de los años ochenta del Siglo XX, las cosas cambiaron; puesto que los grandes capitales para ese entonces ya habían acumulado tanto capital que podían transformar los servicios hasta ese entonces públicos en negocios privados, es decir, que podían convertirlos en mercancías y someterlos, por tanto, a la lógica del funcionamiento como mercancías. Así pasó con muchos de ellos, como lo es con la seguridad social y los desafíos que se presentan en el presente siglo.

En este sentido, y teniendo como punto de partida que la seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. Conlleva a que ninguna nación puede concebir a la seguridad social sin el sistema de pensiones, debido a que es un elemento esencial de la protección social para todos los miembros de la sociedad y que su función primordial debe permitir un equilibrio social entre los trabajadores activos y jubilados.

La estructura de esta tesina consta de un marco teórico referencial y tres capítulos. El marco teórico se remitirá a los antecedentes más importantes de los orígenes de la seguridad social y sus etapas de desarrollo en el contexto internacional y en donde se abordan los sistemas informales de seguridad financiera y los sistemas de jubilación.

El capítulo uno, se centrará en la década de los años noventa, analizando el proceso de reformas de seguridad social en México, destacando las que refieren a la ley del ISSSTE.



En el segundo capítulo se revisan los procesos por los que atravesó el sistema de pensiones en México, tomando en consideración los factores externos como la edad de la población, antigüedad del programa de pensiones y el porcentaje de cobertura de la fuerza laboral que llevaron a un proceso de reformas. También se verá cómo los factores internos asociados al diseño de reforma, tiene que ver el gasto o responsabilidades asumidas por el Estado durante y después de la transición; así como las condiciones de adquisición de derechos en el programa público, repercutieron en el proceso de cambio del ISSSTE.

El tercer capítulo contiene una evaluación a partir de la reformas a la Ley del ISSSTE, en materia de pensiones y en donde se abordarán los problemas a los que se enfrentarán los futuros pensionados, así como una serie de retos y desafíos que deben tomarse en cuenta.

En el entendido que el objetivo de los sistemas de pensiones tienen que proteger el flujo de ingresos de un trabajador y de su familia, en este trabajo de investigación se presenta un panorama cuantitativo y cualitativo en las jubilaciones, de acuerdo a los resultados obtenidos del análisis a la anterior y la nueva Ley; en donde se evalúan las transformaciones de las nuevas ramas de los seguros que se ofrecen como resultado de la nueva ley del ISSSTE, que por cierto está integrada por 254 artículos y 47 más que son considerados como artículos transitorios, y de los cuales se tomarán solamente los que refieran el rubro de pensiones.

## **MARCO TEÓRICO REFERENCIAL. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

En tanto que el hombre primitivo no se daba cuenta de la radical inseguridad que le rodeaba, tuvieron que transcurrir siglos para que se organizara socialmente y adoptara lo que hoy conocemos como política social, que se ha valido de un instrumento esencial: *la seguridad social*.

### **Antecedentes de la Seguridad Social**

A lo largo de la historia de las sociedades humanas, es posible identificar una serie de antecedentes de las distintas formas de protección colectiva surgidas de los diferentes modos de organización económico-social.

Cuando la organización comunal primitiva se disolvió a raíz del surgimiento de grupos sociales diferenciados entre sí y con la aparición de la propiedad privada, la función de protección de los seres humanos se desplazó de la colectividad grupal a la familia, luego a los órganos primarios que en aquél entonces lideraban a la comunidad. Es así como el hombre afronta la inseguridad y la enfrenta en todas las áreas de sus actividades cotidianas; porque desde siempre ha buscado defenderse de la enfermedad, invalidez, del hambre o del frío, y de todo aquello que lo amenaza desde que nace.<sup>1</sup>

Por otra parte, se obtuvo un impulso significativo. –Luego durante el Renacimiento, surge la asistencia pública, y aquí es ya el Estado quien se encarga de proporcionar ayuda a los sectores más indigentes de la sociedad-. Las cajas de ahorro así como los montepíos que proliferaran en la época de la Colonia fueron organizaciones más complejas tanto en su integración y estructura, como en su operación. Un antecedente directo de la previsión social lo fueron las cofradías,

---

<sup>1</sup> Sobre el particular Rafael Tena Suck y Hugo Ítalo Morales comenta: “Hubo culturas que crearon sistemas de ayuda mutua, como el pueblo griego, en donde existían organizaciones encargadas de socorrer a la población y a los menesterosos; en Roma se establecieron instituciones como los colegios de artesanos, que mediante el pago que hacían los asociados de una cuota, se cubrían a los beneficiarios gastos de sepelio, con el advenimiento del Cristianismo, se fundaron las hermandades y asociaciones de caridad para auxiliar a los más necesitados.[Tena Suck, Rafael e Ítalo, Hugo:1987. *Derecho de la seguridad social*, editorial Pac, México.]

donde los gremios que las constituían cubrían en forma regular y periódica una cuota para formar la reserva de gastos por enfermedad y sepelio.

Al acentuarse las diferencias entre la clase capitalista y la proletaria, se volvió indispensable la promulgación de las primeras leyes modernas de protección al trabajador. De hecho, la primera ley del seguro de enfermedades de que se tiene noticia, surgió en Francia en el año 1850. Los esquemas protectores también dieron lugar al trato jurídicamente diferenciado que distingue al derecho social a favor de las mujeres que laboran, los menores de edad, y en general comienza a surgir otro ámbito de protección que rebasa a la simple previsión social y que se convertiría al paso del tiempo en trascendental: los seguros sociales.<sup>2</sup>

El primer régimen amplio de seguro social fue instituido en Alemania por el Gobierno de Bismarck<sup>3</sup> entre 1883 y 1889, si bien a partir de unos treinta años antes varios estados alemanes ya ayudaban a sus municipios a establecer cajas de enfermedad a los que los trabajadores podían ser obligados a contribuir. Así, la política social concebida en la Alemania de finales del siglo XIX fue creada en torno a la miseria del proletariado surgida por el desarrollo industrial por Bismarck.<sup>4</sup>

En 1881, Bismarck<sup>5</sup> establece para el beneficio de la clase trabajadora, un compendio de legislaciones que fueron la base para dar origen luego al “seguro social”, -entendido ya como un cuerpo jurídico obligatorio que insertaba en el

---

<sup>2</sup> Ruíz Moreno, Ángel Guillermo: 2001, p. 68.

<sup>3</sup> Es considerado el estructurador de la pujante economía alemana, quien a través de la intervención del Estado en la economía local e internacional, se opuso rotundamente al capitalismo liberal; y en 1869 expide una primaria reglamentación para cuestiones del trabajo protectora de la vida y de la salud de los operarios, con normas legales reguladoras del trabajo de las mujeres y de los menores. Comenzaba entonces, a transitar el camino que le conduciría a crear el primer seguro social del mundo.

<sup>4</sup> También llamado “Mariscal de hierro” el canciller Otto Von Bismarck, ministro del rey de Prusia y principal forjador de la unidad alemana-, quien lograra aumentar el poder imperial a través de la expedición de leyes de expedición social y fuera autor de una importantísima estrategia de control del proletariado.

<sup>5</sup> En relación a la creación del primer seguro social, el canciller alemán expresó una frase que tiene una vigencia actual insoslayable, misma que a más de un siglo de distancia confirma lo visionario del estadista: “por caro que parezca el seguro social, resulta menos gravoso que los costos de una revolución.”

campo del derecho-. Creó luego, en 1883, un régimen legal para el seguro de enfermedades; enseguida, en el año 1884, decreta un régimen del seguro de accidentes laborales, para finalmente, en 1889, completar su aspiración al regular el seguro de vejez e invalidez. En esas fases, surgió en Alemania, primer seguro social del cual partirían todos los demás. Por consiguiente, el principio del seguro obligatorio ya se aplicaba, aunque el único cotizante era el asegurado. El primer elemento del régimen fue el seguro de enfermedad, que comenzó en 1883 y era administrado por mutualidades ya existentes. Tanto los trabajadores como los empleadores y el Estado desempeñaban un papel y tenía voz en la dirección del régimen en su conjunto. El seguro social, como su nombre indica, se financiaba mediante cotizaciones. La afiliación era obligatoria para todos los asalariados a los que estaba destinado: varones y mujeres, jóvenes y ancianos, calificados y no calificados, y cualquiera que fuera el estado de salud.

### **La seguridad social en México**

En tanto que el hombre primitivo no se daba cuenta de la radical inseguridad que le rodeaba, tuvieron que transcurrir siglos para que se organizara socialmente y adoptara lo que hoy conocemos como política social, que se ha valido de un instrumento esencial: *la seguridad social*.

Actualmente, el concepto de seguridad social pretende englobar prácticamente todas las aspiraciones humanas para alcanzar una vida justa y plena, tal como lo considera la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en donde establece que:

La seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. Cuando se habla de seguridad social, debe recordarse que se compone de diferentes elementos: el seguro social, la asistencia social, las prestaciones que se financian con los ingresos generales del Estado, las asignaciones familiares y las cajas de previsión, y que

deben relacionarse con la provisiones complementarias de los empleadores; por ejemplo, la indemnización de los trabajadores en caso de accidente o enfermedad, de origen laboral y otros programas complementarios que se han desarrollado en torno a la seguridad social.<sup>6</sup>

Para la OIT, el objetivo de la seguridad social es “velar porque las personas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.”<sup>7</sup>

En México, la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. Su realización, queda a cargo de organismos públicos descentralizados llamados “seguros sociales”, con arreglo a las leyes de observancia federal o local emanadas de nuestra propia Constitución General.

Con lo anteriormente expuesto, aún no es posible concluir en el sentido de que la *seguridad social* es género y que el *seguro social* es sólo su instrumento. Por ende, puede afirmarse que como no existe una definición específica, categórica y contundente del concepto de *seguridad social*, debe atenderse entonces, lo establecido en el artículo 2° de la Ley del Seguro Social vigente en nuestro país, precepto que ahora con la adición al concepto original al añadirse lo que atañe a la llamada “pensión garantizada” por el Estado, y que establece literalmente:

“La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una

---

<sup>6</sup> Organización Internacional del Trabajo, (1995). *Seguridad Social: “Guía de educación obrera”*, publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, p. 6 y 7.

<sup>7</sup> Organización Internacional del Trabajo, (2006). *Seguridad Social: Un Nuevo Consenso*, publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”<sup>8</sup>

Así, la preocupación y atención dirigidas a hacer efectiva la extensión de la protección social, se encuentra en la agenda de los gobiernos de casi todos los países en vías de desarrollo, debido a que presenta una cobertura social limitada o muy baja. El tema no es nuevo, y ya desde la institución de los seguros sociales obligatorios en muchos de estos países, se estableció la política de extensión de la cobertura entonces establecida. Este ha sido el caso en la mayoría de los sistemas de seguridad social de América Latina. La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), en particular, se han ocupado de esta problemática a través de los años, y un buen número de estudios y publicaciones de dichos organismos se han dedicado a la investigación, búsqueda y propuesta de soluciones al respecto.

Recientemente, el Banco Mundial puso su atención particular al tema, sobre todo como resultado de la creciente pobreza en el mundo.<sup>9</sup> En este sentido, la seguridad social puede entenderse como un programa de asistencia social que es financiado a través de los impuestos que todos los contribuyentes aportamos al gobierno; y antes de empezar a manejar el término, es sumamente importante que se tenga claro, que el concepto de seguridad social y seguro social no son lo mismo. Para conocer lo que diferencia de uno a otro, tomamos del Dr. Mario de la Cueva, un fragmento que a continuación nos define:

“El seguro social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia,

---

<sup>8</sup> Decreto del Congreso de la Unión de la Ley del Seguro Social, publicado en el DOF del 21 de diciembre de 1995.

<sup>9</sup> Morales Rodríguez, María Ascensión, (2006). *Reforma a las pensiones del ISSSTE: propuesta unificada en la tendencia hacia la capitalización del individual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 549.

como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos.”<sup>10</sup>

Se consideran como elementos básicos del seguro social que:

- Los asegurados deben ser trabajadores
- Las cuotas o aportaciones para cubrir las prestaciones en dinero se forman por contribuciones de los trabajadores, patrones o el Estado, y/o una combinación de los tres agentes, según el tipo de rama de aseguramiento.
- El seguro social es administrado por el Estado a través de una institución pública descentralizada, que presta este servicio público obligatorio, no lucrativo en sus servicios.

Para concluir con estos conceptos tan parecidos, se tiene por un lado, que la seguridad social constituye un fin, respecto del cual, el seguro social es solamente uno de los medios para llevarlo a cabo. La seguridad social es el género, en cambio el seguro social es sólo su instrumento. Así, el seguro social es representado por la institución como tal, y es un instrumento jurídico de prevención; en donde el beneficiario es el trabajador y sus familiares.<sup>11</sup>

### ***Instituciones de seguridad social en México***

Entre las Instituciones que brindan seguridad social en México, destaca el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en 1943 y que además cuenta con el sistema de pensiones más grande; así como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) cuyos derechohabientes son los trabajadores al servicio del Estado.

Las principales características de los sistemas de seguridad social en México tienen que ver sobre todo por la diversidad en la forma de obtener el beneficio, su repercusión en la calidad de vida del individuo y de la posibilidad que esto sea para la mayoría de la población. Asimismo, es necesario tomar en cuenta que las

---

<sup>10</sup> Arce Cano, Gustavo, (1972). *De los seguros sociales a la seguridad social*, editorial Porrúa México, Prefacio del Dr. Mario de la Cueva, p. 15.

<sup>11</sup> Ruíz Moreno, Ángel Guillermo, (2006). *Nuevo derecho de la seguridad social*, Porrúa, México, 11ª edición, p. 44-45.

cuestiones específicas de cada sistema de seguridad existente en el país, como el que:

- La mayoría de los sistemas ofrecen un seguro de salud, uno de invalidez, uno de muerte, uno de riesgos de trabajo y uno de retiro.
- Que la provisión de los servicios se hace de manera directa o celebrando convenios con el IMSS o el ISSSTE.
- Los servicios de salud, en particular el de salud para pensionados, tienen altos costos de operación y los ingresos resultan insuficientes.
- El IMSS y el ISSSTE son los únicos sistemas de cuentas individuales

### **Modelo del ciclo de vida**

Este modelo fue desarrollado en una serie de escritos durante los años cincuenta e inicios de los sesenta<sup>12</sup> por Franco Modigliani,<sup>13</sup> Richard Brumberg y Albert Ando. El modelo del ciclo de vida, al igual que el del ingreso permanente, se construye tomando como eje central que el consumo de un periodo en particular depende de las expectativas de ingreso durante toda la vida y no del ingreso del periodo en curso.

En el modelo del ciclo de vida, la única razón de ahorrar es la de distribuir el consumo sobre la totalidad de la vida y especialmente la de acumular saldos que permitan financiar el consumo durante la jubilación. El consumo y la tasa de ahorro son función de la edad. A inicios de la vida activa el ahorro es escaso o incluso negativo si las posibilidades de endeudarse son importantes; aumenta a medida que el individuo progresa en su carrera y se torna de nuevo negativo al momento de la jubilación. Se supone que los jóvenes de menos de 20 años dependen de los adultos activos. La población mayor se desagrega en tramos de edad considerados perfectamente homogéneos; luego entonces, los individuos sólo se diferencian por su edad. Por último, se plantean hipótesis simplificadoras,

---

<sup>12</sup> Modigliani, Franco y Brumberg, Richard (1954). "Utility Analysis and the Consumption Function: an Interpretation of Cross-Section Data", en K. Kurihara (ed.), *Post-Keynesian Economics*, Rutgers University Press, Nueva Jersey.

<sup>13</sup> Premio Nobel de Economía en 1986.



como la ausencia de herencia, transmitida o recibida, y la ausencia de incertidumbre; lo que permite que los agentes anticipen perfectamente la evolución de sus ingresos futuros.<sup>14</sup>

Para los autores Aglietta, Brender y Coudert, “en este modelo la incertidumbre sobre la duración de la vida puede ser restablecida fácilmente al suponerse que el ahorro constituido por cada individuo se entrega a un fondo de jubilación colectivo que vuelve mutuos los riesgos. Cada individuo ahorra entonces en función de su esperanza de vida, aunque la duración de su vida sea incierta”.<sup>15</sup>

En estas condiciones, la riqueza final es nula; pero dicho de otra manera, el ahorro que un individuo acumula, lo gasta a lo largo de su vida, lo que se manifiesta (si la tasa de interés real es igual a cero) en la igualdad entre la diferencia del ahorro y el consumo durante la jubilación.

Ahora se comentará acerca de los sistemas informales de repartición y capitalización.

### **Los Sistemas informales de seguridad financiera**

En los países en desarrollo, el principal apoyo a la vejez se constituye con los sistemas informales de seguridad financiera, en los cuales el Estado no interviene y el mercado sólo lo hace de manera marginal.

La familia ampliada toma a su cargo las funciones de aseguramiento, redistribución e incluso de ahorro, para lo cual se invierte en los hijos, la tierra o el alojamiento para toda la familia. La solidaridad intergeneracional está en el corazón de este sistema: los padres tienen el deber de mantener y educar a sus hijos, quienes al llegar a la adultez tienen el deber de mantener y de ocuparse de sus padres. Esta solidaridad intergeneracional, que se ha mantenido en virtud de

---

<sup>14</sup> Guillén Romo, Héctor, (2000). “Hacia la homogeneidad de los sistemas de jubilación” en *Revista Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 1, México, enero, p. 6.

<sup>15</sup> Aglietta, Michel; Brender, Anton y Coudert, Virginie, (1990). *Globalisation Financière l'aventureobligée*, CEPII-Economica, París, p. 67-68.

fuertes sanciones sociales, permite que en aquellos países 70% de los ancianos pueda continuar en vida, incluso en condiciones precarias.<sup>16</sup>

La cotización reclamada por el Estado, si se fija a un nivel adecuado, les permitirá cumplir un intercambio intergeneracional difícil de establecer de otra manera. Cada generación paga a la precedente y se embolsa de la siguiente; cada generación ayuda a la que la precede y recibe ayuda de la que le sigue. Como en la imagen de amor intergeneracional que produce la familia del tercer mundo (todas las personas aman a sus padres y son amados por sus hijos), todos reciben de una generación y dan a otra.<sup>17</sup>

En este sistema, conocido como *jubilación por repartición*, los activos cotizan con más gusto si saben que serán recompensados más tarde con las cotizaciones de los activos del futuro. Lejos de ser un juego de suma nula, el sistema debería ser uno de suma positiva. Todo el mundo se beneficia de un don de las generaciones ulteriores que al menos lo recompensará, en términos de bienestar, del don que otorgó a las generaciones anteriores. Con la jubilación por repartición, los activos de hoy saben que cotizan para los ancianos contemporáneos: lo que unos entregan, los otros lo reciben. La solidaridad financiera está en el centro del sistema de jubilación por repartición. Frente al sistema de jubilación por repartición, que constituye un pilar del Estado del bienestar, se encuentra el de *jubilación por capitalización*, que se realiza en el marco colectivo de la empresa mediante los fondos de pensión. Corresponde a una estructura para recolectar el ahorro constituido con las cotizaciones del patrón o de éste y sus asalariados. El fondo de pensión se encarga de fructificar el ahorro a fin de pagar una jubilación al asalariado que cesa su actividad. Dicho de otra manera, los jubilados reciben en la forma de pensiones sus propias cotizaciones, incrementadas con el producto de los intereses que su caja de jubilación habrá ganado en los mercados financieros.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Banco Mundial, (1994). Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, en <http://www-wds.worldbank.org>

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Guillén Romo, Héctor, *Op. Cit.*, p. 9.

En estas condiciones, cuando los dos sistemas, repartición y capitalización, coexisten, la selección de los activos se enfrenta a dos posibilidades: cotizar al Estado del bienestar o comprar capital por medio de un fondo de pensión. El sistema más ventajoso para el *individuo* dependerá del contraste de los rendimientos que ofrezca cada posibilidad. Si los de los títulos financieros son mediocres, entonces la superioridad del Estado del bienestar se impondrá: acumular activos financieros para preparar la jubilación será menos rentable que cotizar a una caja de seguridad social que funcionaría según el sistema de repartición. Por el contrario, si el rendimiento de los títulos financieros es elevado, entonces la jubilación por capitalización será superior. Dicho de otra manera, jubilarse con el sistema de repartición será más interesante para los individuos si la tasa de crecimiento de la economía es más elevada que el rendimiento que ofrecen los mercados financieros. En el pasado, como la tasa de interés real era más baja que la del crecimiento de la economía, las jubilaciones por capitalización resultaban menos ventajosas para los individuos que aquellas por repartición.<sup>19</sup>

En estas condiciones, la recomendación no se hizo esperar: aumentar el peso de la capitalización en el financiamiento de las jubilaciones invirtiendo de manera preferencial en acciones. Con ello, el debate repartición-capitalización pasó a primer plano.

### **Los sistemas de jubilación**

Después de clasificar a los países desarrollados, de acuerdo al nivel de capitalización que han introducido a través de sus sistemas jubilatorios, pueden distinguirse dos modelos: alemán y latino. El modelo alemán es muy particular, pues los regímenes del patrón sólo tienen un carácter marginal respecto al régimen de la seguridad social. Este último, instrumentado por Bismarck en 1889, se compone de un seguro de vejez para los asalariados del sector privado, al cual cotizan los patrones, los asalariados y el Estado. Cabe señalar que 70% de las pensiones en Alemania se paga conforme a este régimen de base, que funciona en repartición y asegura una tasa de reemplazo elevada de alrededor de 70% del

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

último salario de actividad. Los fondos de pensiones germanos están muy lejos de tener la potencia de los anglosajones, aunque participan de una manera no despreciable en el financiamiento de la economía.<sup>20</sup>

En el modelo latino los fondos de pensión desempeñan un papel nulo o despreciable. Todos los países que siguen tal modelo (Francia, España, Italia, Grecia y Portugal) son muy hostiles a una concepción individualista de la protección social y prefieren un enfoque más orientado por la solidaridad. En Francia, por ejemplo, se trata de un sistema que funciona esencialmente en repartición y es relativamente generoso, pues asegura al jubilado un ingreso de reemplazo elevado respecto al último salario neto (entre 80 y 90 por ciento).

### **La seguridad social en los años noventa**

En 1994 el Banco Mundial publicó un importante estudio al que denominó: *Averting the Old Age Crisis*.<sup>21</sup> En este documento, se encuentra elaborado un auténtico manual de análisis y procedimientos dirigido a los países del mundo entero hacia una nueva ortodoxia en materia de jubilaciones. Los datos que arroja son abrumadores:

- En 1990, el número de personas de más de 60 años en el mundo era de 500 millones y,
- En 2030 será de 1 400 millones.<sup>22</sup>

Los datos antes mencionados indican que el sistema de pensiones a futuro representará un enorme problema de financiamiento para las naciones en general. Por ello, es preciso que desde ahora se reserven los fondos públicos a los más pobres y se induzca a las capas medias a dirigirse hacia los mecanismos de ahorro individual para asegurar su vejez. Con esta idea, el Banco Mundial construyó un modelo de aplicación universal que descansa en tres pilares:

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Banco Mundial, *Op. Cit.*, p. 57.

<sup>22</sup> *Idem*, p. 1

1. *Un pilar público de asistencia.* Sería obligatorio, administrado por el Estado y financiado con impuestos. Tendría como finalidad limitar la pobreza entre las personas mayores y cumplir con ello una función redistributiva hacia los más desvalidos. El pago de una pensión podría adoptar tres modalidades: a] según las necesidades; b] según un mínimo garantizado, c] uniforme. Aquí se encuentra la noción "red de seguridad" tan importante para el Banco Mundial.
  
2. *Un pilar de ahorro privado obligatorio.* Lo administraría el sector privado y se prefinanciaría de manera integral, es decir, que las sumas que sirven al pago de pensiones se capitalizarían. Este pilar llenaría una función de ahorro obligatorio para todas las categorías sociales y les permitiría transferir una parte del ingreso de la vida activa hacia la jubilación.  
  
Este segundo pilar podría tomar la forma de regímenes profesionales, instrumentados por rama o empresa, o de planes de jubilación individuales. El Banco Mundial prefiere la segunda opción, ya que tiene dos ventajas: al no estar vinculado al empleo, este ahorro sería susceptible de transferirse de un empleo a otro y los asalariados dispondrían de una completa libertad para elegir sus colocaciones.
  
3. *Un pilar de ahorro privado voluntario.* Administrado por el sector privado e integralmente prefinanciado. En este caso se trata únicamente de una iniciativa voluntaria. Esta modalidad cumple una función de ahorro para los individuos que tienen la capacidad de hacerse de ingresos suplementarios para la jubilación. Al igual que en el segundo pilar, éste puede tomar la forma de regímenes profesionales o de planes individuales. Para facilitar su desarrollo, los gobiernos deberán luchar contra la inflación, construir un marco reglamentario que dé confianza a los ahorradores y prever estímulos fiscales, según el Banco Mundial.<sup>23</sup>

Asimismo, la combinación pertinente de los pilares no es la misma en todo tiempo y lugar; ya que depende de los objetivos, de la historia y de las circunstancias de

---

<sup>23</sup> Banco Mundial, *Op. Cit.*, p. 26-27.

cada país; y más específicamente, del acento en la redistribución respecto al ahorro, de sus mercados financieros y de sus capacidades en materia de recaudación de impuestos y reglamentación. Así, el tipo de reforma necesaria y el ritmo al que se debe establecer el sistema de pilares múltiples también son variables: rápido en los países de ingresos medio y elevado, y muy lento en los países de ingreso bajo. Pero, a juicio del Banco Mundial, todos los países deben desde ahora dedicarse con urgencia a reformar sus sistemas de jubilación.<sup>24</sup>

En otro orden de ideas, la inadaptación del sistema de seguridad social del gobierno y de la sociedad, a los dramáticos cambios en la esperanza de vida y en la consecuente prolongación de la vida laboral activa, y en la polarización del perfil epidemiológico fueron factores determinantes en los cambios que caracterizaron a la década de los años noventa; década marcada con el signo de la modernización neoliberal, la cual inicia a finales de los ochenta y se prolonga hasta finales de los noventa,<sup>25</sup>

Entre 1994 y 1996 se producen alteraciones muy pronunciadas que son consecuencia de la crisis, pero sobre todo de las decisiones de reforma tomadas por el gobierno y de las medidas para compensar algunos de sus efectos. Se trata, sin duda, del periodo de gestación de la caída del paradigma de seguridad social que se configuró peculiarmente en México a partir de 1943<sup>26</sup> y tuvo su mayor auge en la década de los setenta. No obstante, la seguridad en el país se encuentra hoy en la antesala de entrar por la puerta de atrás al “sistema de seguros ” que privaba en la década de los treinta.

Cabe destacar que en el marco de la reforma, en 1998 por gestiones del IMSS, el gobierno federal tramitó un préstamo<sup>27</sup> para poder establecer el Programa de Reformas al Sistema de Salud recomendado por el propio organismo financiero (el

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Donde el IMSS es colocado en el camino de su disolución como entidad hegemónica y proveedora única del seguro social de retiro, además de modificar de manera radical y estructural la modalidad de financiamiento de éste: de un sistema de reparto se pasa a uno de capitalización privada.

<sup>26</sup> Con la creación de la primera institución de seguro social.

<sup>27</sup> Préstamo efectuado por el Banco Mundial por 700 millones de dólares

Banco Mundial).<sup>28</sup> Desde luego, dicho préstamo está condicionado a que el IMSS cumpla con las políticas señaladas por dicha institución, destacando:

- La separación entre las áreas de financiamiento y las áreas de atención médica.
- Alentar el financiamiento y la oferta privada de seguros
- Alentar la prestación de servicios clínicos por el sector privado.<sup>29</sup>

No obstante lo anterior, el discurso oficial es reiterativo en el sentido de que no privatiza la seguridad social, a pesar de que los hechos demuestran lo contrario, en lo que es la primera oleada de privatización o mejor dicho, el inicio del desmantelamiento de la seguridad social. En este sentido, la nueva Ley del IMSS –que entró en vigor desde el 1° de julio de 1997- procedió a privatizar fondos sociales de pensiones y la asignación de toda clase de ellas. Con las nuevas disposiciones de la naciente industria financiera de las Afores y compañías privadas de seguros, quienes pasaron a formar una parte vital de la seguridad social; es decir, los intermediarios financieros sustituyen una función en adelante. Sin embargo, la segunda generación de reformas a la seguridad social está en curso con el proyecto de privatización parcial de los servicios médicos que otorgan de manera exclusiva el IMSS y el ISSSTE. En particular, el proyecto para privatizar áreas importantes de la atención a la salud del IMSS –por ejemplo- se viene efectuando con medidas y mecanismos con el apoyo, asesoría y financiamiento del Banco Mundial. Con esto, la reforma mexicana constituye una versión ligeramente modificada de la propuesta por dicha institución. La más importante diferencia radica, que en el primer pilar, el público de asistencia y la pensión garantizada pagada con recursos fiscales no está separada del segundo pilar, el de ahorro privado obligatorio. Sólo quienes hayan cotizado durante 1 250

---

<sup>28</sup> Así como 30 millones de dólares más para asesoría técnica en el establecimiento de ese programa (Préstamo para asistencia técnica).

<sup>29</sup> *Loan Agreement (Health System Reform Sector Adjustment Loan)* between International Bank for Reconstruction and Development and Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.C., México, 14 de septiembre de 1998. Loan number 4364-ME. y *Loan Agreement (Health System Reform Technical Assistance Project)* between International Bank for Reconstruction and Development and Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.- México, 14 de septiembre de 1998, Loan number 4367ME.

semanas tendrán derecho a percibir la pensión garantizada. No se trata de una pensión mínima universal como la propuesta por el Banco Mundial "sino de una pensión selectiva y condicionada a la contribución, lo que significa que parte de los recursos para su financiamiento son aportados por el propio asegurado."<sup>30</sup>

Finalmente, es importante tomar en cuenta que lo anterior preparó sin duda alguna, el camino para que se continuara on el proceso de privatización, pero ahora dirigido al rubro de los trabajadores al servicio del Estado, con la publicación en este año de la Nueva Ley del ISSSTE, que a más de una década de iniciado el proceso con el IMSS, ahora concluye dicho desmantelamiento al privatizar fondos sociales de pensiones y la asignación de toda clase de ellas.

---

<sup>30</sup> Asa Cristina Laurell, (1997). *La reforma contra la salud y la seguridad social*, Ediciones Era, México, p. 63



## **CAPÍTULO I. EL SISTEMA DE PENSIONES Y LAS REFORMAS DEL ISSSTE.**

En lo que concierne a la seguridad social, la separación entre las funciones del financiamiento y la prestación de servicios, abre espacios a intermediarios privados, pero dicha separación se ha traducido en la aparición de nuevos segmentos de ganancia y rentabilidad. Los beneficios que han logrado las administradoras de fondos de retiro, las aseguradoras y los servicios médicos transfronterizos dan cuenta de ello. Así, con la reforma de seguridad social -aplicada al IMSS en 1995 y con la del ISSSTE en el 2007- ya no es sólo el campo económico y financiero el objetivo de la política de privatizaciones, sino también el campo de los derechos sociales constitucionales y de las grandes instituciones de bienestar social. La intención de fondo en adelante es privatizar actividades estatales de carácter social potencialmente rentables, donde la empresa privada ve una fuente adicional de extracción de ganancia relacionada con las pensiones y servicios de salud.

### **1.1 El proceso de reformas en México**

Puede decirse que la *seguridad social* en México fue utilizada como una herramienta política por los gobiernos a través de tres décadas, de 1970 a 2000.<sup>31</sup> Los fondos para pensiones y jubilaciones fueron utilizados para cubrir el gasto corriente, el financiamiento de la infraestructura médica y hospitalaria. Sin embargo, durante el gobierno salinista se observó que esto ya no podía seguir sosteniéndose, incluso se valoró el hecho de que en un futuro muy cercano, no se podrían cubrir las obligaciones y pagos a los pensionados. Lo que originó una reforma a la Seguridad Social, incluyendo la transición a un sistema de reparto individualizada llamado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).<sup>32</sup> Ello provocó la aparición de tres tipos de administradoras de fondos de pensiones: las públicas, privadas y sociales, mismas que a nivel Latinoamérica en cuanto a número de afiliados se posesionaron en

---

<sup>31</sup> Incluso con Salinas de Gortari se utilizó como una estrategia de política social para las elecciones, invirtiendo en infraestructura para expandir la respuesta del IMSS a través del Programa IMSS-Solidaridad.

<sup>32</sup> Rojas Arreola, Gonzalo, Ulloa Padilla, Odilia. *Seguridad social en México: presente y futuro*, p. 41-42 en [www.bibliojuridica.org/libros/1/357/5.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/357/5.pdf)

primer lugar, aunque operando los fondos sólo en el mercado nacional; por lo que el reto para el país en este contexto se valora en:

- Que el éxito del sistema depende de crear un mercado financiero estable (rendimientos por arriba de la inflación a largo plazo), sea factible y estable el sistema bancario nacional.
- Provocar el aumento del ahorro per cápita,
- Que genere inversión,
- Que sea el motor de la economía,
- Crear los candados legales para evitar que se convierta en financiamiento de la administración federal (aunque en el 2003 se aprobó utilizar 20 mil millones para proyectos del ejecutivo federal), y
- Se constituya en una opción de vida para los trabajadores retirados,

Lo que ha dependido en parte del comportamiento de la economía internacional y de las decisiones que por esta razón han emanado de los organismos financieros internacionales. Pero también de:

- Que las sociedades de inversión canalicen los fondos hacia otro tipo de instrumentos del mercado.
- Las condiciones económicas en un contexto recesivo internacional, permitan el crecimiento de la cartera de afiliados, evitando dejar sin posibilidades de aportar para su jubilación a un sector importante de trabajadores.
- Que la evolución del sistema permita superar la volatilidad del mercado y la dependencia de los rendimientos sobre los fondos gubernamentales que en el largo plazo pueden provocar estancamiento del capital en las cuentas individuales.
- Que se incorpore al mercado informal en el sistema, para evitar en el corto plazo un problema social, debido a la carencia de esta prestación.

La decisión de crear un Sistema de Ahorro para el Retiro, ahora llamado como Administradora de Fondo para el Retiro (AFORE), fue y es una acción privatizadora. Pero sin duda, un componente importante de la liberalización de la economía, que junto con otras medidas como la apertura económica, regulación y desregulación de mercados que aseguren su competitividad y promoción de cambios tecnológicos.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Rojas Arreola, Gonzalo, *Op. Cit.*, p. 58.

En el caso del IMSS, la etapa para las reformas se presenta en diciembre de 1990 y febrero de 1992, incorporándose la estrategia para la recuperación económica, creación de un sistema de financiamiento, de fomento al ahorro interno y generación de empleos; dando como resultado, la nueva Ley del IMSS en 1995 e iniciando en 1997 su implantación bajo un nuevo sistema de pensiones para la jubilación llamado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y puesta en marcha de manera paulatina, cuyos objetivos a cumplir son:

**Cuadro 1**

<b>Objetivos del SAR</b>
▪ Recuperar la viabilidad financiera del seguro de enfermedades y maternidad
▪ Ampliar la cobertura y servicios del IMSS
▪ Convertir el sistema de pensiones en una fuente importante de ahorro interno,
▪ Potenciar el seguro médico familiar de afiliación voluntaria
▪ Separar en dos los fondos de pensiones del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte ICVM; el seguro de invalidez y vida (IV) que incluye los gastos médicos para los pensionados, que sustituye al de invalidez y muerte; el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) que se integra al SAR e INFONAVIT. Financiándose el seguro (IV) mediante contribución tripartita equivalente al 4 % del salario base de cotización, siendo el 2.5 % a la cuota de invalidez y el 1.5 % a gastos médicos de pensionados.
▪ Fijar una cuota uniforme para todos los trabajadores pagada en partes iguales por el patrón y el gobierno equivalente a 27.8 % del salario mínimo, para los trabajadores que perciban más de tres salarios mínimos una cuota adicional de 8 % sobre el mayor nivel salarial, en el que el patrón contribuirá con 6 % y el empleado con 2 %. Así se sustituye el impuesto a nómina por una contribución mixta.
▪ Revisar los convenios de revisión de cuotas a discreción del IMSS
▪ Crear un modelo de medicina familiar que otorga la libertad de elegir al médico de primer nivel, al que se premia por cada paciente que lo elija, recompensando a quienes más pacientes atiende

Fuente: <http://www.issste.gob.mx/prestaciones/sar/sar.html>

Sin embargo un modelo de mercado no toma en cuenta las nuevas realidades, las que se relacionan con la creciente heterogeneidad de los mercados laborales, el acrecentamiento de la informalidad. En tanto se tiene que pensar en el problema del bienestar de modo global para evitar aún más la marginalidad. Esto debió considerarse en las nuevas reformas del ISSSTE –que veremos ampliamente en el capítulo siguiente- y que terminará por cubrir el ámbito federal, luego el paraestatal y las entidades estatales y municipales.

Los sistemas de pensiones pueden dividirse en dos tipos básicos.<sup>34</sup>

- *Contribución Definida (CD)*.- en este sistema se fija la contribución del trabajador, del patrón y (en su caso) del gobierno. Los beneficios dependerán de los fondos acumulados en una cuenta individual durante toda la vida laboral del trabajador.
- *El de Beneficio Definido (BD)*.- es un sistema en el cual las pensiones están definidas *ex ante* y no necesariamente están ligadas a las contribuciones de los trabajadores durante su vida laboral. La característica principal de estos sistemas es que los trabajadores activos pagan las pensiones de los jubilados.

En nuestro país el sistema de pensiones más grande es el del IMSS, debido a los afiliados al sector privado. No obstante, el IMSS (IMSS-RJP) sigue teniendo fuertes presiones por sus obligaciones como patrón, pues tan sólo hasta el año 2004, el Instituto contaba con una planta laboral de más de 375 mil trabajadores y existen además 109 mil pensionados, los cuales cuentan con un sistema generoso de retiro ya que la pensión promedio representa el 131% del ingreso promedio de los trabajadores del IMSS.<sup>35</sup>

El segundo sistema de pensiones con mayor número de trabajadores es el del ISSSTE con 2.5 millones de trabajadores y un total de 7.4 millones de derechohabientes registrados, en ese mismo año. El fondo de pensiones del ISSSTE conserva un sistema de reparto en el cual las aportaciones de los cotizantes pagan las pensiones de los jubilados. Lo que hace que este sistema no sea autosuficiente, por lo tanto tiene que ser subsidiado por los contribuyentes. En tanto, para cubrir la diferencia entre los ingresos y las obligaciones actuales y futuras del ISSSTE, se requeriría un monto equivalente a cerca del 45% del PIB del 2002, lo que equivale a cerca de 2.8 billones (es decir millones de millones) de pesos. Más aún, el déficit de flujo de caja año con año tiene que ser subsanado con recursos presupuestales. Tan

---

<sup>34</sup> Bertranou, Fabio, (2004). *Revista de seguridad social*, en “Reformas a los sistemas de jubilación y pensiones en América Latina: paradigmas y temas emergentes”, México, agosto, p. 18-19.

<sup>35</sup> *Ídem*, p. 21.

sólo para el 2004, este déficit de caja se estimó que sería de 24,600 MP.<sup>36</sup> Es así, que por cada peso de ingresos que tiene el sistema, el presupuesto federal tiene que otorgar un subsidio de 2.5 pesos. Por tal motivo la reforma del ISSSTE ya es inevitable.<sup>37</sup>

En tanto que los sistemas de pensiones constituyen el núcleo fundamental de la protección social. Al determinar el nivel de vida de millones de ciudadanos y desempeñar un papel económico decisivo no pueden ignorarse los retos a que se enfrentan estos elementos esenciales. Por lo que es menester comentar, que los sistemas de pensiones se han diseñado con el propósito de suavizar las fluctuaciones del consumo a lo largo del ciclo de vida y garantizar ingresos dignos en situaciones de vejez, invalidez y muerte. Sus funciones son de tipo social y son destinadas a romper con la miopía del ahorro para la vejez y proveer de ingresos a los adultos pobres en edad de plenitud, mediante financiamiento solidario. No obstante, hoy se destacan también potenciales funciones económicas, como las de contribuir a la solvencia de las finanzas públicas, proveer de ahorro financiero para el desarrollo del mercado de capitales y abaratar el costo de contratación de la mano de obra para hacerla más competitiva.

En este sentido, el desarrollo de estos sistemas han sido sustentado en dos supuestos:

- En donde el trabajador tiene pleno empleo y capacidad de ahorro a lo largo de su ciclo de vida activa; y
- Donde las familias disponen de un proveedor principal, cuyo aseguramiento protege al resto de sus miembros.

Con estas premisas, los sistemas combinan instrumentos contributivos (ahorro y aseguramiento) para financiar prestaciones ante pérdidas inesperadas de ingresos

---

<sup>36</sup> [http://www.issste.gob.mx/pensiones\\_ISSSTE.htm](http://www.issste.gob.mx/pensiones_ISSSTE.htm)

<sup>37</sup> En lo que al sector paraestatal se refiere, éste comprende a la CFE, LyFC y PEMEX, que en conjunto tienen cerca de 247 mil empleados: en el caso de PEMEX los trabajadores no cotizan al IMSS. Tiene un sistema de pensiones independiente y reporta un pasivo laboral de 284 mil millones de pesos a diciembre de 2003. La CFE ofrece a sus trabajadores un sistema complementario al del IMSS. El pasivo reportado asciende a 139 mil millones de pesos a diciembre de 2003. Para el caso de LyFC, este también ofrece una pensión complementaria como prestación para sus empleados y su pasivo contable reportado asciende a 106 mil millones de pesos.

por invalidez y muerte temprana, así como para permitir una vejez digna (longevidad). Las contribuciones han sido tradicionalmente de naturaleza tripartita, con aportes del trabajador, el empleador y el Estado, destinadas a proteger al primero, en su calidad de perceptor principal de ingresos, y a su familia. En algunos países hay pensiones no contributivas para los adultos mayores pobres, las que se financian mediante impuestos generales.<sup>38</sup>

Hasta ahora se han comentado los aspectos más relevantes con el sistema de pensiones, sin embargo, a continuación se abordará cómo se conforma el ISSSTE y el seguro de pensiones.

## **1.2 El seguro social para los servidores públicos: el ISSSTE**

El ISSSTE es creado por decreto presidencial el 30 de diciembre de 1959, como un organismo descentralizado con administración, personalidad jurídica y patrimonio propio, éste último conformado por las aportaciones que los trabajadores hacen quincenalmente por dos conceptos fundamentales: a) fondo de pensiones, b) servicio médico y maternidad.<sup>39</sup>

La Ley del ISSSTE al igual que la del IMSS, desde su creación ha tenido diversas modificaciones para estar adecuada a la realidad nacional mediante sendos decretos publicados en el DOF. Las recientes reformas que más destacan son:<sup>40</sup>

- La del 23 de julio de 1992 – reforma trascendente que incorporara al cuerpo legal el sistema de Ahorro para el Retiro o SAR original.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Uthoff, Andras, (2006). “Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina” en *Revista de la CEPAL*, núm. 89.

<sup>39</sup> En 1959 al transformarse y adicionarse el artículo 123 constitucional con el “B”, se incorporan las garantías planteadas para los servidores públicos.

<sup>40</sup> López Cárdenas, Próspero: (1996). *El Régimen de Seguridad Social de los Empleados Públicos en México*, Ediciones de la UAM., p. 16.

<sup>41</sup> El 1º de mayo de 1992 entró en vigor el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR.) como una prestación complementaria adicional y no sustitutiva al sistema de pensiones del ISSSTE y del IMSS, con aportaciones de 2 % y 5 % del salario, que efectúan bimestralmente las dependencias donde laboran los trabajadores, y que se integran a cuentas individuales canalizadas respectivamente a una subcuenta de retiro en el Banco de México y a otra subcuenta de vivienda en el FOVISSSTE. En este sentido, los Bancos privados son quienes administran estas cuentas, pero no son depositarios de sus fondos.

- 4 de enero de 1993,
- 22 de julio de 1994,
- 23 de enero de 1998,
- 31 de marzo de 2007.

### **1.2.1 Costo del financiamiento del sistema de pensiones, antes de la reforma de 1997.**

La forma de financiamiento del sistema de pensiones era a través de cuotas de los trabajadores y aportaciones de las dependencias o entidades del Estado. El trabajador cubre una cuota fija de 3.5 por ciento del salario base de cotización (SBC), y las dependencias y entidades cubren una cuota similar. Además, se ha mantenido el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) creado en 1992, por lo cual, las dependencias y entidades deben aportar al SAR un importe equivalente al 2% del SBC. De esta forma, el trabajador afiliado al ISSSTE cuenta con el plan de pensión institucional y con el SAR como su complemento.

Según Alejandro Villagómez, “hasta el 2003 se encuentran afiliados trabajadores y sus familiares, de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los poderes de la unión, de las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios, los diputados y senadores que se incorporen individual y voluntariamente al régimen, y las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen. Para 1997 esta cobertura incluía a 99 instituciones federales, 78 instituciones desconcentradas de educación pública, 34 universidades e instituciones de educación superior y 14 organismos clasificados como ‘otros’.”<sup>42</sup>

Entre las regulaciones reglamentarias del ISSSTE destacan:

- El Estatuto orgánico del ISSSTE,
- Reglamento de prestaciones económicas y vivienda del ISSSTE,
- Reglamento financiero,

---

<sup>42</sup> Villagómez, Alejandro y García Francisco (2003). *Reforma al sistema de pensiones del ISSSTE*, Documento de Trabajo, CIDE, No. 258, México, marzo, p. 2.

- Reglamento de las Comisiones de seguridad, higiene y medio ambiente en el trabajo,
- Reglamento de seguridad y vigilancia,
- Reglamento de las Delegaciones,
- Reglamentos de los Comités Técnicos,
- Reglamento de los Servicios Médico,
- Reglamento del servicio de estancias para el bienestar y desarrollo infantil,
- Reglamento de afiliación, vigencia de derechos y cobranza,
- Reglamento para el trámite de solicitudes de reembolso por la prestación de servicios médicos extrainstitucionales

Así como un sinnúmero de acuerdos y reglas, entre las disposiciones que regulan y fundamentan su actuación cotidiana.

Lo que hacía del ISSSTE una institución que proporciona mayores servicios a sus trabajadores, debido a que el Instituto cubría de manera obligatoria un conjunto de 21 prestaciones,<sup>43</sup> pues tres de ellas son médicas, seis sociales y doce económicas, las cuales abarcan servicios médicos, riesgos de trabajo, pensiones, ahorro para el retiro, préstamos, vivienda y servicios sociales y culturales.<sup>44</sup>

### **1.3 Funcionamiento del Sistema de Pensiones con la recién abrogada Ley del ISSSTE.**

Antes de la Nueva Ley del ISSSTE el pago de jubilaciones y pensiones por retiro, se efectuaba con cargo a su fondo de reservas actuariales, que se integra con las aportaciones de 3.5% del sueldo que a los trabajadores al servicio del Estado se nos descuenta quincenalmente, y una aportación equivalente de la institución en que trabajamos.<sup>45</sup> Sin embargo, este fondo se agotó en 1993 y ya es financieramente inviable, entre otras razones porque:

⇒ Al crearlo se supuso que las pensiones y jubilaciones de los retirados se pagarían con las aportaciones mensuales de los trabajadores en activo, lo que

---

<sup>43</sup> Estas prestaciones con la Nueva Ley se reducen a tan sólo cuatro.

<sup>44</sup> *21 prestaciones a los trabajadores del Estado*, Subdirección General Jurídica, Subdirección de Atención al Derechohabiente, ISSSTE. <http://www.issste.gob.mx/issste/21prestaciones.pdf>

<sup>45</sup> Art. 16, 21, y 182 de la ley del ISSSTE



ya al mediano plazo no resultó factible porque el monto del pago a los primeros supera con creces a las aportaciones de los segundos, y esta diferencia se agudiza conforme disminuyen paulatinamente los índices de natalidad y mortalidad, aumente la esperanza de vida, y continua la tendencia a acelerarse el número de retiros permaneciendo constante la planta laboral activa; y

⇒ Al no existir disposiciones legales para evitar el cruce financiero entre sus distintos fondos, como se desea establecer en la reforma que se propuso al Congreso, los recursos para el pago de pensiones y jubilaciones se usaron indistintamente para vivienda, salud, administración u otros fines. En tanto que el resultado es que el gobierno federal está aportando una partida anual adicional de su presupuesto para completar el pago de pensiones y jubilaciones del ISSSTE, que ascienden a cerca del 70 % del presupuesto del Instituto. Tan sólo el déficit para el 2003 fue del orden de 10,000 millones de pesos y creciendo a un 20 % anual, por lo que al finalizar del sexenio la cifra creció a 29,000 millones.

Algunos expertos en seguridad social han señalado que el nuevo sistema de capitalización presenta serios inconvenientes para los asegurados, ya que las condiciones para tener acceso a la jubilación aumentan con relación al antiguo sistema, sin hablar de que el monto de la jubilación se vuelve incierto.<sup>46</sup> Por lo que toca a los trabajadores con derecho a pensión, nada indica que estarán al abrigo de la precariedad,<sup>47</sup> pues en el sistema de capitalización individual se conoce el monto de las cotizaciones, pero los beneficios son inciertos, dado que dependen del monto ahorrado. Los elementos que determinan los montos del ahorro y de la jubilación, son el salario percibido, el tiempo de cotización, la comisión percibida por las afore y la tasa de rentabilidad. Se trata de demasiadas variables para asegurar, sobre todo en el entorno actual (de bajos salarios y desempleo elevado), que el trabajador

---

<sup>46</sup>Informe de [http://www.issste.gob.mx/issste/infoinst\\_h.htm](http://www.issste.gob.mx/issste/infoinst_h.htm)

<sup>47</sup> Basta con que el salario del trabajador sea bajo, que sufra de largos períodos de desempleo, que pague altas comisiones administrativas a las afore y que su inversión financiera tenga una rentabilidad mediocre, para que el trabajador se encuentre en condiciones de precariedad.

percibirá una pensión superior a la que hubiera tenido derecho con el sistema de repartición.

Así, los sistemas de pensiones y su futuro tuvieron un cambio significativo en 1994 cuando un estudio del Banco Mundial se dio a la tarea de examinar los sistemas tradicionales de previsión social y propuso una reforma cuya virtud era adaptarse a las mutaciones económicas y sociodemográficos en curso o previsibles.<sup>48</sup> No obstante, la columna vertebral de esta reforma era el desarrollo de un sistema de jubilación por capitalización, que consistía en administrarlos por medio de fondos de pensiones y de manera privada.

---

<sup>48</sup> Banco Mundial, (1994). *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, Washington en <http://www-wds.worldbank.org>

#### **1.4 Factores que antecedieron a la creación de una Nueva Ley del ISSSTE**

La Nueva Ley del Instituto para la Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) ha sido objeto de innumerables comentarios a favor y en contra, pero lo cierto que aún los más severos críticos reconocen un dato elemental: que la insolvencia económica por la que atraviesa dicha institución para atender las tareas que son su responsabilidad, son insuficientes puesto que los distintos seguros y beneficios establecidos para los trabajadores al servicio del Estado son cada vez más reducidos y de menor calidad, lo cual es visible para todos y cada uno de los afiliados a dicha institución al momento de solicitar una cita al médico, pedir un préstamo, adquirir un crédito, etc. Incluso, se ha llegado a afirmar que tal situación deriva de los ineficientes manejos financieros con que se ha conducido. Sin rechazar esa posibilidad, se debe reconocer que no obstante tales ineficiencias financieras no se han demostrado con precisión ni de manera específica, además de que, llevado al extremo, que esa podría ser una característica genérica de todas las dependencias públicas y no por ello se encuentran en la crisis financiera que vive el ISSSTE. No obstante, tal argumento oculta los orígenes concretos del problema, consistentes en el cambio demográfico de la población nacional y la falta de adecuación de dicha institución a este nuevo contexto. Al respecto, se describirá cada uno de estos factores:<sup>49</sup>

- En las últimas décadas nuestro país comenzó a experimentar un cambio demográfico que tiene como características dos rasgos esenciales: el descenso en la tasa de crecimiento poblacional y el incremento en las expectativas de vida.
- Las políticas de planeación familiar han derivado en la reducción en el número de nacimientos a tal grado que según las proyecciones del Consejo Nacional de Población, para el año 2042 el número de habitantes se detendrá en alrededor de 121 millones de mexicanos, y comenzará a disminuir. Ello

---

<sup>49</sup> Martínez, Gabriel y Conesa Labastida, Blanca. *Revista Seguridad Social*, en “Estructura y financiación de los regímenes de seguro de salud para los jubilados”, p. 1-9 en [http://www.ciss.org.mx/index\\_es.php?mod=revista](http://www.ciss.org.mx/index_es.php?mod=revista)

significa que la clásica pirámide poblacional comenzará a modificarse para reducirse en su base (niños y jóvenes) y ensancharse en su cúspide (personas de la tercera edad).

- Esto es así porque las expectativas de vida han aumentado con el paso de los años, de manera que si la esperanza de vida a mediados de los años setenta era de 65 años, hoy es de 77 años y para el 2050 alcanzará los 84 años de edad en promedio. Lo que significa que el cuidado de los adultos mayores deberá requerir año con año un mayor gasto social a nivel nacional.
- Hay que tomar en cuenta que con tales cambios demográficos se ha presentado una transición epidemiológica en el país; puesto que en las décadas de los años sesenta y setenta, México padecía enfermedades más asociadas a los países en desarrollo, mientras que en esta década se presentan enfermedades crónico-degenerativas, cuyos costos de tratamiento son evidentemente mayores.
- También debe considerarse que el cambio poblacional afecta el régimen de pensiones.<sup>50</sup>
- El esquema anterior sólo es sostenible bajo una hipótesis esencial: que el número de trabajadores en activo siempre fuera lo suficientemente mayor que el número de trabajadores retirados, a efecto de estar en condiciones de sufragar sus gastos.
- Sin embargo, la tendencia poblacional arriba descrita demuestra que tal hipótesis desaparecerá con el paso del tiempo, ya que aumento de la población perteneciente a la tercera edad crecerá a una tasa superior de la relativa al aumento de los trabajadores en activo.
- Para conservar el esquema original de las pensiones, sólo cabrían dos opciones: incrementar el pago de cuotas o aumentar las transferencias gubernamentales para cubrir el déficit correspondiente, lo cual deriva

---

<sup>50</sup> Hasta la reforma a la ley del IMSS en 1995, por ejemplo, la estructura de las pensiones en México se basaba en términos por demás generales, en una bolsa de recursos que aportaban trabajadores y empleadores del país para pagar las pensiones de los propios trabajadores en edad de retiro.

forzosamente en endeudamiento gubernamental. Lo primero sería una medida evidentemente impopular; la segunda implicaría hacer del gobierno el sostén neto de una tercera parte de la población para los años futuros.

- De ahí el surgimiento de las Afores (Asociaciones para Fondos de Retiro) que administran las aportaciones que hace cada trabajador para crear un fondo de retiro individualizado. Esto es, las aportaciones que antes se destinaban a un fondo común ahora se trasladan a una cuenta individual en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) al cual cada trabajador le puede dar seguimiento. Si bien a la fecha no es posible determinar si el SAR cubre las expectativas que se le asignaron con su aprobación, lo importante a destacar es que tal régimen existe desde 1995 (desde su creación para el caso del IMSS), así como para la gran mayoría de los trabajadores del país.

En resumen, la adecuación de la Ley del ISSSTE responde a la falta de financiamiento, envejecimiento de la población, así como el costo de los medicamentos, de los que se desprende:

- Una cobertura insuficiente
- Un trato desigual y discriminatorio
- Grupos vulnerables no cubiertos
- Todo esto puede resumirse en un derecho a la salud en mal estado

Independientemente de que se trate de un modelo de seguridad social bismarckiano (basado en cotizaciones obrero-patronales) o berveridgiano (sistema nacional de seguridad social), comparten el mismo problema de su financiamiento; ya sea por la insuficiencia de las cotizaciones y de los recursos destinados por el Estado, o entre otros motivos, como por el envejecimiento de la población, como ya se dijo.

La problemática financiera que presentó el ISSSTE se debió, entre otras cosas a:

- Déficit del fondo de pensiones
- Insolvencia con que operan los servicios médicos y el sistema de tiendas y farmacias
- Restricciones materiales de clínicas y hospitales
- Rezago en infraestructura y modernización de los equipos de laboratorio

- Falta de recursos para medicinas y materiales de curación
- Saturación de servicios y baja en la calidad de la atención
- Incremento en los tiempos de espera

*Causas de la situación:*

1. El impacto de las transiciones demográfica y epidemiológica que continuamente se citan
2. Deficiencias en los esquemas de administración, planeación y gestión del Instituto
3. Pero sobre todo porque:
  - El impacto por la caída de los salarios reales y la deformación de los sistemas ligado a los esquemas de prestaciones
  - Periodos largos de no crecimiento económico e inflación, que determinaron el estancamiento del empleo
  - Uso de los fondos de pensiones para la construcción de infraestructura, financiamiento de campañas y procesos políticos, además del impacto de la corrupción
  - Presión generada por los programas de retiro voluntario.

**Cuadro 2**

<b>Condiciones de Jubilación</b>
Edad promedio de retiro a los 55 años
Pago de pensiones por 32 años con 30 años de cotización requeridos
Pensión promedio de 61, 790 pesos anuales
<b>Población</b>
2.3 millones de trabajadores activos
480 mil jubilados y pensionados
280 mil trabajadores en condiciones de jubilarse
10. 2 millones de beneficiarios directos

Cabe señalar que existen esquemas de ahorro externos al ISSSTE, gremiales y sindicales, así como propuestas complementarias para mejorar los montos de las pensiones, aunque no están regulados por el sistema. Así como la actitud favorable de los trabajadores hacia la permanencia, y las resistencias (y oposición) a los modelos de aportaciones definidas y administración privada. No obstante, la Nueva Ley tuvo las siguientes alternativas de reforma:

- ✓ Fortalecer el sistema de reparto
- ✓ Transitar hacia un sistema de aportaciones definidas (propuesta del gobierno)
- ✓ Esquema híbrido o mixto

<b>Cuadro 3</b>
<b>Desventajas de fortalecer los regímenes puros de reparto</b>
Quedan en función de variables demográficas frente a sistemas cerrados, maduros y de baja incorporación
Márgenes nulos de ajuste en edades, cuotas y base de cotización, que además serían altamente impopulares
Aumentan la dependencia de recursos fiscales
Dejan abierta la necesidad de reformas posteriores, incluyendo la opción de aportaciones definidas

Hasta el momento se ha mencionado cuál fue la propuesta inicial que el Gobierno mexicano tuvo para dar inicio a una propuesta de reforma, previa a su autorización.

Para el caso de pensiones, la idea primordial era migrar a un sistema de cuentas individuales, operado con base en:<sup>51</sup>

- Separar a la población en tres generaciones: jubilados, trabajadores actuales y nuevos trabajadores
- Respetar derechos de los jubilados y pensionados
- Reconocer derechos adquiridos de los trabajadores actuales mediante un Bono de reconocimiento
- Garantizar una pensión mínima igual a 1 SMGDF (Salario Mínimo General en el D.F.)
- Emplear esta reforma como catalizador para la reforma del resto de los sistemas públicos de pensiones.

Para el caso de salud y el resto de los seguros, se propuso homologar la estructura (a la del IMSS con la reforma del 95), cuyas características son:

- ❖ Del bono de reconocimiento:
- ❖ Su emisión implicaría nueva deuda pública por 815 mmp según la SChP
- ❖ Otras estimaciones la han evaluado hasta en 1.2 billones de pesos

<sup>51</sup> SHCP, Ixtapan de la Sal, Agosto 25 de 2003

- ❖ La pensión sería en forma de *Renta Vitalicia* contratada con Compañías de Seguros (incluiría un seguro de sobrevivencia)
- ❖ La Renta Vitalicia se compraría con el Bono, los nuevos depósitos y los rendimientos
- ❖ El Gobierno Federal asumiría el pago de las pensiones en curso
- ❖ El nuevo sistema garantizaría la portabilidad entre sistemas y la propiedad individual de los recursos (cualidades más defendidas)

Todo lo anterior, nos hace reflexionar acerca de la problemática que se genera por los derechos adquiridos. Pero una vez más, el gobierno en su propuesta de reforma proporcionó los siguientes argumentos, que a manera de resumen, reflejan los motivos que llevaron a la creación de una nueva Ley.

<b>Cuadro 4</b> <b>Principales argumentos</b>
▪ El sistema de reparto estaba en crisis y a punto de la quiebra
▪ Transición demográfica y epidemiológica
▪ Cada vez aumentan más los pensionados a la vez que se reducen los trabajadores activos o cotizantes
▪ Es injusto que la sociedad cargue con el sostenimiento de los pensionados
▪ De no corregirse puede llevar a una crisis financiera del país
▪ Fortalecimiento del sistema financiero del país (encierra el propósito real, que subyace a los propósitos expresos del gobierno)

En un sentido estrictamente jurídico, según la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece:

“el derecho a la jubilación no nace inmediatamente cuando se pacta, sino que está condicionado al cumplimiento de algunos requisitos, como cumplir cierto número de años de servicio, que de no actualizarse impedirá que se adquiera ese derecho; de igual manera, si no se optó por la jubilación, no se actualizaron los supuestos de la norma, es decir, si en su momento quien tenía derecho a jubilarse con los porcentajes inherentes al tiempo de servicio correspondiente,



no hizo valer ese derecho, no se actualizó en su beneficio el supuesto previsto por la norma”.<sup>52</sup>

Lo anterior indica con claridad que solamente los jubilados que ya han tramitado y obtenido una pensión tienen el derecho adquirido para recibir esta, situación en la que no se encuentran quienes se encuentran trabajando.

A continuación se muestra un esquema de reforma, en el que se plasman características y ventajas de la misma.

<b>Cuadro 5</b>	
<b>Esquema híbrido de Reforma</b>	
<b>Características</b>	<b>Ventajas</b>
Modelo de tres pilares: reparto con pensión mínima garantizada, ahorro individual obligatorio y ahorro individual voluntario	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conserva la solidaridad intergeneracional</li> <li>▪ Se basa en esquemas de distribución de costos, con el respaldo del gobierno en el fortalecimiento de la institución</li> <li>▪ Superaría las contradicciones de la reforma del IMSS-95</li> </ul>
Más de 30 reformas se han realizado bajo este esquema en Europa y en algunos sistemas estatales en México: Guanajuato, Aguascalientes, Estado de México y Coahuila.	

## **1.5 Nueva Ley del ISSSTE**

Esta Ley fue publicada el 31 de marzo de 2007, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), misma que ya se encuentra vigente a partir del 1° de abril de 2007,<sup>53</sup> esto de acuerdo con el Artículo Primero transitorio que establece su entrada en vigor al día siguiente de la publicación. Por lo que hay nuevas reglas del juego que todos los trabajadores afiliados, deben conocer, tomando en cuenta las múltiples ventajas laborales que establecía la Ley anterior; que por cierto era muy favorable a los

<sup>52</sup> Tesis 2a. CXLVII/99. Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Diciembre de 1999 Página 405. Amparo en revisión 2775/98. Ponente: Mariano Azuela.

<sup>53</sup> Con excepción al régimen financiero establecido en los artículos: 42 del Seguro de Salud, el 75 correspondiente al Seguro de riesgos del trabajo, el 101 en donde se considera el incremento de las pensiones, el 140 que refiere el incremento periódico de las pensiones, el 193 en donde se tratan los prestamos personales y por último, el artículo 199 en donde se establecen las bases para la obtención de la prestación correspondiente al de los Servicios sociales y culturales. Todos estos artículos entrarán en vigor a partir del día 1° de enero de 2008.

trabajadores mientras duró, porque ahora esa Ley ha quedado abrogada. En esta misma lógica, es importante destacar que muchos de los trabajadores no saben exactamente cuáles son los cambios más relevantes ni en qué les puede afectar, debido a que desconocen el contenido de la nueva Ley. Es por eso que se comentará su contenido para precisar los cambios; y para dar inicio, es menester conocer las generalidades de los derechos a que los trabajadores tienen derecho. Es por eso que se presentan los dos regímenes y su contenido generalizado.

**Cuadro 6**

<b>Derechos que el ISSSTE otorga a los trabajadores, en materia de Seguridad Social (Nueva Ley)</b>	
<b>Régimen obligatorio<sup>54</sup></b>	<b>Régimen voluntario</b>
Los siguientes Seguros:	
<p>I. De salud</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atención médica preventiva</li> <li>▪ Atención médica curativa y de maternidad, y</li> <li>▪ Rehabilitación física y mental</li> </ul>	<p>I Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por éstos conceptos.</p>
<p>II. De Riesgos del Trabajo</p>	<p>II. Préstamos personales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ordinarios</li> <li>▪ Especiales</li> <li>▪ Para adquisición de bienes de consumo duradero, y</li> <li>▪ Extraordinarios para damnificados por desastres naturales.</li> </ul>
<p>III. De Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.</p>	<p>III. Servicios Sociales, consistentes en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar.</li> <li>▪ Servicios turísticos</li> <li>▪ Servicios funerarios</li> <li>▪ Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil</li> </ul>
<p>IV. De Invalidez y vida</p>	<p>IV. Servicios Culturales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas culturales</li> <li>▪ Programas educativos y de capacitación</li> <li>▪ Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados.</li> <li>▪ Programas de fomento deportivo.</li> </ul>

<sup>54</sup> El Nuevo régimen obligatorio pasa de 21 seguros de la Ley anterior, a tan solo 4 seguros.

La Nueva Ley, consta de 254 artículos permanentes integrados en seis Títulos y cuarenta y siete artículos transitorios. Además, agrupa los 21 seguros, servicios y prestaciones de la Ley abrogada, en cuatro seguros análogos a los que tiene el IMSS, como lo mostró el cuadro anterior (Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; Invalidez y vida; Riesgos de trabajo; y Salud) y en un rubro de servicios sociales y culturales.

En el rubro de la *Vivienda, Préstamos personales y Servicios culturales*, los cambios consisten en:

- Desaparecer la facultad del Instituto para coordinar y financiar programas de construcción de vivienda
- Se establece con rango de Ley, la posibilidad del *Cofinanciamiento* con instituciones financieras.
- Aparece también el financiamiento único de instituciones privadas (pérdida del carácter no lucrativo, de protección social, del FOVISSSTE).
- En omisión de descuentos atribuible al Trabajador, se le mandaría descontar hasta un 50% del salario.
- El seguro a cargo del Instituto que cubre los créditos otorgados para vivienda se ampliaría a los casos de invalidez.

El siguiente cuadro ofrece una síntesis de los cambios más relevantes de la nueva Ley, respecto a préstamos personales y servicios sociales y culturales.

**Cuadro 7**

<b>Préstamos personales</b>
Mayores requisitos
Tendencia al carácter lucrativo, más que de una prestación social
Se fija un rendimiento mínimo de 1.25 veces la tasa de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) con vencimiento a veintiocho días
Desaparecen los créditos a mediano plazo, con monto de hasta 20 veces el salario base
<b>Servicios sociales y culturales</b>
El Instituto deja de brindar de manera obligatoria los servicios y prestaciones sociales y culturales
Lo hará “de acuerdo con las posibilidades financieras” del Fondo respectivo

Con esta Ley se abroga la publicada el 27 de diciembre de 1983 con sus reformas y adiciones, con excepción de los artículos 16, 21, 25 y 90 bis, mismos que estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2007. La reflexión en la elaboración de este trabajo, parte de conocer sus ventajas y desventajas con la nueva Ley, por lo pronto el cuadro que sigue muestra un comparativo generalizado de ambas leyes.

<b>Cuadro 8</b>	
<b>Comparativo de Seguros, Prestaciones y Servicios</b>	
<b>Ley del ISSSTE Abrogada</b>	<b>Nueva Ley 2007</b>
<i>Artículo 3.</i> Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:	<i>Artículo 3.</i> Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros:
Medicina preventiva. Seguro de enfermedades y maternidad Servicios de rehabilitación física y mental	I. De salud, que comprende: a) Atención médica preventiva; b) Atención médica curativa y de maternidad, c) Rehabilitación física y mental
Seguro de riesgos de trabajo.	II. De riesgos del trabajo;
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguro de jubilación</li> <li>▪ Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios</li> <li>▪ Seguro de cesantía en edad avanzada</li> <li>▪ Sistema de ahorro para el retiro.</li> <li>▪ Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas</li> </ul>	III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguro de invalidez</li> <li>▪ Seguro por causa de muerte.</li> <li>▪ Indemnización global.</li> </ul>	IV. De invalidez y vida
<i>Artículo 3°</i> (Antes mencionado)	<i>Artículo 4.</i> Se establecen con carácter obligatorio las siguientes prestaciones y servicios:
Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.	I. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general, para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
Préstamos a mediano plazo.	II. Préstamos personales: a) Ordinarios; b) Especiales, y c) Para adquisición de bienes de consumo duradero, y d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;

<p>Servicios para bienestar y desarrollo infantil.          Servicios de mejora de la vida del servidor público y su familia          Servicios turísticos.          Servicios funerarios</p>	<p>III. Servicios sociales, consistentes en:          a) Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;          b) Servicios Turísticos;          c) Servicios Funerarios, y          d) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.</p>
<p>Promociones culturales, fomento deportivo y recreación.</p>	<p>IV. Servicios culturales, consistentes en:          a) Programas culturales;          b) Programas educativos y de capacitación;          c) Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y          d) Programas de fomento deportivo.</p>

Los cambios más relevantes en la Nueva Ley del ISSSTE son las modificaciones al seguro de salud cuyas decisiones están orientadas a la privatización, al poner en manos de la junta directiva la formulación del reglamento sobre subrogación y venta de servicios y al separar la función financiera de la prestadora de servicios se abre el esquema de compraventa de servicios privados; así como el rezago de inversiones de las instituciones públicas de salud que las excluye de la competencia. Así, el fondo de 8 mil millones de pesos otorgados en tres años es insuficiente para reconstruir la desmantelada infraestructura del ISSSTE. El siguiente cuadro muestra los cambios que atañen en materia de salud.

<b>Cuadro 9 Cambios en salud</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Instituto desarrollará una función prestadora de servicios de salud y otra función financiera de los mismos, que administrará este seguro (el de salud), con base en un sistema de evaluación y seguimiento que calificará la calidad del desempeño, propondrá asignaciones presupuestarias por resultados y procurará su equilibrio financiero.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El ISSSTE como intermediario financiero: La Junta Directiva reglamentará, entre otras cosas, el “financiamiento de unidades prestadoras de servicios de salud a través de acuerdos de gestión”;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Competitividad como base para la asignación de los recursos (inequidad).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reconocimiento recíproco de derechos entre ISSSTE e IMSS.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Casos de cotización simultánea en ambos institutos tendrán derecho a recibir atención médica y demás servicios del seguro de salud por parte de ambos (Art. 143, modificado en sesión de Diputados).</li> </ul>

En el siguiente cuadro muestra quiénes forman parte de la figura como derechohabientes, y lo que se requiere para poder ejercer ese derecho.

**Cuadro 10**

<b>Derechohabientes del ISSSTE</b>	
<b>Los Derechohabientes serán</b>	<b>Familiares Derechohabientes</b>
Trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los hijos menores de 18 años</li> <li>▪ Los hijos del Trabajador o Pensionados mayores de 18 años, cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen, lo que se comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por medios legales procedentes; o hasta la edad de 25 años, previa comprobación de que están realizando estudios del nivel medio superior o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles.</li> <li>▪ Los ascendientes que dependan económicamente del Trabajador o del Pensionado.</li> </ul>
Pensionados	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Si el Trabajador o el Pensionado tiene varias concubinas o concubenarios, según sea el caso, ninguno de estos dos últimos sujetos tendrá derecho a los seguros, prestaciones y servicios.</li> </ul>
Familiares de los Derechohabientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El cónyuge, o a la falta de éste, el varón o la mujer con quien la trabajadora o la pensionada con relación al primero los cinco años anteriores o con quien tuviese uno o más hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio.</li> </ul>

Cabe señalar, que para el trabajador y el Pensionado tenga derecho a los seguros, prestaciones y servicios que emanan de la nueva Ley, deberá tomar en cuenta lo siguiente:

- Que el servicio será facilitado siempre y cuando los familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicio previstos en esta Ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social.

- Cuando el Pensionado traslade su domicilio al extranjero, continuará recibiendo su Pensión, siempre que los gastos administrativos de traslado de los fondos respectivos corran por cuenta del pensionado.

**Cuadro 11**  
**Derechos del Trabajador y el Pensionado en caso de enfermedad:**

- En caso de enfermedad el Trabajador y el Pensionado tendrán derecho a recibir atención médica de diagnóstico, de tratamiento, odontológica, consulta externa, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad. Siendo el reglamento de servicios médicos el que determine qué se entiende por este último concepto.
- Luego sigue una prórroga por otras 52 semanas, en caso de que el trabajador siga enfermo, previo dictamen médico. Pero de estas últimas el Instituto sólo cubrirá el subsidio a que se refiere el párrafo anterior hasta por 26 semanas.
- Concluido el periodo anterior, el Instituto dictaminará sobre la precedencia de la *invalidez del trabajador* que lo hiciere sujeto de una Pensión. Pero si al declararse esta invalidez el Trabajador no reúne los requisitos para ejercer su derecho a una Pensión por invalidez, entonces podrá optar por retirar en una sola exhibición el saldo de su Cuenta Individual, en el momento que lo desee.

Con la Nueva Ley también:

- Se trata de establecer un sistema para cuentas individualizadas de retiro para cada trabajador.
- La instancia responsable para administrar tales fondos será un organismo público denominado *Pensionissste*. Una vez transcurridos los tres primeros años, los trabajadores tendrán la opción de trasladar su dinero a una afore privada, o quedarse en *Pensionissste*, si así lo desean.

El siguiente cuadro nos ilustra la forma en que las aportaciones serán distribuidas, tanto del trabajador y del gobierno federal.



**Cuadro 12**

<b>Aportaciones del ingreso del trabajador a la cuenta del Pensionisste</b>	
<b>Trabajador</b>	<b>Gobierno Federal</b>
2%	\$ 3.25 por cada peso que aporte el trabajador
Por ejemplo, si un trabajador determina aportar el 2% de su ingreso al mes, su cuenta se verá incrementada en un 8.5% al mes (2% del trabajador mas 6.5% como aporte del gobierno federal).	

- Para el caso de los jubilados actuales, la reforma no toca los términos y condiciones al momento de su jubilación. En el caso de los trabajadores actualmente en activo, tienen dos opciones:
  - podrán mantenerse en el régimen actual, con modificaciones graduales, o bien,
  - podrán optar por recibir un bono de reconocimiento que les permita migrar inmediatamente al nuevo sistema.
- Esto es importante destacarlo: la reforma a la ley no impide a un trabajador continuar con el régimen de pensiones vigente, sino que exclusivamente abre la posibilidad de que, quien quiera, pueda transitar al régimen de cuentas individualizadas.
- Con la ley anterior, bastaba trabajar 15 años en el sector público para jubilarse, independientemente de la edad que se tuviera.
- Con la nueva ley, podrán mantenerse con el mismo sistema, pero se establece una edad mínima de retiro de 51 años para hombres y 49 años para mujeres a partir del 2010, edad que se irá incrementando un año por cada dos que transcurran a partir de esa fecha, de tal suerte que se llegue a un máximo de 60 años para hombres y 58 para mujeres en el 2028.
- El punto anterior tiene como propósito ampliar los años laborales del trabajador.

- En el mismo sentido, se ampliará gradualmente el pago de cuotas de 3.5% de los ingresos al 6.125%. De igual forma, las dependencias incrementarán su pago de cuotas por trabajador de 3.5% a 5.175%.
- No obstante, se adiciona un aporte adicional por parte del Gobierno Federal del 5.5% de un salario mínimo mensual vigente en el DF.
- En la segunda opción, cuando el trabajador determine trasladarse al nuevo sistema de pensiones, el gobierno le otorgará un bono de reconocimiento que será equivalente a los beneficios marcados en la ley anterior. Esto es, si laboró entre 15 y 30 años, dicho bono representará el monto de la pensión del 50 al 100% del salario base de cotización como hasta la fecha.
- Pero para los trabajadores con menos de 15 años de labores, que la ley del ISSSTE no contempla con derecho a pensiones, se establece que obtendrá un monto equivalente al 3.33% del salario base por cada año laborado.
- Con la Nueva Ley no existe un beneficio para aquellos trabajadores que laboren menos de 15 años en el sector público.
- Bajo cualquier circunstancia, el gobierno garantizará una pensión mínima de dos salarios mínimos mensuales (\$3,034 pesos que se actualizará anualmente cada febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, es decir, conforme al incremento inflacionario) De igual forma, el gobierno aportará un monto fijo de 5% de un salario para todos los trabajadores.
- El gobierno federal se compromete a desarrollar un paquete de prestaciones extraordinarias de 2 mil millones para el fondo de préstamos personales (lo que significará ampliar en un 25% el número de créditos a otorgar) y de 8 mil millones, en los siguientes tres años, para el seguro de salud, que habrán de destinarse a infraestructura médica y hospitalaria, abasto de medicina, contratación de médicos, etc.
- Los servicios de seguridad social tendrán la característica de la portabilidad. Lo que significa que con independencia de los cambios que un trabajador

haya experimentado en su vida laboral entre la iniciativa privada y el sector público, sus aportaciones y antigüedad para el retiro y en general los servicios a que tiene derecho no se perderán.

- Finalmente, se permite una continuación voluntaria en el régimen de seguros (salvo el de riesgos de trabajo).
- Con el régimen preexistente, sólo era posible para los seguros de enfermedades y maternidad y medicina preventiva.

Por último, con la reforma hecha a la Ley del ISSSTE, en las pensiones se retrasa la edad promedio de jubilación y se incrementan las cuotas de aquellos trabajadores que opten por mantenerse en el sistema actual. Por ende, no sobra insistir en ello, en ningún momento se establece la obligatoriedad para transitar al nuevo sistema de cuentas individualizadas si no se desea. Para quienes así lo hagan, se establecen apoyos e incentivos para ello. Lo que implica en el corto plazo, mayores compromisos financieros del gobierno federal, pero a largo plazo lo reduce, dado que el monto de las pensiones habrá de sufragarse conforme a los años laborados y los intereses generados en el *Pensionissste* o cualquiera de las afores a las que se traslada el trabajador. En cualquier caso, se generan incentivos para trabajar un mayor número de años.

## **CAPÍTULO II. ANÁLISIS DEL SEGURO DE PENSIONES DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE.**

En este capítulo se realiza un análisis del sistema de pensiones con la Nueva Ley del ISSSTE, por lo que en adelante, ésta será el único material bibliográfico.

Así es que para dar inicio, es importante definir que una pensión es una prestación social otorgada mediante la asignación de una cantidad de dinero mensual o anual a un trabajador o a su familia, por un servicio prestado anteriormente.

Con la nueva Ley, los seguros se reducen a tan sólo tres tipos de seguro de pensiones, mismos que se describen a continuación:

**Cuadro 13**

<b>Seguro de Pensiones</b>
Se considerarán accidentes de trabajo, toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste, así como aquéllos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio o de la estancia de bienestar infantil de sus hijos, al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa. Por lo que serán considerados como riesgos de trabajo, los accidentes y enfermedades a que estén expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo.
El Trabajador que sufra un riesgo del trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;</li><li>▪ Servicio de hospitalización;</li><li>▪ Aparatos de prótesis y ortopedia, y</li><li>▪ Rehabilitación.</li></ul>
Se consideran Riesgos de Trabajo a las enfermedades señaladas por las leyes del trabajo. <sup>55</sup> Los Riesgos de Trabajo pueden producir:

---

<sup>55</sup> De acuerdo al artículo 58 de la Nueva Ley, los riesgos de trabajo serán calificados técnicamente por el Instituto, de conformidad con el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables. En caso de desacuerdo con la calificación, el afectado inconforme tendrá 30 días naturales para presentar por escrito ante el Instituto, su inconformidad avalada con un dictamen del especialista del afectado, el Instituto propondrá una terna de médicos especialistas en medicina del trabajo, para que de entre ellos, el afectado elija uno.

I.	SEGURO DE RIESGOS DEL TRABAJO <sup>56</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Incapacidad Temporal</b> Es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo. Obtiene licencia con goce del 100% del sueldo cuando esté imposibilitado, si a los 3 meses no está en aptitud de trabajar.</li> <li>▪ <b>Incapacidad Parcial</b> Es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar. Se concede pensión calculada a la LFT y al SB que perciba el trabajador. La pensión será pagada mediante contratación de un seguro de pensión (con una aseguradora) que le otorgará una renta y solo que el monto de la pensión anual resulte inferior al 25% de un SMG elevado al año, se pagará al trabajador o pensionado, en sustitución de la pensión una indemnización equivalente a 5 anualidades de la pensión que le hubiere correspondido.<sup>57</sup></li> <li>▪ <b>Incapacidad Total</b> Es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de la vida, Pensión hasta los 65 años (se contrata seguro de pensión con una aseguradora para que le pague una renta, igual al SB que venía disfrutando el trabajador al presentarse el riesgo, tiene un tope máximo 10 veces del SMG, no importando el tiempo que hubiese estado en funciones.</li> <li>▪ <b>Muerte</b> Para los trabajadores que mueran por un riesgo de trabajo, el Gobierno Federal transferirá recursos al ISSSTE, y éste a su vez, contrata un seguro de sobrevivencia para familiares derechohabientes.</li> </ul>
<u>Requisitos para pensionarse:</u>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dictamen de otorgamiento de la pensión</li> <li>▪ Resolución por parte del Instituto en que conste el derecho de la misma en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la totalidad de la documentación respectiva.</li> <li>▪ Constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja.</li> </ul>		
<u>Régimen financiero.</u>		
De acuerdo al artículo 75, de este Capítulo, las Dependencias y Entidades cubrirán una aportación de 0.75% del sueldo básico por el seguro de riesgos del trabajo.		

<sup>56</sup> Es importante tomar en cuenta, que el rubro de pensiones permanece al capítulo V, por lo que, las Dependencias y entidades deberán avisar por escrito al Instituto, dentro de los 3 días siguientes al de su conocimiento, en los términos que señale el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables, *los accidentes por riesgos del trabajo* que hayan ocurrido. El trabajador o sus familiares también podrán dar el aviso de referencia, así como el de presunción de la existencia de un riesgo del trabajo. Por otra parte, las prestaciones en especie de Riesgos de Trabajo, las pagan los trabajadores en activo, incluidas en el seguro de salud.

<sup>57</sup> Pero si la I.P. sólo disminuyó parcialmente su capacidad para el desempeño de su trabajo y pueda dedicarse a otras funciones, la Dependencias y Entidades podrán prever su cambio de actividad temporal o si la pérdida funcional o física, de un órgano o miembro, es definitiva, su actividad podrá ser otra, de acuerdo con su capacidad.

Excepciones	<p>No serán considerados como riesgos de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador en estado de embriaguez, o bajo la acción de algún narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción médica y que el trabajador hubiese puesto el hecho en conocimiento del jefe inmediato, presentándole la prescripción suscrita por el médico;</li> <li>▪ Si el trabajador se ocasiona intencionalmente una lesión por sí o de acuerdo con otra persona;</li> <li>▪ Los que sean resultado de un intento de suicidio o efecto de una riña en que hubiere participado el trabajador u originados por algún delito cometido por éste, y</li> <li>▪ Las enfermedades o lesiones que presente el trabajador consideradas como crónico degenerativas o congénitas y que no tengan relación con el riesgo de trabajo, aun cuando el trabajador ignore tenerlas o se haya percatado de la existencia de éstas, al sufrir un riesgo del trabajo.</li> </ul>
II.	<p><b>SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ<sup>58</sup>.</b></p> <p>(Pensión por cesantía en Edad Avanzada, Pensión por vejez, De la Pensión Garantizada,<sup>59</sup> De la cuenta Individual, y Del ahorro Solidario para el Incremento de las Pensiones)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Retiro</b> Si antes de cumplir las edades establecidas para cesantía en edad avanzada y vejes, la pensión que se le calcule en el sistema de Renta vitalicia es superior en más del 30% a la pensión garantizada.</li> <li>▪ <b>Cesantía en edad avanzada<sup>60</sup></b> Con 60 años de edad y 25 años de servicio. Deberá ccontratar una Aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al INPC, o mantener el saldo de su Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados. Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones administrativas que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.</li> <li>▪ <b>Vejez</b> Con 65 años de edad y 25 años de servicio. Sólo se podrá efectuar previa solicitud del Trabajador y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar o termine el plazo de la Renta que venía disfrutando por estar Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez, siempre que cumpla con los requisitos señalados en el artículo anterior.</li> </ul>

<sup>58</sup> Este seguro se refiere al Capítulo VI, el cual establece que es derecho de todo trabajador contar con una Cuenta Individual operada por el Pensionissste o por una Administradora que elija libremente. La cuenta individual se integrará por las Subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo.

<sup>59</sup> *Pensión Garantizada* es aquélla que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del INPC.

<sup>60</sup> Para los efectos de esta Ley, existe cesantía en edad avanzada cuando el Trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad. Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el Trabajador tenga un mínimo de 25 años de cotización reconocidos por el Instituto. El Trabajador cesante que tenga 60 años o más y no reúna los años de cotización señalados en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su Pensión.

El monto mensual mínimo de las Pensiones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez será el señalado en el artículo 92 de esta Ley. Para el seguro de invalidez y vida, el monto mensual mínimo de las Pensiones será el previsto en el artículo 121<sup>61</sup> de esta Ley.

De acuerdo al *Artículo 85*. La contingencia consistente en la *cesantía en edad avanzada*, obliga al Instituto al otorgamiento de:

I. Pensión, y

II. Seguro de salud, en los términos del Capítulo II de este Título.

Asimismo, el *Artículo 86* establece que el derecho al goce de la Pensión por cesantía en edad avanzada comenzará desde el día en que el Trabajador cumpla con los requisitos señalados en esta Sección, siempre que solicite el otorgamiento de dicha Pensión y acredite haber quedado privado de trabajo, si no fue recibido en el Instituto el aviso de baja.

- Los Trabajadores que reúnan los requisitos establecidos en esta Sección podrán disponer de su Cuenta Individual con el objeto de disfrutar de una Pensión de cesantía en edad avanzada. Para tal propósito podrán optar por alguna de las alternativas siguientes:
  - ✓ Contratar con la Aseguradora de su elección un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, o
  - ✓ Mantener el saldo de su Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o en una Administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, Retiros Programados. Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones administrativas que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- El Pensionado que opte por la alternativa prevista en el Seguro de Salud podrá, en cualquier momento, contratar una Renta vitalicia de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I. El Pensionado no podrá optar por la alternativa señalada si la Renta mensual vitalicia a convenirse fuera inferior a la Pensión Garantizada.

Durante el tiempo en que el Trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, éste tendrá derecho a:

- a) Realizar depósitos a su Cuenta Individual, y
  - b) Retirar de su Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cantidad que resulte menor entre 65 días de su propio Sueldo Básico de los últimos 5 años, o el 10% del saldo de la propia Subcuenta, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado.
- El derecho a lo anterior, sólo podrá ser ejercido por los Trabajadores que acrediten con los estados de cuenta correspondientes, no haber efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha citada. El Trabajador deberá presentar la solicitud correspondiente.

---

<sup>61</sup> La cuantía de la Pensión por invalidez será igual a una cuantía básica del 35% del promedio del Sueldo Básico (SB) disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del Trabajador. Dicha cuantía no será inferior a la Pensión prevista en el artículo 170 de la Ley del Seguro Social a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del INPC. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de 10 veces el Salario Mínimo (SM). Los Pensionados por invalidez tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los Trabajadores en activo de la Administración Pública Federal, según la cuota diaria de su Pensión. Esta gratificación deberá pagarse a elección del Pensionado: a) en una sola exhibición, pagadera antes del quince de diciembre de cada año, o b) conjuntamente con cada mensualidad del pago de la Renta, incrementándose cada exhibición con la doceava parte de la gratificación anual.

En relación a los montos y recursos acumulados:

- ✓ El monto de pensión está sujeto al saldo acumulado en la cuenta individual.
- ✓ Los recursos acumulados en las cuentas individuales SAR 1992, se entregarán a cada trabajador (o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento) en una sola exhibición al momento de pensionarse.

#### Régimen Financiero

Este Capítulo establece en el artículo 101, que las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se recibirán y se depositarán en las respectivas Subcuentas de la Cuenta Individual de cada trabajador, de conformidad con las disposiciones que emita la CONSAR.

III.	SEGURO DE INVALIDEZ Y VIDA	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>Pensión temporal,</b> Se concederá con carácter provisional, por un periodo de adaptación de dos años durante los cuales será pagada con cargo a las Reservas de este seguro por parte del Instituto. Transcurrido el periodo de adaptación, la Pensión se considerará como definitiva debiéndose contratar un Seguro de Pensión que le otorgue la Renta a que se refiere el artículo siguiente, y su revisión sólo podrá hacerse una vez al año, salvo que existieran pruebas de un cambio sustancial en las condiciones de la invalidez. El derecho al pago de esta Pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el Trabajador cause baja motivada por la inhabilitación.</li><li>▪ <b>Pensión definitiva</b> Comienza a partir del día siguiente del término de la Pensión temporal y estará vigente hasta que el Pensionado cumpla 65 años y 25 años de cotización. La Pensión se cubrirá mediante la contratación de un Seguro de Pensión con una Aseguradora.</li></ul>
------	----------------------------	---

- *La Pensión por Invalidez* se otorgará a los Trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus Cuotas al Instituto cuando menos durante 5 años. En el caso que el dictamen respectivo determine el 75% o más de invalidez sólo se requerirá que hubiesen contribuido con sus Cuotas al Instituto cuando menos durante 3 años.

#### Requisitos

Tener 15 años de cotización o de servicios, lo que equivale al 50% del Sueldo Básico disfrutado del último año anterior.

- ✓ La cuantía de la Pensión por invalidez será igual a una cuantía básica del 35% del promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del Trabajador. Dicha cuantía no será inferior a la Pensión prevista en el artículo 170 de la Ley del Seguro Social a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el Salario Mínimo.



Requisitos:

- a) Solicitud del Trabajador o de sus legítimos representantes, y
- b) Dictamen de uno o más médicos o técnicos designados por el Instituto, que certifiquen la existencia del estado de invalidez de conformidad con el reglamento respectivo. En caso de desacuerdo con la dictaminación, el afectado inconforme tendrá treinta días naturales para presentar por escrito ante el Instituto, su inconformidad avalada con un dictamen de un médico especialista en la materia. En caso de desacuerdo entre la dictaminación del Instituto y el dictamen del especialista del afectado, el Instituto propondrá una terna de médicos especialistas para que de entre ellos el afectado elija uno.

El dictamen del perito tercero resolverá en definitiva sobre la procedencia o no de la dictaminación y será inapelable y de carácter obligatorio para el interesado y para el Instituto, esto último sin perjuicio de la obligación del afectado de someterse a los reconocimientos, tratamientos, investigaciones y evaluaciones que ordene el Instituto para verificar la vigencia de sus derechos periódicamente.

Régimen Financiero

El Capítulo VII al que pertenece este seguro, establece en el artículo 140, que las prestaciones del seguro de invalidez y vida, se financiarán en la forma siguiente:

- a) A los Trabajadores les corresponde una cuota de 0.625% del sueldo básico, y
- b) A las Dependencias y entidades les corresponde una aportación de 0.625% del sueldo básico.

## 2.1 Sistema de cuentas individuales

Es importante tomar en cuenta que es el trabajador quien deberá contratar el Seguro de Pensión con la Aseguradora que elija, esto con la finalidad de gozar del beneficio de pensión. Así, el Instituto calculará el monto necesario conforme a las reglas que para tal efecto, expida la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para la contratación del Seguro de Pensión y el propio Instituto entregará dicha suma a la Aseguradora elegida por el Trabajador.

La Aseguradora que el Pensionado elija, deberá proceder como sigue:

**Cuadro 14**  
**La Aseguradora:**

- Pagará mensualmente la Pensión;
- Depositará bimestralmente las Cuotas y Aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en la Cuenta Individual del Pensionado,
- Pagará una gratificación anual al Pensionado.

El pensionado incapacitado recibirá la siguiente renta:

<b>Cuadro 15</b> <b>Renta que se otorga al Pensionado incapacitado</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ La Pensión</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Las Cuotas y Aportaciones a la Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en los términos de la presente Ley.</li></ul>
Terminada la vigencia del contrato de Seguro de Pensión, el Trabajador que reúna los requisitos correspondientes tendrá derecho a recibir su Pensión de vejez. El Trabajador que no reúna los requisitos correspondientes recibirá la Pensión Garantizada.

La cuenta Individual se integrará por las siguientes subcuentas:

- Retiro
- Cesantía en edad avanzada y vejez
- Ahorro solidario para incremento de las pensiones
- Aportaciones complementarias de Retiro
- Aportaciones voluntarias
- Subcuenta de Vivienda

<b>Cuadro 16</b> <b>Subcuentas</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ La primera subcuenta gana intereses cuya tasa determina la SHCP en función a la tasa de interés prevaleciente en el mercado de dinero (pero no inferior al 2 % anual), y además se reajusta mensualmente en base a la variación del índice nacional de precios al consumidor (INPC).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ La segunda subcuenta gana anualmente intereses en función del remanente de operación entre activos y pasivos del FOVISSSTE, pero conservando al menos su valor real (Art. 106 ley del ISSSTE). A la edad de 65 años o al pensionarse o jubilarse se puede alternativamente retirar: a) la totalidad del saldo acumulado, en una sola exhibición o b) negociar con el banco que administra la cuenta la entrega por parcialidades de una pensión mensual hasta agotar el saldo y sus rendimientos.</li></ul>

Respecto a la Subcuenta de Ahorro solidario, se establece lo siguiente:

“Los trabajadores podrán optar por que se les descuente hasta el 2% de su sueldo básico...y la Dependencia o Entidad donde preste sus servicios el

trabajador, estarán obligados a depositar \$3.25 por cada peso que ahorre el trabajador con un tope máximo del 6.5% del sueldo básico.”<sup>62</sup>

Este sistema será obligatorio para los trabajadores de nuevo ingreso, quienes abrirán una cuenta individual en la cual se depositarán todas las cuotas y aportaciones para el retiro. Su pensión será igual al monto de todas las cotizaciones del gobierno y del propio trabajador que se hagan a su cuenta individual durante su vida laboral más el rendimiento de éstas generen, menos las comisiones que se cobre por el manejo de la cuenta.

Hay que tomar en consideración que todos los trabajadores que se encuentren cotizando al régimen del Instituto a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, se les reconocen los periodos cotizados con anterioridad, y tienen derecho a optar por el régimen que se establece en el artículo décimo transitorio, o por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE en sus Cuentas Individuales.

Para todos los trabajadores al servicio del Estado, la Nueva Ley también establece que:

- Las cuotas y aportaciones de la Ley abrogada estarán en vigor hasta el 31 de diciembre del 2007.<sup>63</sup>
- El régimen financiero de los seguros de la Nueva Ley entrarán en vigor a partir del 1° de enero 2008, para todos los trabajadores.<sup>64</sup>
- Los reglamentos y disposiciones administrativas que no se opongan a esta Nueva Ley estarán en vigor hasta que se expidan las nuevas normas acordes con esta nueva legislación.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Corresponde al artículo 100 de la Nueva Ley.

<sup>63</sup> Artículo Segundo Transitorio de la Nueva Ley.

<sup>64</sup> Artículo Primero Transitorio.

<sup>65</sup> Artículo Tercero Transitorio.

## 2.2 Los trabajadores en activo y sus derechos con la nueva Ley

Los trabajadores en activo tendrán sólo 2 opciones de transición:

- El esquema de transición propuesta consiste en dejar mantenerse en el régimen actual, que será modificado de manera gradual,
- Recibir un Bono de reconocimiento que les permita migrar inmediatamente al nuevo sistema.

En el primer caso, se contempla que los requerimientos para el retiro de los trabajadores que elijan permanecer dentro del viejo sistema se incrementen gradualmente hasta alcanzar parámetros equiparables al nuevo sistema. Estos requerimientos se aplican a la actual pensión por jubilación y a la pensión por edad y tiempo de servicio.

Lo anterior significa que dentro de los derechos que tienen los trabajadores en activo se encuentran:

- ⇒ A que se les reconozcan todas las cotizaciones realizadas en el Instituto a la fecha de entrada en vigor de esta Ley.<sup>66</sup>
- ⇒ A optar por la acreditación del Bono de Pensión o no optar por el Bono.
- ⇒ A decidir a partir del 1° de enero y hasta el 1° de julio de 2008 (6 meses) cuál de las dos opciones anteriores eligen.<sup>67</sup>
- ⇒ Hasta que se elija cualquiera de las dos opciones anteriores (tiempo máximo 1° de julio de 2008), a todos los trabajadores a partir del 1° de abril de 2007, se les estarán aplicando las disposiciones de las fracciones I, V y VI del artículo décimo transitorio, que se refiere a los trabajadores “que no opten por el Bono” y que veremos en seguida; toda vez que de los artículos transitorios, sin duda es uno de los más importantes, debido a que refiere el régimen de los trabajadores que no opten por la acreditación de Bonos de

---

<sup>66</sup> Artículo Cuarto Transitorio.

<sup>67</sup> Artículo Séptimo Transitorio.

Pensión del ISSSTE, se les aplicarán las modalidades que veremos a detalle en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 17</b>	
<b>Régimen de los trabajadores que no opten por el Bono</b>	
<b>I. A partir de la entrada en vigor de esta Ley y hasta el 31 de diciembre de 2009:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los Trabajadores que hubieren cotizado 30 años o más y las Trabajadoras que hubieran cotizado 28 años o más, tendrán derecho a Pensión por Jubilación equivalente al 100% del promedio del Sueldo Básico de su último año de servicio y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el Trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.</li> <li>▪ Los Trabajadores que cumplan 55 años de edad o más y 15 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 servicio que se define en la fracción IV, de conformidad con la siguiente Tabla:</li> </ul>	
15 años de servicio	50 %
16 años de servicio	52.5 %
17 años de servicio	55%
18 años de servicio	57.5%
19 años de servicio	60%
20 años de servicio	62.5%
21 años de servicio	65%
22 años de servicio	67.5%
23 años de servicio	70%
24 años de servicio	72.5%
25 años de servicio	75%
26 años de servicio	80%
27 años de servicio	85%
28 años de servicio	90%
29 años de servicio	95%

- Los Trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o que queden privados de trabajo después de los 65 años de edad y que hayan cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto, tendrán derecho a una Pensión de cesantía en edad avanzada, equivalente a un porcentaje del promedio del Sueldo Básico de su último año de servicio, de conformidad con lo siguiente:

60 años de edad	10 años de servicios	40%
61 años de edad	10 años de servicios	42%
62 años de edad	10 años de servicios	44%
63 años de edad	10 años de servicios	46%
64 años de edad	10 años de servicios	48%
65 o más años de edad	10 años de servicios	50%

Para el otorgamiento de la Pensión por cesantía en edad avanzada se determinará conforme a la tabla anterior, incrementándose anualmente conforme a los porcentajes fijados hasta los sesenta y cinco años, a partir de los cuales disfrutará del 50% fijado.

## II. A partir del 1° de enero de 2010:

- Los Trabajadores que hubieren cotizado 30 años o más y las Trabajadoras que hubieran cotizado 28 años o más, tendrán derecho a Pensión por jubilación conforme a la siguiente tabla:

Años	Edad Mínima de Jubilación para Hombres	Edad Mínima de Jubilación para Mujeres
2010 y 2011	51	49
2012 y 2013	52	50
2014 y 2015	53	51
2016 y 2017	54	52
2018 y 2019	55	53
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

La Pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en la fracción IV y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el Trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja;

- Los Trabajadores que cumplan 55 años de edad o más y quince años de cotización o más al Instituto, tendrán derecho a una Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

El monto de la Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios será equivalente a un porcentaje del sueldo que se define en la fracción IV, de conformidad con los porcentajes de la tabla siguiente:

15 años de servicio	50%
16 años de servicio	52.5%
17 años de servicio	55%
18 años de servicio	57.5%
19 años de servicio	60%
20 años de servicio	62.5%
21 años de servicio	65%
22 años de servicio	67.5%
23 años de servicio	70%
24 años de servicio	72.5%
25 años de servicio	75%
26 años de servicio	80%
27 años de servicio	85%
28 años de servicio	90%
29 años de servicio	95%

Siguiendo con el mismo precepto, en él, también se establece la edad así como el incremento gradual, tal como se muestra a continuación:

**Cuadro 18**

<b>Años</b>	<b>Edad para pensión por edad y tiempo de servicios</b>
2010 y 2011	56
2012 y 2013	57
2014 y 2015	58
2016 y 2017	59
2018 en adelante	60

Tendrán derecho a Pensión por *cesantía en edad avanzada*, los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o que queden privados de trabajo después de los 60 años de edad y que hayan cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto.

La Pensión será equivalente a un porcentaje del sueldo (que se define en la fracción IV), aplicando los porcentajes que se especifican en la tabla siguiente:

**Cuadro 19**

Años de Edad	Años de Servicio	%
60	10	40
61		42
62		44
63		46
64		48
65 años o más		50

Respecto al otorgamiento de la Pensión por cesantía en edad avanzada, será determinará conforme a la tabla anterior, incrementándose anualmente conforme a los porcentajes fijados hasta los 65 años, a partir de los cuales disfrutará del 50% fijado.

La edad mínima para pensionarse por cesantía en edad avanzada se incrementará de manera gradual conforme a la tabla siguiente:

**Cuadro 20**

Años	Edad para Pensión por cesantía en edad avanzada.
2010 y 2011	61
2012 y 2013	62
2014 y 2015	63
2016 y 2017	64
2018 en adelante	65



Las Pensiones a que tengan derecho las personas a que se refiere la tabla anterior iniciarán en 40% en cada renglón y se incrementarán en 2% cada año de edad hasta llegar a la Pensión máxima de 50%; así como:

III. El cómputo de los años de servicio se hará considerando uno solo de los empleos, aun cuando el trabajador hubiese desempeñado simultáneamente varios empleos cotizando al Instituto, cualesquiera que fuesen; en consecuencia, para dicho cómputo se considerará, por una sola vez, el tiempo durante el cual haya tenido o tenga el interesado el carácter de trabajador;

IV. Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por Pensión, 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 el Trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el Trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el Trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo;

V. Los Trabajadores a que se refiere este artículo, en caso de sufrir un riesgo del trabajo, y sus Familiares Derechohabientes, en caso de su fallecimiento a consecuencia de un riesgo del trabajo, tendrán derecho a una Pensión en los términos de lo dispuesto por el seguro de riesgos del trabajo previsto en esta Ley. Para tal efecto, el Instituto, con cargo a los recursos que a tal efecto le transfiera el Gobierno Federal, contratará una Renta vitalicia a favor del Trabajador, o en caso de fallecimiento, el Seguro de Supervivencia para sus Familiares Derechohabientes;

VI. Los Trabajadores a que se refiere este artículo, en caso de invalidez, estarán sujetos a un periodo mínimo de cotización de 15 años para tener derecho a Pensión, misma que se otorgará por un porcentaje del promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior, conforme a lo siguiente:

15 años de servicio.....	50 %
16 años de servicio.....	52.5 %
17 años de servicio.....	55 %
18 años de servicio.....	57.5 %
19 años de servicio.....	60 %
20 años de servicio.....	62.5 %
21 años de servicio.....	65 %
22 años de servicio.....	67.5 %
23 años de servicio.....	70 %
24 años de servicio.....	72.5 %
58 DIARIO OFICIAL Sábado 31 de marzo de 2007	
25 años de servicio.....	75 %
26 años de servicio.....	80 %
27 años de servicio.....	85 %
28 años de servicio.....	90 %
29 años de servicio.....	95 %

En la *pensión por jubilación*, al entrar en vigor la ley, se mantiene la *edad mínima de jubilación* fijada en la Ley (50 años, trabajadores y 48 años, trabajadoras; pero la

edad va aumentando con los años de vigencia de la ley, hasta estabilizarse en 65 años (trabajadores) y 63 años (trabajadoras) en el año 2035.

El siguiente cuadro nos muestra el comportamiento progresivo que tendrán las Jubilaciones para trabajadores y trabajadoras:

**Cuadro 21**

<b>Años</b>	<b>Edad mínima de Jubilación para Hombres</b>	<b>Edad mínima de Jubilación para Mujeres</b>
Al entrar en vigor la Nueva Ley	50	48
2007 y 2008	51	49
2009 y 2010	52	50
2011 y 2012	53	51
2013 y 2014	54	52
2015 y 2016	55	53
2017 y 2018	56	54
2019 y 2020	57	55
2021 y 2022	58	56
2023 y 2024	59	57
2025 y 2026	60	58
2027 y 2028	61	59
2029 y 2030	62	60
2031 y 2032	63	61
2033 y 2034	64	62
2035 en adelante	65	63

En el caso de la *pensión por edad y tiempo de servicios*, se respeta la edad mínima para acceder a esta pensión: 55 años, que e irán aumentando gradualmente hasta quedar en 65 años en el año 2015. El siguiente cuadro ilustra el tiempo gradual.

**Cuadro 22**

<b>Años</b>	<b>Edad para Pensión por edad y tiempo de servicios</b>
Al entrar en vigor esta Ley	55
2007 y 2008	56
2009 y 2010	57
2011 y 2012	58
2013 y 2014	59
2015 en adelante	60

El precepto transitorio toma en consideración a los familiares Derechohabientes del trabajador fallecido, estableciendo la Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida, y tienen derecho a una pensión equivalente al 100% de la que hubiese correspondido al trabajador, aplicándose el periodo mínimo de 15 años de cotización para tener derecho a la Pensión. Hay que tomar en cuenta que el plazo no deberá excederse del 31 de diciembre de 2007, y se realizará lo siguiente:

- El Instituto acreditará el tiempo de cotización de cada trabajador de acuerdo con la información disponible en sus registros y bases de datos, así como con la que se recabe para este fin, de conformidad con los programas y criterios que estime pertinentes;
- Con base en la información relativa al tiempo de cotización acreditado de cada Trabajador, el Instituto entregará a la SHCP el cálculo preliminar de los importes de los Bonos de Pensión del ISSSTE que les correspondan;
- A través de los mecanismos que estimen pertinentes, la SHCP y el Instituto harán del conocimiento de los trabajadores el cálculo preliminar de sus *Bonos de Pensión*, así como la información sobre las opciones a que tengan derecho conforme a lo dispuesto en este ordenamiento, y
- Las Dependencias y Entidades deberán colaborar con la SHCP y el Instituto en todo lo necesario para integrar la documentación e información requeridas para la acreditación del tiempo de cotización, el Sueldo Básico y el cálculo del Bono

de Pensión de los Trabajadores, así como para informar a éstos sobre las opciones y derechos correlativos.

- Dentro de ese plazo, en caso de que el trabajador considere que su Sueldo Básico o tiempo de cotización son diferentes a los que le sean acreditados como base para el cálculo preliminar de su Bono de Pensión, tendrá derecho a entregar al Instituto, para que realice la revisión y ajuste que en su caso correspondan, las hojas únicas de servicio que para este efecto le expidan las Dependencias y Entidades en que haya laborado, con el propósito de que los ajustes procedentes le sean reconocidos en el cálculo del Bono de Pensión, como parte de los elementos necesarios para sustentar su decisión.
- La opción adoptada por el Trabajador deberá comunicarla por escrito al Instituto a través de las Dependencias y Entidades, en los términos que se establezcan y se le hayan dado a conocer, y será definitiva, irrenunciable y no podrá modificarse.
- El formato que se apruebe para ejercer este derecho deberá ser publicado en el DOF, cuando el trabajador no manifieste la opción que elige dentro del plazo previsto, se le deberá hacer saber en los términos que establezca el reglamento respectivo conforme al cual se respetará lo conducente a los trabajadores que no manifiesten su elección.
- Los Trabajadores que hubieran optado por el régimen del artículo décimo transitorio, en ningún caso tendrán derecho a la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE.

En resumen, podemos decir que en el caso de pensiones, se migra del sistema de reparto a un sistema de cuentas individuales.

También se incrementarán gradualmente las contribuciones, hasta alcanzar al nuevo sistema, partiendo del 3.5% actual al entrar en vigor la reforma, hasta 6.125% en el año 2011. El siguiente cuadro ilustra todo esto.

**Cuadro 23**

<b>Años</b>	<b>Cuota a cargo del trabajador %</b>
Al entrar en vigor esta Ley	3.5
2007	4.025
2008	4.55
2009	5.075
2010	5.56
2011 en adelante	6.125

Finalmente, se establecerá un *salario regulador*. Al entrar en vigor la ley, la pensión se otorgará como un porcentaje del salario del último año de cotización (como en la ley vigente), hasta alcanzar en el año 2010 el promedio de los últimos 5 años para el cálculo la pensión; pero veamos lo anterior expresado de la siguiente manera:

**Cuadro 24**

<b>Años</b>	<b>Promedio de últimos Salarios considerados para el cálculo de la pensión</b>
Al entrar en vigor esta Ley	1
2007	2
2008	3
2009	4
2010	5

No obstante lo anterior, la Ley también establece lo siguiente:

- Si el trabajador dentro de un plazo del 1° de enero al 1° de julio de 2008, no comunica al ISSSTE por escrito en el formato que se publique en el D.O.F., la opción adoptada (Bono o no bono), se aplicará lo conducente a los

trabajadores que “no opten por el Bono” y ésta será definitiva, irrenunciable y no se podrá modificar.<sup>68</sup>

- Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión, se tomarán en cuenta el promedio del sueldo básico (SB) disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador, siempre y cuando el trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de 3 años. Pero, si el trabajador tuviere menos de 3 años ocupando inmediato anterior dicho puesto que hubiere percibido el trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo.<sup>69</sup>

### **2.3 Actualización de las pensiones**

La actualización de las pensiones estará sujeta a la inflación observada en el año anterior, en vez de poderse incrementar en la misma proporción que el sueldo de los activos, si el incremento a éste es mayor que la inflación, como establece el artículo 57 de la nueva ley.

Cabe hacer mención que las cuotas y aportaciones de la Ley abrogada estarán en vigor hasta el 31 de diciembre de 2007, esto de acuerdo al Artículo Segundo transitorio.

En la Nueva Ley establece que parte del artículo décimo transitorio,<sup>70</sup> es aplicable hasta el 1° de julio de 2008 o antes si deciden los trabajadores optar por la acreditación del bono de pensión, establecen lo siguiente:

---

<sup>68</sup> Artículo Séptimo transitorio.

<sup>69</sup> Artículo Décimo transitorio.

<sup>70</sup> Las fracciones I; V y VI

**Cuadro 25**

<b>Modalidades para quienes no opten al Bono</b>	
▪ Pensión por Jubilación	30 y 28 años de servicio
▪ Pensión por edad y Años de servicio (Tabla Art. 63)	55 años o más, y 15 años de cotización o más.
▪ Pensión por Cesantía en Edad avanzada o los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio (Art. 64 de la Ley Anterior)	60 años o más, y mínimo de 10 años d cotización.

Ahora bien, ya vimos qué sucede si el trabajador se decide por la primera opción que es en donde los trabajadores elijan permanecer dentro del viejo sistema; pues bien, la segunda opción, consiste en recibir un *Bono de reconocimiento*<sup>71</sup> (Bonos de Pensión del ISSSTE). El valor del bono será suficiente para comprar una renta vitalicia equivalente a la pensión que e le reconoce a cada trabajador a la fecha de la reforma.

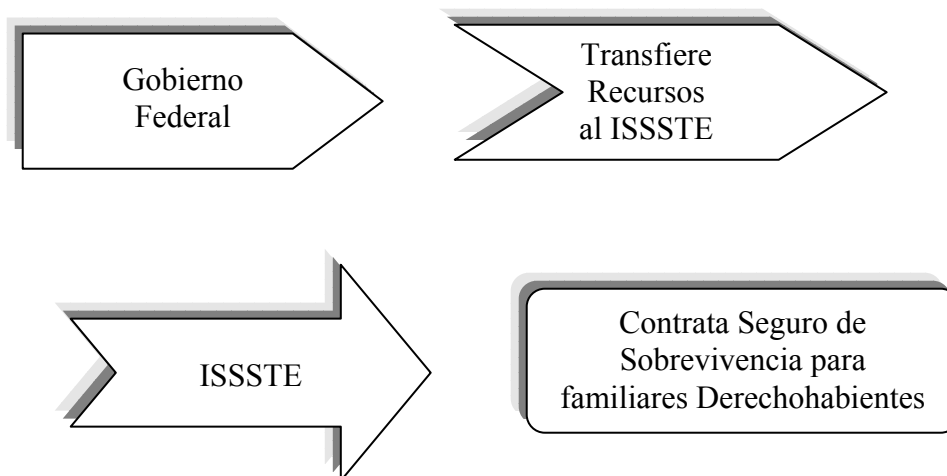
Por otra parte, es importante destacar que el trabajador tendrá un plazo de 3 meses a partir de que se dé a conocer el valor de los Bonos de Pensión del ISSSTE para comunicar su decisión de optar por mantenerse en el sistema de la ley hoy vigente, o adoptar la acreditación de bonos de Pensión del ISSSTE.

Ahora bien, el pago de las pensiones conforme a esta primera opción estará a cargo del Gobierno Federal; lo cual significa que el trabajador que decide optar por la acreditación del bono de pensión, ya sea pensión por jubilación, por edad y años de servicio, por cesantía en edad avanzada o los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio, al igual que para aquellos trabajadores que sufran un riesgo, incapacidad parcial o total o de muerte; recibirán el beneficio por parte del Estado.

---

<sup>71</sup> Los trabajadores en activo tienen derecho a que se les reconozcan todas las cotizaciones realizadas en el Instituto a la fecha de entrada en vigor de esta Ley (Artículo Cuarto transitorio), así como optar o no por el bono de pensión, y a decidir a partir del 1° de julio de 2008 (6 meses) cuál de las 2 opciones anteriores eligen, esto con base en el Artículo Séptimo Transitorio. A todos los trabajadores a partir del 1° de abril de 2007 se les están aplicando las disposiciones de las fracciones I, V y VI del Artículo Décimo transitorio, que se refiere a los trabajadores “que no opten por el bono.”

Así, cuando la Ley se refiere a los Riesgos de trabajo,<sup>72</sup> que ya se mencionó con anterioridad, llama la atención cuando se refiere a cuando los trabajadores que mueran por un Riesgo de Trabajo:



El Seguro de Supervivencia, es aquel que contratarán los Pensionados por, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, a favor de sus familiares derechohabientes para otorgarles a éstos la pensión que corresponda, en caso de fallecimiento del Pensionado.

Hay que tomar en cuenta que las prestaciones en especie de riesgos de trabajo, las pagan los trabajadores en activo, incluidas en el seguro de salud.

Respecto al seguro de pensión por Invalidez, destaca únicamente que son 15 años de cotización de servicios=50% del sueldo básico disfrutado del último año anterior.

---

<sup>72</sup> Fracción V



**Cuadro 26**

Pensión por Jubilación de 1° de Abril 2007 y hasta el 31 de Diciembre 2009			Pensión por Jubilación a partir del 1° de Enero de 2010	
Trabajadores Años de servicio			Edad mínima Jubilación y Años de servicio	
Hombres	Mujeres	Pensión	Hombres	Mujeres
30	28	100% Promedio Sueldo Básico de su último año de servicio.	2010 y 2011 – 51 (30 años de servicios, y en ambos casos se aumenta cada 2 años un año de edad para jubilarse, hasta llegar al año 2028, cuando tengan 60 años (y 30 de servicio).	49 años y 28 de servicios y en ambos casos se aumenta cada 2 años un año de edad para jubilarse, hasta llegar al año 2028, cuando tengan 58 años (y 28 de servicio).

La siguiente tabla nos refiere el *Régimen financiero* aplicable a todos los trabajadores, Dependencias y entidades, a partir del 1° de enero de 2008.

**Cuadro 27**

<b>Ramas de Seguro</b>	<b>Trabajadores y Pensionados</b>	<b>Dependencias y Entidades</b>	<b>Gobierno Federal</b>
Salud (Artículo 42)	2.75% del sueldo básico + 0.625% para Seguro de Salud para Pensionados y Derechohabientes  Total =3.375% Sueldo básico	7.375% del Sueldo básico + 0.72% de Seguro de Salud para Pensionados y Derechohabientes  Total = 7.447% del Sueldo básico	Cuota Social diaria para cada trabajador del 13.9% del SMG vigente en el D.F. al 1° de julio de 1997 actualizado trimestralmente conforme al INPC, al día de la entrada en vigor de esta Nueva Ley  Aumenta su aportación a partir del 2009 (trigésimo)
Riesgos de trabajo (Artículo 75)		0.75% del S. básico	
Retiro, Cesantía y vejez (Artículo 102)	-- 6.125% S. básico (2012) en adelante	2% S. básico 3.175% del C. básico	-- Cuota Social diaria para cada trabajador del 5.5% del SMG en el D.F. vigente al 1° de julio 1997, actualizado trimestralmente conforme al INPC, al día de la entrada en vigor de esta Ley.
Cesantía y vejez (Pensionados) por Riesgos de trabajo o Invalidez	6.125% del monto de la pensión que reciban	3.175% del monto de la Pensión + 2% de Retiro	Cuota Social
Invalidez y Vida	0.625% del S. básico	0.625% del S. básico	

Por último, es importante destacar que las aportaciones de vivienda se transfieren al Banco de México a la cuenta que lleve al Instituto, para invertir en valores del Gobierno Federal. Por lo que el saldo de las subcuentas del Fondo de vivienda

## **2.4 El Pensionissste**

Se crea un órgano público que administre las pensiones, la cual se denomina *Pensionissste*, como órgano público desconcentrado del Instituto, cuyas funciones serán:

- Realizar la administración de los derechos pensionarios de los trabajadores que opten por no recibir los Bonos de Pensión, así como de las reservas que se constituyan para garantizar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones que contraiga, derivadas del pago de beneficios y la prestación de servicios relativos a las pensiones.
- También se encargará de administrar las cuentas individuales de los trabajadores que no elijan una administradora de fondos para el retiro.
- Durante los 18 meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, el Pensionissste administrará las cuentas individuales de todos los afiliados al Instituto.
- Al concluir ese plazo, los trabajadores podrán solicitar el traspaso de su cuenta individual a cualquier AFORE.

## **2.5 Determinación de cuotas y aportaciones**

Cambia y aumenta la base para determinar las cuotas y aportaciones, así como los límites de cotización. El concepto *sueldo básico* se cambia por el de *salario de cotización* (con conceptos similares a los de la Ley del Seguro Social); el límite inferior del salario de cotización será de un salario mínimo y el límite superior de 25.

Las cotizaciones aumentan como se describe a continuación:

- En términos generales, el trabajador aportará más, sobre un salario de cotización ampliado u por un límite de hasta 25 salarios mínimos (lo que no significa que las pensiones sean de la misma magnitud, pues en el sistema de

cuentas individuales la base de cálculo es el saldo acumulado y no el promedio del salario del último año, como en el sistema de reparto vigente en el ISSSTE);

- Las Dependencias y Entidades aportarán menos y se incorpora una cuota social a cargo del estado para los seguros de salud y de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

### **CAPÍTULO III. CAMBIO CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DE LAS PENSIONES EN EL ISSSTE.**

La gran difusión que las autoridades del ISSSTE han estado haciendo para convencer a la población, de que con la Nueva Ley se brinda una solución integral a un delicado problema social que se manifiesta cada día en la inconformidad de los derechohabientes y en la deficiencia en sus servicios de salud. Esta problemática se ve reflejada en la falta de recursos para financiar programas de beneficio colectivo y en el riesgo de que en un lapso breve sea imposible financiar el pago de las pensiones.

Así, los medios de comunicación, han sido los encargados de difundir distintas campañas cuyo objetivo es convencer a la población de los múltiples beneficios de la reforma, y en donde argumenta lo siguiente:<sup>73</sup>

- ⇒ Que con esta Ley, el Estado continúa garantizando la seguridad social, además de introducir mejoras y regulaciones no previstas en la Ley anterior
- ⇒ Permitirá conservar los beneficios de seguridad social conquistados hasta el momento, pues fortalece y prolonga la existencia del Instituto, que además, mantiene las 21 prestaciones y los servicios de seguridad social para más de 10 millones de mexicanos.
- ⇒ El ISSSTE *no se privatiza* y continúa administrando y otorgando todos los beneficios por medio de dos órganos especializados como son: Fovissste y Pensionissste.
- ⇒ La Nueva Ley fue aprobada por consenso, y que la mayoría de los sindicatos de trabajadores y representantes de la sociedad en general están de acuerdo con su diseño y objetivos, porque se trata de una Ley que refleja las necesidades e intereses de los trabajadores y la colectividad nacional.
- ⇒ Integra un sistema nacional de seguridad social, con portabilidad de derechos de salud y pensiones.

---

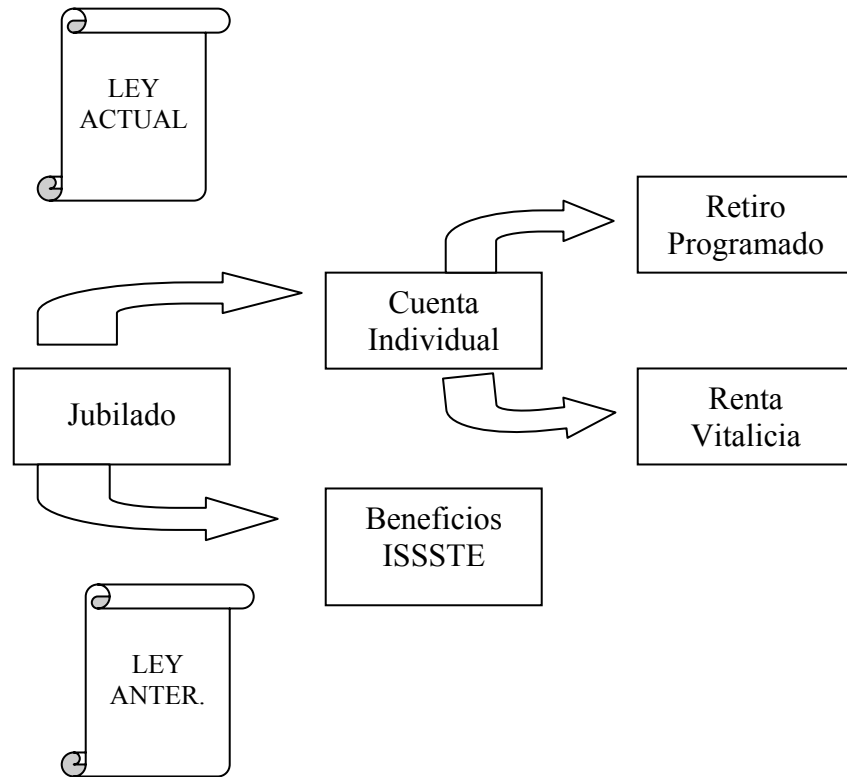
<sup>73</sup> [www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx)

- ⇒ En cuanto al nuevo sistema de pensiones, la Ley respeta los derechos de los pensionados y de los derechohabientes. Los pensionados y jubilados no tienen cambios en sus derechos, aunque sí recibirán mejores servicios.
- ⇒ A los trabajadores activos, la Nueva Ley les otorga la posibilidad de elegir entre un régimen con un bono de reconocimiento o quedarse con el sistema vigente
- ⇒ Es de aplicación gradual y no retroactiva, por lo que los jubilados y pensionados vigentes continúan en iguales condiciones.

Sin duda alguna, lo anterior ofrece un panorama bastante alentador y positivo respecto a los beneficios que todo derechohabiente recibirá de los cambios en la Nueva Ley; sin embargo, el propósito de este capítulo es realizar un análisis reflexivo y no buenas intenciones, así es que a continuación se analizará la Nueva Ley, para que así se avalen o desmientan los argumentos anteriores.

La figura 1 presenta a manera de resumen, el funcionamiento de la nueva Ley y la anterior.

**Figura 1**  
**Funcionamiento de la Anterior y Nueva Ley del ISSSTE**



Fuente: elaboración propia, basada en ambas leyes.

### 3.1 Cambios cuantitativos y cualitativos de la Nueva Ley respecto a la anterior

Como es bien sabido, hace más de una década entró en vigor la reforma la IMSS, cuyos resultados para los trabajadores no han sido los esperados; sin embargo, bajo circunstancias similares entró en vigor el 1° de abril de 2007 la Nueva Ley del ISSSTE, la cual cambia sustancialmente el seguro social para más de 10 millones de mexicanos. En el siguiente cuadro pueden apreciarse a manera de resumen, las ventajas y desventajas que la nueva Ley ofrece:

Ventajas
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ La portabilidad de derechos mediante el libre cambio de un seguro social a otro. Esto es, la suma de cotizaciones y tiempos de espera mediante su reconocimiento entre el ISSSTE y el IMSS y entre el Infonavit y el Fovissste. Puesto que es increíble que en muchos países de la Unión Europea desde varias décadas atrás, se permite la portabilidad de derechos de un país a otro, y nosotros, hasta ahora logramos hacerlo de un seguro social a otro.</li><li>▪ Incluye un régimen de manejo de reservas que prohíbe el uso de recursos de algún seguro para otro propósito,<sup>74</sup> con lo cual se evitará que una rama de aseguramiento financie a las otras.</li><li>▪ Un tema de suma importancia es el de la portabilidad. Ésta consiste en poder trasladar los derechos adquiridos en el ISSSTE al IMSS y reciprocamente. Es decir, si por alguna razón algún trabajador debe dejar el sector público para ir al privado antes de cumplir quince años cotizando, el IMSS le reconoce el tiempo laborado, de modo tal que sus derechos no se pierden. A todas luces esta es una buena noticia para aquellos trabajadores que por alguna razón tienen movilidad del sector público al privado y viceversa. Bajo la ley anterior, si un trabajador no cotizaba como mínimo quince años, y dejaba su trabajo en el sector público para laborar en el sector privado, perdía sus derechos. Ahora no, incluso en el supuesto de que deje de cotizar.</li></ul>
Desventajas
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ La privatización del otorgamiento de las pensiones, la cual traerá el retroceso y menoscabo de los derechos de los trabajadores afiliados al ISSSTE.</li></ul>

Para empezar, la primera observación a la reforma del ISSSTE es que existe una afectación a la estructura de seguros y prestaciones de la Ley anterior;<sup>75</sup> puesto que el nuevo régimen obligatorio pasó de los 21 seguros a que los trabajadores tenían derecho, y ahora se reduce a tan sólo 4 seguros, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

<sup>74</sup> Artículo 242 de la Nueva Ley del ISSSTE.

<sup>75</sup> Con el fin de equipararlos a la Ley del Seguro Social.



**Cuadro 28. Comparativo de Seguros del Régimen Obligatorio  
Ley Anterior<sup>76</sup>**

<b>Ley Anterior<sup>76</sup></b>	
I. Medicina preventiva;	
II. Seguro de enfermedades y maternidad;	
III. Servicios de rehabilitación física y mental;	
IV. Seguro de riesgos del trabajo;	
V. Seguro de jubilación;	
VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;	
VII. Seguro de invalidez;	
VIII. Seguro por causa de muerte;	
IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;	
X. Indemnización global;	
XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;	
XII.- Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas;	<i>Fracción reformada DOF 24-12-1986</i>
XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;	
XIV.-Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;	<i>Fracción reformada DOF 24-12-1986</i>
XV. Préstamos a mediano plazo;	
XVI. Préstamos a corto plazo;	
XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;	
XVIII. Servicios turísticos;	
XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;	<i>Fracción reformada DOF 04-01-1993</i>
XX. Servicios funerarios; y	<i>Fracción reformada DOF 04-01-1993</i>
XXI. Sistema de ahorro para el retiro.	<i>Fracción adicionada DOF 04-01-1993</i>
<b>Nueva Ley</b>	
I. De Salud	
II. De riesgos del trabajo	
III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez	
IV. De invalidez y vida	
<b>Prestaciones y Servicios de la Nueva Ley</b>	
▪ Préstamos hipotecarios y financiamiento para vivienda	
▪ Servicios sociales	
▪ Servicios culturales	

Fuente: <http://www.issste.gob.mx/issste/21prestaciones.pdf> y Nueva Ley del ISSSTE.

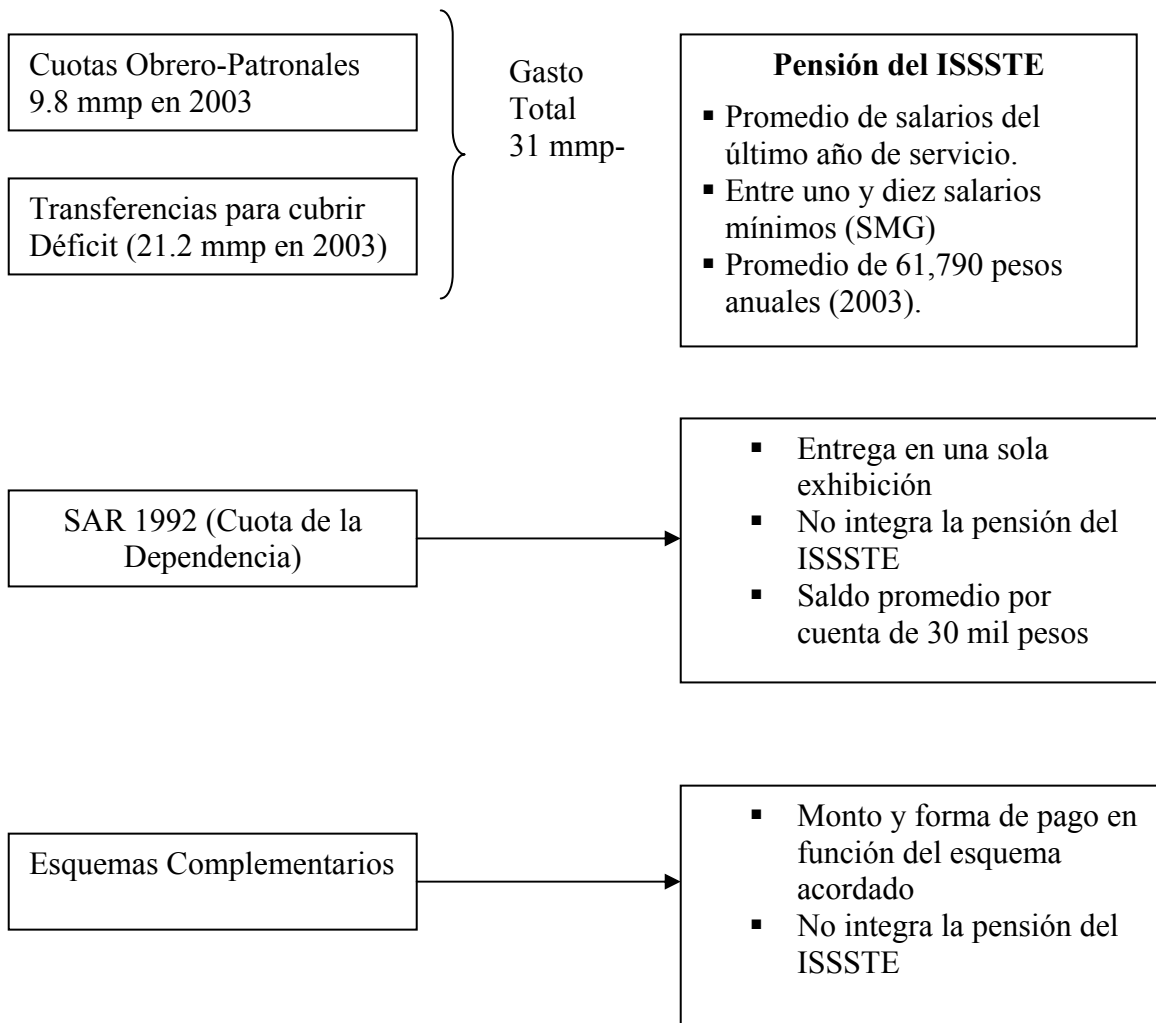
<sup>76</sup> Dicha Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983, cuya última reforma publicada DOF 02-01-2006

Respecto al funcionamiento financiero de los pensionados y jubilados al servicio del Estado, antes de la Nueva Ley. Funcionaba tal como lo muestra la siguiente figura:

**Figura 2**

Financiamiento

Estructura de ingresos de los pensionados y jubilados del ISSSTE



En el siguiente cuadro se presenta un comparativo del sistema de pensiones, en donde los cambios no se hicieron esperar y pueden apreciarse con claridad:

**Cuadro 29**

<b>Comparativo en Pensiones</b>	
<b>Ley Anterior Se tenía derecho a los seguros:</b>	<b>Nueva Ley Desaparecen los seguros:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de jubilación,</li> <li>▪ de retiro por edad y tiempo de servicios,</li> <li>▪ de invalidez,</li> <li>▪ por causa de muerte</li> <li>▪ cesantía en edad avanzada,</li> <li>▪ indemnización global, cuando no alcanzan los derechos para alguno de los seguros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de jubilación,</li> <li>▪ retiro por edad y tiempo de servicios e</li> <li>▪ indemnización global</li> </ul>
El resto se agrupan en dos:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguro de invalidez y vida (IV)</li> </ul>	

Del *Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez* se desprenden los siguientes cambios:

- Creación de cuentas individuales, que se depositan en AFORES que cobran comisión muy cara (entre 25 y 30% del ahorro de los trabajadores afiliados al Seguro Social).
- Con la Cuenta Individual, al pensionarse se integra un “Monto Constitutivo”, con el que se contrata una Renta periódica y un seguro de sobrevivencia para los familiares derechohabientes. A través de una compañía de seguros, que también cobraría sus servicios.
- Para el seguro de Cesantía en edad avanzada se requiere que el o la trabajadora, tenga por lo menos 60 años de edad y 25 de servicio y acredite haber quedado privado de trabajo (Art. 86).
- Para la pensión por vejez, se requieren 65 años de edad y 25 de servicio.
- Si al llegar a las edades de 60 o 65 no se han completado los 25 años de servicio, el trabajador puede seguir cotizando hasta completarlos, o retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición.

- El retiro puede ser antes (Art. 80), si se tienen ahorros para Renta vitalicia superior en más del 30% a la Pensión Garantizada -dos SMGDF-, después de cubrir la prima del Seguro de Sobrevivencia para sus beneficiarios legales.
- Condicionado a requisitos de edad y años de servicio durante los primeros cinco años de la Ley (13° transitorio).

### *Seguro de invalidez y vida*

En el *Seguro de invalidez y vida* que se refiere a pensiones por Invalidez o por causa de muerte (viudez, concubinato, orfandad o ascendencia) se otorgan sólo si el trabajador tiene por lo menos 5 años de cotización (3 años, si la invalidez es igual o mayor al 75%), además:

- Montos equivalentes al 35% del sueldo básico.
- No será inferior a la Pensión prevista en el artículo 170 de la Ley del Seguro Social (1 SMGDF).
- Ley abrogada: del 50 al 95% del sueldo básico con 15 a 29 años de servicio para invalidez y muerte, o de 40 a 50% con incremento gradual por edades de 60 a 65 años y un mínimo de 10 años de cotización para pensión por causa de muerte.
- La pensión por Invalidez se sostiene hasta que el o la trabajadora cumpla 65 años de edad y 25 de cotización; luego dispone de su Cuenta Individual para contratar una Pensión por vejez (Novedad: Pensión Mínima Garantizada aunque no cumpla los requisitos).

### *Seguro de Riesgos de trabajo (RT)*

En el Seguro de Riesgos de trabajo, la nueva Ley conserva la definición de los riesgos de trabajo, resaltando la ampliación de la cobertura, haciéndola extensiva a los accidentes *in itinere* que ocurran durante el trayecto: centro de trabajo al domicilio o estancia de bienestar infantil o viceversa.<sup>77</sup> Este derecho permite la cohesión familiar y el desarrollo laboral femenino, puesto que protege a ambos progenitores.

---

<sup>77</sup> *Idem*, artículo 56.

- El cambio sustancial de las prestaciones de este seguro es opcional, es decir, los montos de las prestaciones y requisitos para acceder a ellas no cambian; aunque no el otorgamiento de las prestaciones económicas, debido a la privatización.

*Incapacidad permanente parcial.*- Si el monto de la pensión conforme a la Ley Federal del Trabajo es menor al 25% del salario mínimo elevado al año, se pagará una indemnización de cinco anualidades. Cuando el riesgo de trabajo traiga como consecuencia la incapacidad permanente total, el ISSSTE entregará a una compañía aseguradora –que el trabajador deberá elegir-, el monto de las aportaciones del trabajador a fin de que ésta celebre un contrato de seguro a través del cual pagará al asegurado una pensión mensual hasta que cumpla 65 años, y una gratificación anual;<sup>78</sup> y depositará bimestralmente las cotizaciones referentes a la rama del seguro de cesantía en edad avanzada, vejez y retiro en la cuenta individual del trabajador.<sup>79</sup> No obstante, el ISSSTE es quien determina el monto de la pensión, que en todos los casos no debe exceder del equivalente a 10 salarios diarios.

Asimismo, cuando el trabajador cumpla 65 años de edad, previa satisfacción de los requisitos, puede recibir su pensión de vejez y en caso contrario una pensión garantizada. Éste es un punto sumamente importante, ya que el IMSS -por ejemplo- paga las pensiones por RT de los recursos que los trabajadores han acumulado en sus cuenta individual, misma que debe servir para su jubilación, desacatando el mandato constitucional del artículo 123 que confiere la responsabilidad de los RT a los patrones. Sin embargo, no se especifica con claridad si es el patrón y el ISSSTE (al delegar a él la responsabilidad patronal al asegurar a cada trabajador) pueden ser responsables de los RT hasta los 65 años, o es una obligación vitalicia, por lo que lo correcto será entregarle al trabajador el saldo acumulado en su cuenta individual al momento de empezar a pagar una pensión por RT vitalicia.

---

<sup>78</sup> La gratificación anual es equivalente a las concedidas a los trabajadores en activo de la APF. Los pensionados por riesgos de trabajo (RT), tienen derecho a recibir dicha gratificación en una sola exhibición una vez al año antes del 5 de diciembre, o bien en mensualidades que se otorgan en conjunto con la mensualidad de la renta o pensión (artículo 62).

<sup>79</sup> Artículo 64.

Por otra parte, al fallecer un trabajador a consecuencia de un RT, se contempla que los familiares derechohabientes elegirán la aseguradora con la que desean contratar su seguro para el pago de la pensión, la cual equivaldrá al 100% del sueldo básico (SB) del trabajador al momento de ocurrir el deceso y además podrán optar por retirar en una sola exhibición los recursos de la cuenta individual del trabajador o contratar rentas por una cuantía mayor.<sup>80</sup>

En cuanto a la *regulación* para la prevención de accidentes y la posibilidad de cambio de funciones de los trabajadores siniestrados, el ISSSTE se coordinará con las entidades y dependencias para implementar programas preventivos y campañas, que con base en el resultado de las evaluaciones conducentes podrá:

- Emitir las recomendaciones correspondientes
- Cuando exista una relación directa entre un accidente de trabajo y el incumplimiento de la entidad o dependencia de una acción preventiva, dará aviso a las Secretarías correspondientes a efecto de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Cuando existan recursos presupuestarios asignados a programas y campañas tendentes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo y no se hayan llevado a cabo las acciones a que éstos se refieren, el ISSSTE informará a la SHCP para que se realicen los ajustes presupuestarios de esos recursos.<sup>81</sup>

*Cesantía en edad avanzada, vejez y retiro.*

Pero el cambio medular se presenta en la *privatización*, cuya difusión pública se manejó en el sentido de que no se daría tal. La nueva Ley establece muy claro que el *Pensionissste* administrará las cuentas individuales de los trabajadores durante los 36 meses posteriores a su creación, pero una vez concluido el plazo, los trabajadores podrán recibir el traspaso de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS.<sup>82</sup> En estas circunstancias, se trata abiertamente de una privatización en tres años del sistema de pensiones al ISSSTE, sin contar que a

---

<sup>80</sup> Artículo 67.

<sup>81</sup> Artículo 71.

<sup>82</sup> Artículo vigésimo quinto transitorio.

la entrada en vigor de la Ley, ya se incorporaron las aseguradoras privadas encargadas de pagar las pensiones. Así, la nueva Ley incorpora un capítulo denominado “De las pensiones” en donde se respetan los derechos de los jubilados actuales y se reconocen los periodos cotizados con anterioridad a la entrada en vigor de todos los trabajadores actuales, a los que se les concede optar por alguna de estas dos posibilidades:

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

En este caso, la nueva Ley menciona en su artículo séptimo transitorio que a partir del 1° de enero de 2008 los asegurados tendrán seis meses para optar por el régimen al cual se adherirán, comunicándolo de manera escrita al ISSSTE a través de las dependencias y entidades, en los términos que establecerá el reglamento que e expedirá para dicho efecto.<sup>83</sup>

Si el trabajador elige mantenerse en el régimen de la Ley abrogada, deberá atender a las modificaciones que se implementarán de manera gradual, contenidas en los artículos transitorios décimo, decimoprimer y decimosegundo. Para los futuros trabajadores al servicio del Estado, y los que opten por la nueva Ley, se establece el monto de la pensión mínima garantizada en dos salarios mínimos, es decir, a \$3,034.20<sup>84</sup> y los siguientes seguros:

- El cambio que presenta el seguro de cesantía en edad avanzada, consiste en que anteriormente se exigía un mínimo de 10 años y ahora se pide un mínimo de 25 años cotizados, aunados al requisito de la edad de 60 años.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Este reglamento junto con el formato para manifestar su derecho de elección deberá publicarse en el DOF.

<sup>84</sup> Fracción XIX del Artículo 6° de la Nueva Ley.

<sup>85</sup> Artículo 84.

- El seguro por vejez establece como requisitos tener 65 años de edad y por lo menos 25 años cotizados.<sup>86</sup> El otorgamiento de esta pensión sólo se puede efectuar mediante la solicitud expresa del trabajador y se cubre a partir del momento en que deja de laborar o cuando se termine el plazo de su renta que disfruta por pensión por RT o invalidez, con el cumplimiento del requisito del tiempo de cotización.<sup>87</sup>
- El Seguro por Retiro, al cual accederán los trabajadores que antes de cumplir las edades y cotizaciones para pensionarse por cesantía o vejez puedan garantizar una pensión en el sistema de renta vitalicia que sea superior al 30% de una pensión garantizada.<sup>88</sup> Con este seguro, el que mayor salario obtenga, será porque cotice más o ahorre más y se pensionará antes de los 65 años.
- Los trabajadores en activo que se adhieran al régimen de la nueva Ley y quieran ejercer sus derechos al seguro de retiro, con el consecuente monto del valor de sus bonos, deben cumplir los requisitos de edad y cotización establecidos por el artículo décimo tercero transitorio.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Artículo 89.

<sup>87</sup> Artículo 90.

<sup>88</sup> Artículo 80.

<sup>89</sup> Para los trabajadores que hayan elegido la acreditación de los bonos de pensión del ISSSTE para el ejercicio del derecho a retiro, deberán tener cumplidos por lo menos 55 años de edad o haber cotizado 30 años o más al ISSSTE. Para el año 2009, 54 años cumplidos o un periodo de cotización de 29 años o más; y así sucesivamente.



A continuación se ofrece un ejemplo de jubilación con la nueva Ley:

**Cuadro 30**

Edad de Ingreso al Servicio del Estado	Año de servicio que se tienen que completar para poder Jubilarse		Año en el que se podrán Jubilarse	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
En el año de 1988.				
20 años	40	38	2028	2026
21	39	37	2027	2025
22	38	36	2026	2024
23	37	35	2025	2023
24	36	34	2024	2022
25	35	33	2023	2021
26	34	32	2022	2020
27	33	31	2021	2019
28	32	30	2020	2018
29	31	29	2019	2017
30	30	28	2018	2016

El cuadro anterior presenta un ejemplo del funcionamiento que tendrá la nueva Ley en materia de pensiones, en donde una persona que ingresa cotizando en el ISSSTE en el año de 1988 tendrá que jubilarse con 40 años de servicio si es hombre, o con 38 años de servicio si es mujer; lo cual muestra claramente el incremento de años de servicio con esta nueva Ley respecto de la anterior.

A continuación se ofrece una serie de argumentos que oficialmente se manejan en los módulos informativos que diversas dependencias de gobierno ofrecen, con el fin de mantener informado y convencido al trabajador al servicio del Estado, sobre los principales medios de comunicación para migrar al nuevo sistema, mismos que se presentan en el siguiente punto.

### **3.1.1 Argumentos utilizados en la migración al nuevo sistema**

Dentro de los argumentos utilizados se encuentra que no afecta a quienes ya están jubilados, debido a que las pensiones quedan a cargo del gobierno federal, aunque a los nuevos trabajadores se les aplica el nuevo régimen de cuentas individuales. No obstante, tales argumentos no son comentados con claridad y objetividad; ya que los

trabajadores actuales tienen dos opciones, a partir de la aprobación de la iniciativa (artículo quinto transitorio):

- “Emigrar” al nuevo sistema mediante “Bonos de reconocimiento” o “Bonos de Pensiones del ISSSTE (BPI)”, o
- Quedarse con el régimen previsto en el *décimo transitorio*, parecido al régimen de la Ley anterior, pero con pérdida de derechos.
- A partir del día 1° de enero de 2008, los Trabajadores tendrán seis meses para comunicar por escrito la opción adoptada: definitiva, irrenunciable y no podrá modificarse.

El siguiente cuadro, muestra un comparativo de cuotas y aportaciones de la nueva y ley anterior y en donde pueden apreciarse los cambios en cada rubro:

**Cuadro 31**  
**Comparativo de cuotas y aportaciones**  
**% del Sueldo Básico**

LEY ANTERIOR				NUEVA LEY			
Conceptos	Trabajadores	Dependencias y Entidades	Total	Trabajadores	Dependencias y Entidades	Total	Gobierno Federal (SMGDF 1997)
Seguros Médicos (Seguros de salud)	2.75%	6.75%	9.50%	3.375%	8.095%	11.47%	13.9% (3.5% de SB-P)
Pensiones, SAR y Administración (RCV + IV)	4.25%	6.75%	11.00%	6.750%	5.8%	12.55%	5.5% (1.5% de SB-P)
Ahorro Solidario (Voluntario)				2.0%	6.50%	8.50%	
Préstamos personales	0.5%	0.5%	1.0%				Sumando la Cuota Social (5% Aprox.)  ↓
Servicios sociales y culturales	0.5%	0.5%	1.0%	0.5%	0.5%	1.0%	
Seguro de Riesgos de trabajo		0.25%	0.25%		0.75%	0.75%	
Vivienda		5.0%	5.0%		5.0%	5.0	
<b>TOTAL</b>	<b>8%</b>	<b>19.75%</b>	<b>27.75%</b>	<b>10.625%</b>	<b>20.145%</b>	<b>30.77%</b>	
Variación con "Ahorro Solidario":				12.625%	26.645%	39.27%	44.27%

Con la nueva Ley es interesante observar que en la nueva Ley el término “jubilación” desaparece,<sup>90</sup> además de que reduce su monto; pues hoy la pensión promedio pasa de \$5,681.00 y la pensión por jubilación de \$7,366.00. Sin embargo, con la nueva Ley el monto sería de \$3,034.00 que pueden disminuir según el proceso inflacionario, ya que esta cantidad no está indexada al aumento del salario mínimo.

Además, con la Ley recién abrogada, las mujeres se jubilaban a los 27 años, mientras que los hombres se jubilaban con 29 años de servicio, sin importar edad.

**Cuadro 32**

Nueva Ley	Ley Anterior Jubilación (sin importar edad)	
	Mujeres	Hombres
Incrementa los años de trabajo, alargándose entre 5 y 15 años, según sea el caso.	27 meses 1 día laborados	29 años 6 meses 1 día laborados

Con la Ley Anterior, el monto de la pensión era conocido porque estaba fijada en la ley. En promedio los trabajadores jubilados por el ISSSTE cobran actualmente una pensión de 4.2 salarios mínimos. Antes, al jubilarse el trabajador podía además retirar su fondo del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y del FOVISSSTE.

El modelo de la Nueva Ley apunta también a transformar al Instituto como supervisor y regulador de los prestadores públicos y privados de los servicios de salud. El cuadro que a continuación se presenta, nos ofrece un comparativo general de la anterior y nueva Ley en este rubro:

---

<sup>90</sup> Artículo 248 de la nueva Ley.

**Cuadro 33**

Ley Anterior	vs	Nueva Ley
<p>Tendrán derecho a los servicios médicos, los familiares derechohabientes del trabajador o del pensionista cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los hijos menores de 18 años, de ambos o de sólo uno de los cónyuges, siempre que dependan económicamente de alguno de ellos;</li> <li>▪ Los hijos solteros mayores de 18 años, hasta la edad de 25, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos, y que no tengan un trabajo remunerado;</li> <li>▪ Los hijos mayores de 18 años incapacitados física o psíquicamente, que no puedan trabajar y que se compruebe mediante certificado médico expedido por el Instituto y por los medios legales procedentes.</li> </ul>		<p>Se modifican negativamente los requisitos para ser beneficiario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los hijos de los pensionados o asegurados que dependan económicamente de sus padres</li> <li>▪ Los que no acudan a la escuela y los incapacitados deberán ser mayores de 16 años para tener derecho a los servicios de salud.</li> <li>▪ En el caso de los ascendientes de los asegurados, se demanda el requisito de vivir en el domicilio del titular de los derechos, para poder acceder a los servicios de salud.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La cuantía de las pensiones se aumentará anualmente conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero de cada año.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sólo se incluye una pensión garantizada de un salario mínimo general del D.F. al 1° de julio de 1997 actualizada con el INPC</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las pensiones se podían incrementar en la misma proporción que el sueldo de los activos.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La actualización de las pensiones estará sujeta a la inflación observada en el año anterior</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se establece el seguro de riesgos del trabajo en favor de los trabajadores y, como consecuencia de ello, el Instituto se subrogará las obligaciones de las dependencias o entidades, derivadas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las Leyes del Trabajo, por cuanto a los mismos riesgos se refiere.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El en seguro de Riesgos de trabajo se introducen disposiciones similares a las de la Ley del Seguro Social, con algunas modificaciones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Todas las pensiones que se concedan se otorgarán por cuota diaria.</li> <li>▪ Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La pensión por incapacidad permanece total, pero se concederá hasta que el pensionado cumpla 65 años y 25 años de cotización, mediante la contratación de un Seguro de pensión que le otorgue una renta, igual al salario de cotización que venía disfrutando.</li> </ul>

<p>Considera como seguros de retiro los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seguro de jubilación;</li> <li>▪ Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;</li> <li>▪ Seguro de invalidez;</li> <li>▪ Seguro por causa de muerte;</li> <li>▪ Seguro de cesantía en edad avanzada;</li> <li>▪ Seguro de indemnización global.<sup>91</sup></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se otorgan solamente 3 pensiones: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Retiro, si antes de cumplir la edad establecidas para cesantía en edad avanzada y vejez, la pensión que se le calcule en el sistema de Renta vitalicia es superior en más de 30% a la pensión garantizada.</li> <li>✓ Cesantía en edad avanzada, con 60 años de edad y 25 años de servicio</li> <li>✓ Vejez, con 65 años de edad y 25 años de servicio.</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.</li> <li>▪ Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión; misma que deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero. Asimismo, tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados.</li> <li>▪ Toda fracción de más de seis meses de servicios se considerará como año completo, para los efectos del otorgamiento de las pensiones.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El monto de la pensión está sujeto al saldo acumulado en la cuenta individual; por lo que los recursos acumulados en las cuentas individuales del SAR 92 se entregarán a cada trabajador (o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento) en una sola exhibición al momento de pensionarse.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La pensión por invalidez está sujeta a la antigüedad del trabajador teniendo como monto menor el de 50% del salario.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La pensión por invalidez será de 35% del salario de cotización.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para la pensión de orfandad, la edad considerada es de 18 años.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se fija como requisito una edad de 16 años (a menos que se estudie o se esté incapacitado para trabajar).</li> </ul>

<sup>91</sup> Se refería a aquel trabajador que sin tener derecho a pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, y que estuviera separado definitivamente del servicio, se le otorgaría en una indemnización global.

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Instituto atenderá las necesidades básicas del trabajador y su familia a través de la prestación de servicios que contribuyan al apoyo asistencial, a la protección del poder adquisitivo de sus salarios, con orientación hacia patrones racionales y sanos de consumo.</li> <li>▪ El Instituto proporcionará servicios culturales, mediante programas culturales, recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador, y su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los trabajadores.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los servicios sociales y culturales están sujetos a las posibilidades financieras: “siempre que no afecte la viabilidad financiera en el corto, mediano o largo plazo, de las reservas constituidas para el otorgamiento de estos servicios.</li> </ul>
<p>Para los fines antes enunciados el Instituto ofrecerá los siguientes servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas Culturales;</li> <li>▪ Programas educativos y de preparación técnica;</li> <li>▪ De capacitación;</li> <li>▪ De atención a jubilados, pensionados e inválidos;</li> <li>▪ Campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo;</li> <li>▪ Estancias de bienestar y desarrollo infantil; y Los demás que acuerde la Junta Directiva.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En el caso de las guarderías, las dependencias y entidades pagarán el 50% del costo unitario por cada hijo de los trabajadores que haga uso del servicio; este costo será determinado anualmente por la Junta Directiva.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Instituto podrá celebrar convenios con las entidades de la Administración Pública y con los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares derechohabientes reciban las prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta Ley. La incorporación podrá ser total o parcial.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se endurecen las condiciones para la incorporación al régimen obligatorio del ISSSTE de Estados, municipios e instituciones estatales y municipales. Se establece que para la celebración de convenios, los gobiernos y entidades deberán garantizar incondicionalmente el pago de las cuotas y aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria, así como autorizar al Instituto a celebrar en cualquier momento las auditorías que sean necesarias para verificar esas condiciones.</li> </ul>

Adicional a lo antes mencionado, es importante tomar en cuenta que con la nueva Ley:

- Se propone que la SHCP afecte las participaciones y transferencias federales en caso de adeudos al Instituto.
- En los artículos transitorios, se establece la entrada en vigor a los 120 días de publicado el decreto en el DOF.

Por lo tanto, es menester comentar que el ISSSTE al igual que el IMSS, en materia de las pensiones, sólo cumplirá una función recaudadora y el ahorro de los trabajadores será administrado por las Afores. Lo que ocasiona que con los *Bonos de Pensión* se compra a los trabajadores su derecho a la jubilación, mismo que había sido generado en décadas pasadas, desde su creación del Instituto.

Con todo lo que se ha visto hasta el momento, considero de suma importancia presentar un comparativo de SAR y AFORE para que el panorama que se presenta de manera oficial contraste con lo real.

**Cuadro 34**  
**Comparaciones SAR-ISSSTE con Afores**

SAR		AFORE	
Monto mensual para el Retiro	Monto mensual para Vivienda	Cesantía y vejez	Cuota social (de un salario mínimo general)
2%	5%	4.5%	5.5%
El sistema ISSSTE y sus cuentas SAR no permiten efectuar aportaciones adicionales voluntarias para disfrutar de mayores rendimientos.		El sistema Afores si lo permite.	
Los sistemas del ISSSTE <sup>92</sup> no tienen movilidad ni son acumulativos entre sí. Si el trabajador cambia de trabajo del sector privado al público o viceversa, sus antigüedades y los saldos de sus cuentas no se pueden traspasar ni acumular en una sola cuenta para pensionarse.		En el sistema Afore la antigüedad y la cuenta es única y acumulable, no importa si se cambia de sector de trabajo	

---

<sup>92</sup> También el IMSS



<p>En el sistema ISSSTE el derechohabiente obtiene una pensión vitalicia hasta el día de su fallecimiento, además de la opción complementaria de poder retirar la totalidad de los fondos de su cuenta SAR en una sola exhibición al pensionarse.</p>	<p>En el sistema Afore, el derechohabiente negocia con la Afore la entrega por parcialidades de una pensión mensual ("retiros programados") hasta agotar el saldo de la cuenta y sus rendimientos. Si su longevidad excede a la fecha en que se le agota ese saldo o a su esperanza de vida (73 años-mujer, 72.6 años-hombre) que le especifica un seguro de "renta vitalicia" que puede opcionalmente contratar con una aseguradora privada en el momento de pensionarse, queda amparado solamente por la "pensión garantizada" de un salario mínimo que le entrega el gobierno por el resto de sus días de vida. Tampoco contaría, de ser cierta la propuesta de reforma a la ley del ISSSTE, con los fondos del SAR para retirarlos en una sola exhibición, ya que estos se incorporarían a su cuenta en la Afore o al fondo de pensión del ISSSTE, dejando de ser un recurso complementario para transformarse en sustitutivo de su pensión tradicional.</p>
<p>En el sistema ISSSTE el monto mensual de las pensiones no puede rebasar 10 salarios mínimos.<sup>93</sup></p>	<p>En el sistema Afore el monto máximo está solamente limitado por el saldo acumulado en la cuenta y sus rendimientos, y por la cantidad en que se acuerde fraccionar ese saldo y rendimientos para su entrega en mensualidades, hasta agotarlo.</p>
<p>En el sistema ISSSTE las pensiones se reajustan cada año de acuerdo al aumento del salario en activo o a la variación del índice nacional de precios al consumidor (INPC), cualquiera de los 2 que sea el mayor, y adicionalmente se continúa recibiendo primas vacacionales y aguinaldos.</p>	<p>En el sistema Afores la pensión mensual permanece fija anualmente en la cantidad pactada con la Afore al momento de pensionarse, pero se recalcula cada 12 meses según el rendimiento de las inversiones de la cuenta; y no hay otros pagos.</p>

### 3.2 Comentarios finales

El análisis realizado, arroja como resultado que existen cambios significativos en la nueva Ley, principalmente en materia de pensiones, y que desafortunadamente más que ofrecer beneficios, se traducen en desventajas para los derechohabientes, ya sean trabajadores o familiares. Así es que los comentarios que a continuación se presentan, derivan de lo que considero más sobresaliente:

---

<sup>93</sup> Arts. 15 y 57 Ley del ISSSTE.

- Para los trabajadores al servicio del Estado con pocos años de servicio, las Afores constituyen la alternativa más interesante para acumular una cantidad considerable de dinero en su restante tiempo prolongado de trabajo activo.
- Quienes tienen muchos años de servicio y se encuentran cercanos al retiro, el sistema ISSSTE-SAR tradicional es la mejor alternativa porque ya no podrán acumular en una Afore suficiente dinero para pensionarse en los pocos años de servicio que les resta. Sin embargo, el SAR con la nueva Ley deja de ser una prestación complementaria.
- Con la Nueva Ley del ISSSTE, no se promueven los recursos financieros ya acumulados en las cuentas del SAR, puesto que no continúan siendo una prestación complementaria adicional y no sustitutiva al sistema de pensiones del ISSSTE. Puesto que no se tiene muy claro si estos recursos, podrán retirarse a la totalidad de los fondos en una sola exhibición.
- Al pensionarse por el sistema tradicional, y que no se incorporen al fondo de reservas actuariales del ISSSTE, el gobierno debe responder por las aportaciones que se descontaron a los trabajadores de su salario mensualmente durante años para aportarlas al fondo de pensiones del ISSSTE y que no se sabe adónde están esos recursos ahorrados en las cuentas SAR.
- Que se respete para los trabajadores que permanezcan en el sistema de pensiones del ISSSTE, la edad mínima o los años de antigüedad de trabajo para pensionarse o jubilarse ya establecidas, como el monto de las pensiones y la forma de calcularlas según antigüedad y tope máximo, o en caso de modificarse que sean en su beneficio y no en su perjuicio.
- Si bien son muy aplausibles los objetivos de las autoridades de "dar una solución definitiva al problema del financiamiento de las pensiones, con un menor déficit para el gobierno" y de "buscar que se fortalezca el sector financiero", debe también, procurarse que con las nuevas medidas no se perjudiquen los intereses de los trabajadores e insistir en el derecho que los

afectados tienen a ser informados plenamente y en forma oportuna sobre los detalles de la reforma propuesta y sus consecuencias reales.

- Derivado de este análisis, la recomendación que puede hacerse a los trabajadores en activo, es que antes del 30 de junio del 2008 quienes consideren que han sido afectados con esta nueva Ley, tengan una decisión bien definida acerca de lo que esperan de la misma; mientras tanto, es importante que en forma escrita se le informe a la dependencia o entidad en la que laboren, su deseo expreso de aceptar o no, el bono del *Pensionisste*, o bien, manifestar que desean mantenerse en el régimen transitorio establecido en el artículo décimo transitorio de la Ley que entró en vigor el 01 de abril del 2007, ya que esto sin ser lo mejor, podría ser lo menos malo que se podría elegir.

## CONCLUSIONES

En el análisis anterior pudo constatar que el sistema de pensiones del sector público presenta hoy en día importantes retos, pues la transición demográfica se incrementa año con año y las presiones fiscales que ejerce el sistema en detrimento de otros programas de gasto son esenciales para el bienestar de la población.

Además, los pasivos de los sistemas de pensiones en México son el pasivo contingente de mayor magnitud, y con una naturaleza política, social y laboral delicada. El valor presente de estos pasivos supera, con creces, el valor de la deuda documentada de todos los niveles de gobierno.

Sin embargo, pese a los problemas del sistema de pensiones, no podemos dejar de reconocer que el sistema de seguridad social en México, es un instrumento clave de política laboral y social. La seguridad social es también un motor de desarrollo económico, y la protección que ofrece a sus afiliados les permite un desempeño laboral y personal más provechoso, por un lado.

Lo que lleva a concluir, que la seguridad social en México deja de ser gradualmente pública y pasa a ser objeto de una seguridad privada; principalmente en materia de pensiones, debido a que los trabajadores que ya se jubilaron no se verán afectados en sus pensiones por la nueva ley. Los demás perderán derechos, pues sólo quien ya está jubilado queda totalmente amparado por el viejo régimen y solamente los activos se pueden acoger al régimen de transición.

Respecto a los únicos que prácticamente seguirán en el antiguo sistema son los trabajadores que cumplen los requisitos de la vieja ley para jubilarse antes del 31 de diciembre de 2009, ya que sólo ellos tendrán derecho a una pensión correspondiente al 100% del sueldo del tabulador regional que está definido en la ley como la nueva definición del sueldo básico. Es de señalar que éste nuevo sueldo básico solamente representa el 75% del sueldo básico definido en la ley

anterior. A los trabajadores que elijan el “bono de pensión” se les calculará el monto de la pensión según la nueva ley, jubilándose por edad y años servicio.

Por otra parte, el ahorro de la gran mayoría de los trabajadores no alcanzará para la pensión mínima garantizada de dos salarios mínimos. Por ello, el gobierno tendrá que proporcionar más recursos económicos a las aseguradoras y completar así la pensión mínima. El trabajador tampoco podrá acceder a sus fondos del SAR y del FOVISSSTE porque serán integrados a su cuenta individual para el pago de su pensión.

Ahora, la administración de las cuentas individuales deja de ser responsabilidad del ISSSTE y por Ley queda en manos del sistema AFORE-SIEFORE, al cual pertenece también el *Pensionissste*. Esto permitirá a que las AFORES puedan invertir los recursos económicos de los trabajadores, en donde lo consideren pertinente, ya sea en la Bolsa de Valores o como préstamo al gobierno federal.

El negocio de las AFORES consiste en que la ley les permite cobrar una comisión por la administración de las cuentas individuales. Esta comisión es muy alta en México, entre el 16 y el 25% sobre el depósito que hace el trabajador. Ahora bien, con los últimos cambios de la Ley, la comisión para las AFORES será un porcentaje sobre todo el dinero que está en la cuenta del trabajador, es decir sobre su saldo, puesto que año con año esta cantidad crece y por tanto también la comisión de la AFORE.

Por último concluyo comentando que la Ley del ISSSTE es una joya del pensamiento neoliberal que desresponsabiliza al Estado, sustituyéndolo por el ahorro individual, confirmando así la incapacidad de las instituciones públicas al abrir la subrogación, y empobreciendo al empleado público al reducirle sus pensiones y fortaleciendo a las clases pudientes por la concentración del ahorro individual a favor de las Afore.

Por otra parte, en lo que se refiere al sistema de pensiones ocurre lo mismo, pues los fondos son una mercancía, peculiar por cierto, ya que constituyen parte del llamado capital financiero y como tal, se someten a las leyes del capital de riesgo con el objeto de lograr las mejores y más rentables tasas de interés. La vida

misma como trabajador pensionado se calcula como una mercancía, pues ahora es de primera importancia para la empresa financiera que maneja los fondos de pensiones saber el tiempo promedio de vida para sacar la mejor de las proporciones entre el rendimiento esperado y el monto de la pensión, multiplicado por los años que duremos con vida. Pero esto no es todo lo que está en juego cuando la seguridad social se mercantiliza, y algunos de las entidades que alentaron este cambio lo saben perfectamente, como el Banco Mundial. En su reporte anual de junio de 2004, confiesan que las privatizaciones en el sistema de pensiones de los países de América Latina “*mejoraron su situación presupuestaria ... y fomentaron los ahorros y las inversiones.*” Esto quiere decir que una buena parte de los impuestos que se recaudaban y que se empleaban para el mantenimiento de los sistemas de seguridad social ahora pueden ser destinados para otros fines, que por lo regular son los de los grandes empresarios, como por ejemplo, los rescates bancarios o carreteros, que esconden el saqueo y la corrupción. Lo que se obtiene de los trabajadores vía impuestos y aportaciones y que regresaba nuevamente a ellos mediante el sostenimiento de las instituciones de salud ahora se le transfiere a los más ricos y acaudalados, incluidos los gobernantes. Eso es lo que significa la mejoría de “su situación presupuestaria”.

Por consiguiente, en aquellos países donde aún no se ha convertido en mercancía la seguridad social o, como en el nuestro, aún quedan fragmentos de la misma que no han caído en las garras del capital, se requiere el máximo de la concentración de fuerzas del movimiento social y político para defender su carácter público. De igual manera, ahora que soplan con mayor fuerza vientos de democracia en numerosos países latinoamericanos, es posible que con la conquista del poder por fuerzas anti neoliberales se abran coyunturas para arrebatarse al capital financiero la seguridad social y el sistema de pensiones para devolverle su carácter público.

## BIBLIOGRAFÍA

Aglietta, Michel; Brender, Anton y Coudert, Virginie, (1990). *Globalisation Financière : l'aventure obligée*, CEPIL-Economica, París.

Arce Cano, Gustavo, (1972). *De los seguros sociales a la seguridad social*, editorial Porrúa México.

Asa Cristina Laurell, (1997). *La reforma contra la salud y la seguridad social*, Ediciones era, México.

Bertranou, Fabio, (2004). *Revista de seguridad social*, en "Reformas a los sistemas de jubilación y pensiones en América Latina: paradigmas y temas emergentes", México, agosto.

Diario Oficial de la Federación del 21-XII-1995.

Hernández Sampieri, Roberto, (2006). *Metodología de la Investigación*, coautores: Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar, México: McGraw-Hill Interamericana.

Ley del ISSSTE (Ley abrogada). *Diario Oficial de la Federación* del del 2-I-2006.

López Cárdenas, Próspero, (1996). *El Régimen de Seguridad Social de los Empleados Públicos en México*, Ediciones de la UAM.

Modigliani, Franco y Brumberg, Richard (1954). "Utility Analysis and the Consumption Function: an Interpretation of Cross-Section Data", en K. Kurihara (ed.), *Post-Keynesian Economics*, Rutgers University Press, Nueva Jersey.

Morales Rodríguez, María Ascensión, (2006). *Reforma a las pensiones del ISSSTE: propuesta unificada en la tendencia hacia la capitalización del individual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Organización Internacional del Trabajo, *Seguridad Social: Un Nuevo Consenso*, publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

\_\_\_\_\_, (1995). *Seguridad Social: "Guía de educación obrera"*, publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, (2006). *Nuevo derecho de la seguridad social*, Porrúa, México, 11ª edición

Tena Suck, Rafael e Ítalo, Hugo, (1987). *Derecho de la seguridad social*, editorial Pac, México.

### **Tesis:**

Tesis 2a. CXLVII/99. Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Diciembre de 1999 Página 405. Amparo en revisión 2775/98. Ponente: Mariano Azuela.

### **Revistas:**

Guillén Romo, Héctor, (2000). "Hacia la homogeneidad de los sistemas de jubilación" en *Revista Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 1, México, enero.

*Loan Agreement (Health System Reform Sector Adjustment Loan)* between International Bank for Reconstruction and Development and Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.C., México, 14 de septiembre de 1998. Loan number 4364-ME.

\_\_\_\_\_, *Loan Agreement (Health System Reform Technical Assistance Project)* between International Bank for Reconstruction and Development and Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.- México, 14 de septiembre de 1998, Loan number 4367-ME.

Uthoff, Andras, (2006). "Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, núm. 89.

Villagómez, Alejandro y García, Francisco, (2003). *Reforma al sistema de pensiones del ISSSTE*, Documento de Trabajo, CIDE, No. 258, México, marzo.

### **Páginas electrónicas:**

Banco Mundial, (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, Washington, D.C. en <http://www-wds.worldbank.org>

Martínez, Gabriel y Conesa Labastida, Blanca. *Revista Seguridad Social*, en "Estructura y financiación de los regímenes de seguro de salud para los jubilados", en [http://www.ciss.org.mx/index\\_es.php?mod=revista](http://www.ciss.org.mx/index_es.php?mod=revista)

<http://www.issste.gob.mx>

[http://www.issste.gob.mx/pensiones ISSSTE.htm](http://www.issste.gob.mx/pensiones%20ISSSTE.htm)

<http://www.issste.gob.mx/prestaciones/sar/sar.html>



<http://www.issste.gob.mx/issste/21prestaciones.pdf>

<http://www.issste.gob.mx/issste/infoinst.htm>

Nueva Ley del ISSSTE en <http://www.issste.gob.mx/nuevaley/>

Rojas Arreola, Gonzalo, y Ulloa Padilla, Odilia. *Seguridad social en México: presente y futuro*, p. 41-42 en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/357/5.pdf>