



LA NUEVA LEY DEL ISSSTE

Introducción

Después de varios años de intentos fallidos, finalmente autoridades y trabajadores lograron un consenso para modificar la Ley del ISSSTE con el objetivo de corregir la precaria situación financiera que las pensiones han ocasionado desde hace mucho tiempo.

El constante deterioro de los recursos del instituto que se canalizan principalmente al pago de pensiones generó un pasivo contingente considerablemente elevado para las finanzas públicas que hasta ahora representa poco más del 50% del PIB. Esta situación, además de ser una carga importante para las finanzas del país, lo es también para los contribuyentes, quienes a través del pago de impuestos, han estado financiando parte de este desequilibrio.

Los elevados montos de recursos canalizados al pago de pensiones provocó una disminución considerable en lo destinado a otros programas de salud ofrecidos por el ISSSTE, afectando a una gran cantidad de beneficiarios.

Corregir esta situación hacía impostergable una reforma que además de hacer frente a la escasez profunda de recursos, diera mayor certidumbre a los trabajadores en activo y los jubilados en materia de servicios de salud y el pago de pensiones.

La evidente necesidad de corregir estos desequilibrios llevó a las autoridades del ISSSTE y los sindicatos que agrupan a los trabajadores al servicio del estado, a consensar las medidas necesarias para lograr un beneficio conjunto. De esta manera, el pasado 15 de marzo se presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa que expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y abroga la Ley del ISSSTE, iniciativa que se discutió en primera lectura en el Congreso el pasado 20 de marzo. No obstante, algunos detalles ocasionaron que no se aprobara y se propusiera una segunda lectura el 22 de marzo, día en el que finalmente se logró su aprobación. Ahora será canalizada a la Cámara de Senadores, en donde se espera que también se apruebe.

Si bien esta reforma contribuye a corregir en buena parte la situación financiera del ISSSTE, su efecto verdadero será de mediano plazo, una vez que el mayor número de trabajadores acepte migrar al nuevo esquema.

En este *Análisis Estratégico*, el CEESP presenta los principales puntos que concentra esta Ley y su impacto para el país.

La necesidad de una reforma del ISSSTE

Es claro que la seguridad social en nuestro país es un tema de suma importancia, toda vez que funge como un mecanismo efectivo de redistribución del ingreso, además de que ofrece certidumbre a los trabajadores y sus familias en cuanto a los servicios básicos que recibirá a lo largo de su vida. Sin embargo, para lograr esto es indispensable la salud financiera del ISSSTE, de tal forma que se pueda atender eficientemente todos los requerimientos de los derechohabientes.

Actualmente el ISSSTE cuenta con 2.8 millones de asegurados y pensionados, que junto con sus familiares la cifra a la que se le da cobertura de servicios médicos asciende a poco más de 10 millones de personas y se ofrece servicio de guardería a 32 mil niños. Asimismo, el instituto otorga aproximadamente 500 mil pensiones y una cifra similar de créditos personales al año.

Las opiniones que se exponen en esta publicación son resultado del análisis técnico que realizan los especialistas del CEESP, y no necesariamente representan el punto de vista del Consejo Coordinador Empresarial, A. C., ni de ninguno de sus organismos asociados.

Es evidente que los requerimientos de recursos para solventar todos estos aspectos son muchos. Factores que contribuyeron a incrementar los desequilibrios fueron el cambio demográfico y epidemiológico, así como la constante mejora en los beneficios de los trabajadores sin una contraparte en el aumento de las cotizaciones, seteriorando considerablemente la situación financiera del ISSSTE.

El aumento en el monto de las pensiones es sin duda, el problema más grave que enfrenta el instituto. Se sabe que actualmente el sistema que rige en materia de pensiones es de reparto, lo que significa que las aportaciones de los cotizantes son las que pagan las pensiones de

los jubilados. No obstante, en los últimos años el número de pensionados creció sustancialmente por arriba del total de cotizantes en activo, mermando la capacidad del instituto para solventar el pago de pensiones. Aunado a esto, el aumento en la esperanza de vida de los trabajadores agudizó este entorno al incrementar el rango de vida postlaboral y con ello el tiempo que una pensión se debe cubrir. En este contexto se aprecia como mientras en 1975, al retirarse un trabajador había 20 cotizantes que contribuían al pago de su pensión durante dos años y medio, actualmente, solo hay menos de cuatro cotizantes para financiar una pensión en promedio por 21 años. Esta situación generó un elevado déficit de recursos que actualmente equivale a poco más del 50% del PIB.

Las cifras son alarmantes ya que además, existe un déficit de flujo de caja que cada año debe ser cubierto con recursos presupuestales. Mientras que en el año 2000 esta falta de recursos superó los 10 mil millones de pesos, para el 2007 se prevé un faltante de 42 mil millones y para el 2012 se estima uno de 77 mil millones.

Además del aumento en el tiempo que se deben cubrir las pensiones, el perfil epidemiológico de la población también tuvo cambios, convirtiendo a las enfermedades crónico-degenerativas en las más relevantes, pero que son más costosas y prolongadas en su tratamiento. Esto ocasionó que el fondo médico del instituto registrara un déficit de 4.2 mil millones de pesos en el 2006, cifra que de no controlarse, en dos décadas podría ser equivalente al déficit actual de pensiones.

La solución de esta situación no es fácil y esto se refleja en los años que ha tardado lograr un consenso entre las autoridades y trabajadores.

La reforma de la Ley del ISSSTE

Ante el constante deterioro del ISSSTE y el peligro que corre la seguridad social del país con ello, además de la incidencia negativa que tiene para las finanzas públicas como uno de los pasivos contingentes más abultados, la solución del problema debe ser pronta.

El convencimiento generalizado de que esta problemática pone en riesgo los servicios de salud y la pensión de los trabajadores, finalmente llevó a la presentación de la iniciativa de reforma de la ley del ISSSTE, en la cual, independientemente de las fracciones políticas que la llevaron al pleno, recoge el consenso de las autoridades y trabajadores por un bien común.

La iniciativa busca simple y sencillamente sanear la situación financiera del instituto y cumplir sus objetivos de dar una protección integral a los servidores públicos y sus familias durante el tiempo que presten sus servicios, o cuando se separen de sus cargos por cuestiones de invalidez, vejez o muerte.

TOTAL DE DERECHOHABIENTES EN EL ISSSTE

	2000	2005	Var. Absoluta
Total	10,065,861	10,608,209	542,348
Trabajadores	2,337,814	2,398,308	60,494
Familiares de trabajadores	7,009,592	7,190,957	181,365
Pensionados	385,921	547,318	161,397
Familiares de pensionados	332,534	471,616	139,092

FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos del ISSSTE.

Aunque esto suena fácil, coincidir en los mecanismos para lograrlo no lo fue tanto. Incluso, hay fracciones políticas que no están de acuerdo, argumentando que este cambio será en perjuicio de los trabajadores. ¿Será acaso que el descontento social implica un botín político más atractivo y que darle lo que necesita a la población propicia la pérdida de espacios políticos de quienes se han beneficiado de estas situaciones?

Características de la reforma

La iniciativa pretende un sistema de pensiones basado en cuentas individuales en el que la pensión de cada trabajador sería igual a sus aportaciones más los intereses generados durante su vida laboral. El hecho de que el trabajador sea el dueño de su cuenta individual, le ofrece mayor certidumbre de que los recursos ahí depositados no serán utilizados para otros fines y que podrá disponer de ellos sin mayor trámite, además de que en caso de fallecimiento sus beneficiarios podrán hacer uso de ellos.

El sistema de cuentas individuales contempla dos elementos de solidaridad:

En el primero, el Gobierno Federal le da mayor protección a los trabajadores de menores ingresos al asegurarles una pensión mínima garantizada, la cual con la iniciativa se eleva de uno a dos salarios mínimos. Si el segmento de menores ingresos no logró acumular los recursos suficientes para su pensión, el Gobierno Federal aportará la diferencia.

En el segundo caso, se contempla la introducción de lo que se denomina Cuota Social que será financiada por el estado y significa la aplicación de un monto fijo que equivale a aproximadamente 5.5% de un salario mínimo para todos los trabajadores, independientemente de sus ingresos.

En materia de las contribuciones se prevé un incremento gradual para llegar a un equivalente de 12.7% del salario de cotización, superando significativamente el 7% que representa actualmente y que es pagado en partes iguales por el trabajador y el patrón. El nuevo porcentaje propuesto que se alcanzará en su totalidad en el año 2012, estará integrado por una aportación de 6.125% del trabajador y el resto se hará mediante la Cuota Social que respecto al salario promedio de los trabajadores que cotizan en el ISSSTE equivale a 1.5%, más una cuota fija de 5.15%.

Asimismo, el mecanismo propuesto de cuentas individuales ofrece otro beneficio a los trabajadores en el sentido de que también se podrán hacer aportaciones voluntarias, lo cual aumentará el monto de la pensión al retiro. Lo atractivo del ahorro voluntario es que esta iniciativa de ley obliga al estado a contribuir con 3.25 pesos por cada peso que el trabajador deposite, con un límite de 2% de su salario. Esto representa una acumulación de 8.5% del salario del trabajador.

Una característica del sistema de cuentas individuales es su libre portabilidad, es decir, los trabajadores podrán migrar entre el sector público y privado llevando consigo los recursos de su pensión sin perder las aportaciones que hallan acumulado.

El cambio de régimen pensionario

 	
AUMENTO EN LAS APORTACIONES DE LOS TRABAJADORES (% DEL SALARIO DE COTIZACIÓN)	
	Cuota a cargo del trabajador
Al inicio de la nueva Ley	3.500%
2008	4.025%
2009	4.550%
2010	5.075%
2011	5.600%
2012 en adelante	6.125%

FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos del ISSSTE.

Es entendible que cambios como estos generan incertidumbre entre los trabajadores. Sin embargo, el planteamiento que se hace sobre la mecánica que seguirá esta ley permite reducir la desconfianza y aceptar un mecanismo que representa un beneficio para todos.

Las personas jubiladas son las que más se aterran ante este tipo de cambios. No obstante, la iniciativa les ofrece certidumbre, ya que este segmento no se verá afectado por ninguna modificación, en cambio, se beneficiarán por la mayor seguridad jurídica y viabilidad financiera que implica la reforma.

Serán los trabajadores que ingresen al sistema después de la reforma quienes estarán obligados a abrir una cuenta individual en la que se depositarán todas las cuotas y aportaciones para el retiro, bajo los beneficios que se mencionaron anteriormente.

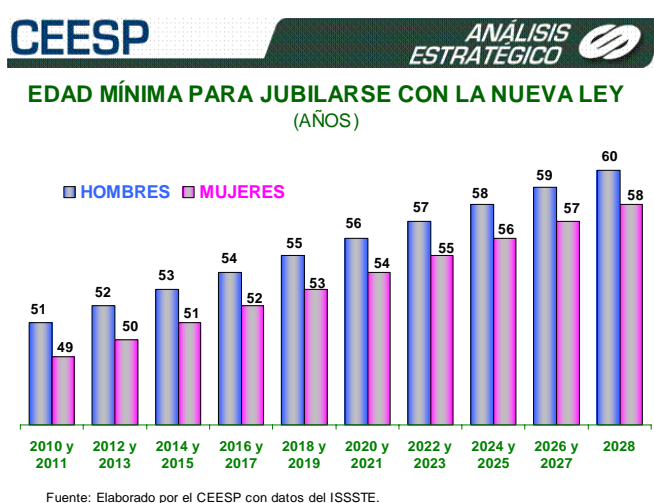
Para los trabajadores en activo se prevén dos opciones en la iniciativa de reforma de la ley del ISSSTE; podrán decidir mantenerse en el régimen actual con algunas modificaciones que se irán dando de manera gradual, o migrar al nuevo régimen recibiendo un bono de reconocimiento.

En el primer caso, las modificaciones previstas se concentran en la edad mínima de jubilación, que actualmente es de 50 años para hombres y 48 para mujeres. Una vez que entre en vigor la ley, la edad mínima de retiro se fijaría en 51 años para hombres y 49 para mujeres hasta el 2010. Dos años después la edad requerida aumentará a 52 y 50 años respectivamente hasta llegar a los 60 años de edad en los próximos 20 años. Este mecanismo no modifica los años de cotización necesarios para jubilarse actualmente (30 para hombres y 28 para mujeres).

El segundo caso contempla la entrega de un bono de reconocimiento de derechos pensionarios para quienes decidan migrar al nuevo esquema, mediante el cual se asegura la totalidad de las aportaciones para jubilarse sin afectación alguna. Esta mecánica, que se basa en los artículos 60, 63 y 68 de la Ley vigente, asegura la modalidad de pensión para quienes cumplen con los requisitos. Es decir, una jubilación de 100% para quienes tienen 30 años de servicio, y proporcionalmente para quienes tienen más de 15 años cotizando. El beneficio mayor será para quienes tienen menos de 15 años, que con el régimen vigente no tienen posibilidad de una jubilación. Con este mecanismo, podrán tener los recursos para que al final de su vida laboral y cumpliendo con los requisitos para pensionarse, tengan lo que se denomina pensión mínima garantizada.

PENSIONISSSTE

Para la administración de las cuentas individuales se prevé la creación de un órgano desconcentrado del propio ISSSTE que coadyuve a la consolidación y fortalecimiento de la estabilidad financiera del Instituto. Este órgano se denomina PENSIONISSSTE y se conformará de una junta de gobierno con participación de representantes de las organizaciones de trabajadores al servicio del estado, y será la encargada de la estrategia de inversión de los recursos, privilegiando el fomento a la actividad productiva del país. Las inversiones realizadas por este órgano buscarán instrumentos de la más alta calidad que garanticen mayor rendimiento con el menor riesgo posible.



Un requisito que considera el PENSIONISSSTE, es el periodo que los trabajadores deben permanecer afiliados, el cual se establece en 36 meses. Posterior a ese plazo, los trabajadores podrán decidir voluntariamente si desean cambiar de administradora de fondos para el retiro.

Según las declaraciones de las autoridades del ISSSTE, la operación de este órgano iniciaría con 58 mil millones de pesos que actualmente están en la banca privada.

Costos del programa

Toda reforma tiene un costo y esta no es la excepción. Para asegurar el éxito en la operación de esta Ley desde su inicio, el Gobierno Federal canalizará 8 mil millones de pesos en los tres próximos años para infraestructura médica y hospitalaria, al abasto de medicamentos, para la compra y mantenimiento de equipo y contratación y profesionalización de personal médico y paramédico.

Igualmente, el Gobierno Federal aportará 2 mil millones de pesos para ampliar los préstamos personales en más de 25%.

Se aprobarán 7 mil créditos para vivienda a jubilados y pensionados con un subsidio (a fondo perdido) de 30 mil pesos por crédito.

Se bursatilizará la cartera de de fondos de préstamos personales a partir del 2008 para cubrir la totalidad de solicitudes de créditos de corto plazo.

Si bien con esta reforma se estimula una disminución importante en el déficit del ISSSTE y con ello el de los pasivos contingentes del sector público, una parte del costo no desaparece, toda vez que el gobierno seguirá financiando por completo las cerca de 500 mil pensiones que actualmente se pagan. Adicionalmente, el gobierno deberá tener disponibles los recursos necesarios para pagar el bono de compensación pensionaria que implica el cambio al nuevo régimen. Sin embargo, este pago será gradual, ya que los trabajadores en activo cambiarán su régimen pensionario una vez que lo conozcan con mayor detalle, lo cual se irá dando en el mediano plazo.

El hecho es que con esta medida se desactiva un porcentaje importante de los compromisos del sector público, dándole mayor capacidad a las finanzas públicas para canalizar recursos a otras actividades prioritarias. Conforme esto se consolide, la capacidad de financiamiento del gobierno mejorará y con ello la calidad de la deuda pública.

En términos generales la nueva Ley del ISSSTE es un paso en el proceso de las reformas estructurales que requiere el país para elevar su competitividad y mejorar el bienestar de la población, ya que como se sabe, la seguridad social es un mecanismo eficiente de redistribución de ingreso.

Comentarios finales

- Después de varios años de intentos fallidos, finalmente se logró un consenso para modificar la Ley del ISSSTE con el objetivo de corregir la precaria situación financiera que las pensiones han ocasionado desde hace mucho tiempo.
- El deterioro de los recursos del instituto elevó el pasivo de pensiones, que hasta ahora representa poco más del 50% del PIB.
- La falta de recursos se fue agrandando para atender las necesidades de 2.8 millones de asegurados y pensionados, que junto con sus familiares asciende a poco más de 10 millones de personas que requieren de servicios médicos, además de los 32 mil niños en servicio de guardería y las cerca de 500 mil pensiones y una cifra similar de créditos personales al año.
- La iniciativa busca simple y sencillamente sanear la situación financiera del instituto y cumplir sus objetivos de dar una protección integral a los servidores públicos y sus familias.

- Se pretende un sistema de pensiones basado en cuentas individuales en el que la pensión de cada trabajador sería igual a sus aportaciones más los intereses generados durante su vida laboral.
- El Estado aportará una cuota social específica para el fondo de pensiones equivalente al 5.5% de un salario mínimo.
- Se prevé un incremento gradual en las aportaciones para llegar a un equivalente de 12.7%, porcentaje que estará integrado por una aportación de 6.125% del trabajador y el resto se hará mediante la Cuota Social que respecto al salario promedio de los trabajadores que cotizan en el ISSSTE equivale a 1.5%, más una cuota fija de 5.15%.
- Habrá un esquema de ahorro solidario, en el que, por cada peso que aporte el trabajador, el Estado aportará 3.25 pesos.
- Una característica del sistema de cuentas individuales es su libre portabilidad, es decir, los trabajadores podrán migrar entre el sector público y privado llevando consigo los recursos de su pensión sin perder las aportaciones que hallan acumulado.
- Las personas jubiladas no se verán afectadas por ninguna modificación, en cambio, se beneficiarán por la mayor seguridad jurídica y viabilidad financiera que implica la reforma.
- Los trabajadores en activo podrán decidir mantenerse en el régimen actual con algunas modificaciones que se irán dando de manera gradual, o migrar al nuevo régimen recibiendo un bono de reconocimiento.
- Para la administración de las cuentas individuales se prevé la creación de un órgano desconcentrado del propio ISSSTE denominado PENSIONISSSTE.
- Con esta reforma se estimula una disminución importante en el déficit del ISSSTE y con ello el de los pasivos contingentes del sector público, no obstante una parte del costo no desaparece, toda vez que el gobierno seguirá financiando por completo las cerca de 500 mil pensiones que actualmente se pagan.