



Cámara de Diputados
H. Congreso de la Unión

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEFP/048/2009

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO, JULIO DE 2009

Índice

I	Introducción	2
II	Orígenes y consolidación institucional del ISSSTE	3
III	Problemáticas del ISSSTE diagnóstico 2001	5
III.1	El fondo de pensiones y la transición demográfica	5
III.2	El fondo médico y la transición epidemiológica	8
IV	Reforma a la Ley del ISSSTE	11
IV.1	Implementación de la reforma y transición	14
IV.1.1	Resultados de la elección de los trabajadores	15
IV.2	El costo de la reforma para las finanzas públicas	16
IV.3	El PENSIONISSSTE	19
V	Comentarios finales	23
VI.	Referencias	24

I. Introducción

Al igual que otros sistemas de seguridad social en México y el mundo, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), luego de décadas de expansión de sus beneficios y afiliados, emprendió un proceso de reforma que culminó en 2007 en una nueva Ley del ISSSTE. La reforma del ISSSTE al igual que la del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y otras instituciones (en el ámbito internacional) son el resultado de un proceso de diagnóstico que revelaba tendencias desfavorables en el financiamiento de las prestaciones, que también impactaban el otorgamiento de servicios a los asegurados. Estos cambios se buscaron como salida a lo que se observó como un diseño institucional (de la seguridad social) que no previó impactos exógenos tales como las transiciones demográfica y epidemiológica.

El presente documento realiza una revisión sucinta de los resultados de desempeño institucional (principalmente financiero) que plantearon la necesidad de una reforma en el ISSSTE. Así mismo, se revisan las principales innovaciones de la Ley, en comparación con su antecedente.

II. Orígenes y consolidación institucional del ISSSTE

Los primeros antecedentes de la seguridad social para los trabajadores al servicio del estado se remontan a la Ley General de Pensiones Civiles de 1925 que cubría a los empleados de la Federación (Distrito Federal y territorios). Las prestaciones se otorgaban a través de la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro y consistían en cuatro tipos de pensiones: por retiro, inhabilitación (invalidez), muerte y retiro forzoso; además se concedían préstamos personales y crédito hipotecario. Todos estos beneficios se financiaban en un sistema de reparto con aportaciones bipartitas (trabajadores y entidades).

Otras leyes que expandieron la seguridad social para los trabajadores del sector público fueron: la Ley Orgánica para resguardar al Cuerpo Diplomático (1922-23); la Ley de Organizaciones de los Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales (1922) y la Ley de Retiros y Pensiones del Sector Militar (1926).¹

El ISSSTE como entidad encargada de la seguridad social de los trabajadores del Estado tiene sus orígenes en la reforma de 1960 al Artículo 123 Constitucional. En ella se estableció la clasificación de los asalariados en apartados "A" y "B", este último es exclusivo de los empleados gubernamentales. En ese mismo año entró en vigor la Ley del ISSSTE.

El régimen inicial de seguridad social del ISSSTE se fundó con catorce prestaciones de carácter obligatorio: dos seguros para proporcionar servicios de salud (seguro de enfermedades no profesionales y maternidad y seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales); cinco seguros de carácter pensionario (jubilación, vejez, invalidez, fallecimiento e indemnización global); tres prestaciones relacionadas con vivienda (créditos para la adquisición y construcción de vivienda, préstamos hipotecarios y arrendamiento de habitaciones económicas), préstamos a corto plazo y tres

¹ La seguridad social del sector castrense aunque independiente (en virtud del Numeral XIII del Apartado B del Artículo 123 Constitucional) de la de los servidores públicos civiles ha seguido una expansión similar de sus coberturas. En julio de 1979 se creó el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y en julio de 2003 se reformó su ley reglamentaria.

servicios sociales (servicios para la readaptación y reeducación de inválidos, promociones para elevar la preparación técnica y cultural del trabajador y su familia).

El diseño de la seguridad social del ISSSTE se inscribió dentro del tipo de esquemas públicos conocidos como de reparto o de beneficio definido. En sus inicios (el ISSSTE) aseguró a casi 130 mil trabajadores, 12 mil pensionistas y 346 mil familiares, lo que sumaba un total de 488 mil derechohabientes.²

Para financiar el conjunto de seguros, servicios y prestaciones, la Ley de 1960 normó que los trabajadores aportarían 8 por ciento de su sueldo básico (2 por ciento se destinarían a cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad y el 6 por ciento al resto de los seguros y prestaciones), las dependencias y organismos públicos participarían con 12.75 por ciento del sueldo básico (6 por ciento para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, 0.75 por ciento para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y 6 por ciento para todas las demás prestaciones). Finalmente para financiar las prestaciones de los pensionados en curso, a la creación del Instituto, se aplicó un régimen tripartito (4 por ciento pensionistas, 2 por ciento organismos públicos y 2 por ciento ISSSTE).

Cuadro 1.
Cuotas y aportaciones al ISSSTE de trabajadores activos, Ley Abrogada
(Porcentajes del sueldo básico)

<i>Ramo de Seguro</i>	<i>Dependencias</i>	<i>Trabajadores</i>	<i>Total</i>
Enfermedades y Maternidad	6.75	2.75	9.50
Jubilación y Retiro	3.50	3.50	7.00
Ahorro para el Retiro (SAR)	2.00		2.00
Riesgos de Trabajo	0.25		0.25
Vivienda	5.00		5.00
Préstamos Personales	0.50	0.50	1.00
Prestaciones Sociales	0.50	0.50	1.00
Administración	1.25	0.75	2.00
Total	19.75	8.00	27.75

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del la H. Cámara de Diputados con datos de la Ley del ISSSTE abrogada, publicada en Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983, última reforma publicada el 2 de enero de 2006.

En 1983 se publicó una nueva Ley del ISSSTE con la que se mejoró la organización administrativa del Instituto y se ampliaron las prestaciones de los derechohabientes que crecieron de 14 a 20. Se agregaron el seguro de cesantía en edad avanzada (que sustituyó al de vejez), medicina preventiva, servicios a jubilados y pensionados, servicios turísticos, servicios funerarios, préstamos a mediano plazo y servicios de atención infantil (guarderías). También se aprobó la continuación voluntaria del régimen obligatorio. La Ley de 1983 se mantuvo en su totalidad como un esquema de reparto. Además se incrementó la cuota para el financiamiento del seguro de salud a 9.5 por ciento del sueldo básico (a cargo del trabajador), mientras que la aportación de las dependencias para el seguro de riesgos de trabajo disminuyó a 0.25 por ciento.

La Ley de 1983 tuvo diversas reformas, por ejemplo en 1985 se especificaron las condiciones para acceder al financiamiento de vivienda. En 1986 se disminuyeron los años de cotización para obtener la pensión por jubilación para mujeres (de 30 a 28 años) y se determinó que las dependencias

² ISSSTE, Programa Institucional 2001-2006, Resumen Ejecutivo, 2001 pág. 18

costearían el 50 por ciento de las guarderías infantiles. En 1992 se eliminó la cuota de los pensionados para el seguro de salud de retirados (4 por ciento de la pensión).

En 1993 nuevamente se reformó la Ley para introducir el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que a través del ahorro en cuentas individuales complementaría las pensiones de jubilación. También se consolidó el funcionamiento de los ocho fondos creados para administrar las cuotas y aportaciones: pensiones, médico, riesgos de trabajo, préstamos personales, servicios sociales y culturales, vivienda, administración y el fondo de ahorro para el retiro.

La cuenta individual del SAR operó con dos subcuentas individuales la de Ahorro para el Retiro y la de Vivienda. La primera se financiaba con las aportaciones de de las dependencias a favor de los trabajadores (2 por ciento del sueldo básico). Los recursos eran depositados, por las dependencias, en instituciones bancarias para su administración; las cuales a su vez los entregaban al Banco de México, para que este último, los invirtiera en créditos directos del gobierno federal, que devengaba intereses a una tasa mínima del 2 por ciento. Los recursos de la subcuenta de vivienda, correspondientes al 5 por ciento del sueldo básico, son administrados por el Fovissste y pagarían los intereses definidos por su operación.

En 2001 se hicieron reformas tendientes a garantizar la equidad de género en la provisión de servicios. En 2002 una reforma a la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro permitió que los trabajadores transfieran a alguna Afore sus recursos del SAR. En 2005 se estableció que los depósitos realizados por las dependencias en el Fovissste a favor de los trabajadores no formaban parte del patrimonio del ISSSTE y por ello en caso de que un trabajador no hiciera uso de ellos, podían solicitar su devolución al retiro.

Para el año 2007 la cobertura demográfica institucional abarcaba a 2.5 millones de trabajadores activos y más de 610 mil pensionados, además de 7 millones de familiares de asegurados, con lo que la población derechohabiente era de casi 11 millones. Los trabajadores se encontraban agrupados en 220 sindicatos y 180 agrupaciones de jubilados. El ISSSTE tenía afiliados a más de 500 organismos de la administración pública, de los cuales 37.2 por ciento son de carácter federal, el 54.7 por ciento estatal y el 12.5 por ciento municipal.

En ISSSTE converge un amplio espectro sindical que, en el ámbito federal, pueden agruparse en tres grandes bloques: la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) con aproximadamente 350 mil agremiados, la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP) con más de 1 millón de afiliados y los sindicatos no federados. Los sindicatos con mayor número de asociados son: el Magisterial, el de Salud, el del Distrito Federal, el del propio ISSSTE y el de Comunicaciones y Transportes.

Actualmente los órganos de gobierno del ISSSTE son:

1. La Junta Directiva;
2. El Director General;
3. La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda;
4. La Comisión de Vigilancia y
5. La Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE (creada a partir de la reforma de 2007).

III. Problemáticas del ISSSTE, diagnóstico 2001

A partir del 2001 al interior del Instituto se elaboró un diagnóstico compuesto de estudios actuariales, demográficos, financieros y legales para evaluar la situación del ISSSTE como administrador y proveedor de los diferentes seguros, servicios y prestaciones y los posibles escenarios futuros. Si bien la perspectiva era distinta en cada uno de los seguros, el análisis manifestó que existía un síntoma en común a todos ellos:

A pesar de que desde el punto de vista teórico, en los regímenes de reparto las cuotas y aportaciones se mantienen constantes sólo mientras su monto en el ejercicio (incluyendo reservas e intereses) permita cubrir el importe de los gastos cada año y no obstante que la Ley de 1983 del ISSSTE contemplaba el ajuste de las cuotas y aportaciones con el fin de solventar sus propios requerimientos financieros; ningún incremento de aportaciones tuvo lugar a lo largo de la historia del ISSSTE. Ello originó la insuficiencia de los ingresos destinados a cubrir las crecientes obligaciones contraídas con los derechohabientes dando lugar a un desequilibrio estructural de sus finanzas. Por esta razón cuatro de sus seis fondos presentaron déficits que aumentaron progresivamente en los últimos años, particularmente en los fondos de pensiones y médico.³

III.1. El fondo de pensiones y la transición demográfica

La solvencia del fondo pensiones fue afectada por diversas cuestiones de orden estructural, entre las que destacan dos:

- Los cambios en el perfil demográfico y epidemiológico de los derechohabientes. El incremento en la expectativa de vida de los trabajadores ocasionó que la relación entre trabajadores y pensionistas fuera cada vez más baja (ver gráfico 1). Debido a ello el fondo no bastó para cubrir la nómina de pensiones, pues para mantener la suficiencia se requería las aportaciones de 14.3 trabajadores en activo por cada pensionado, situación que sólo se cumplió entre 1974 y 1985.⁴

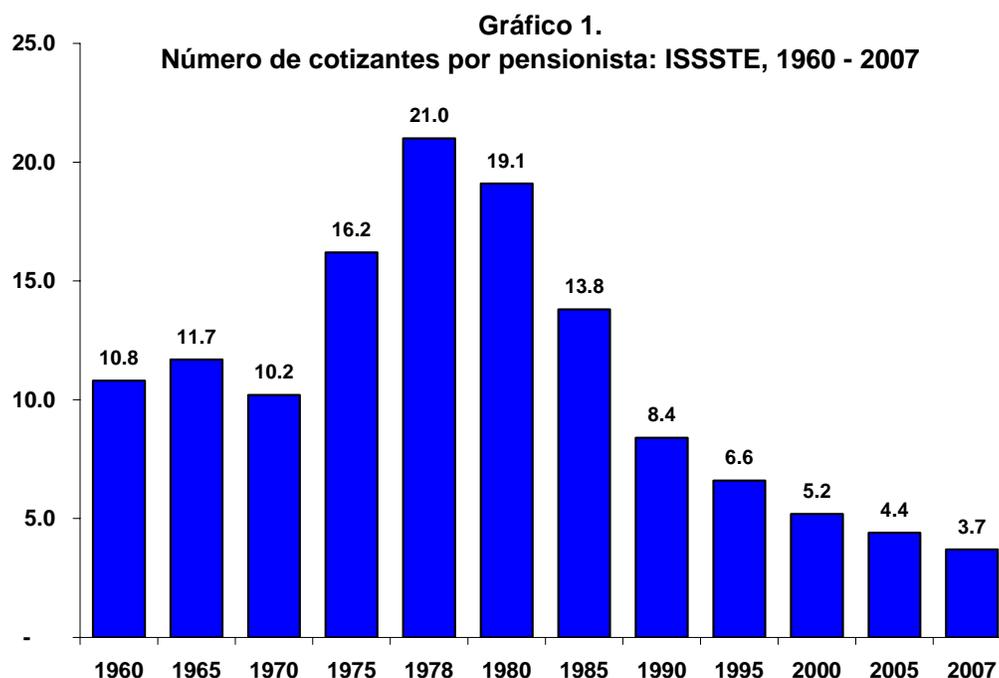
Cuadro 2.
Indicadores de población derechohabiente del ISSSTE, 1975 -2007
(Años y número de trabajadores por pensionado)

	1975	2007
Esperanza de Vida	65	77
Edad Promedio de Retiro	62	56
Tiempo de Pago de la Pensión	2.5	21
Número de Trabajadores por Pensionado	16.2 : 1	3.7 : 1

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del la H. Cámara de Diputados con datos del Sistema de Estadísticas Institucionales del ISSSTE.

³ Yunes Linares, Miguel Ángel (Coord.); "La reforma del ISSSTE: un cambio necesario", ISSSTE – OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social), México 2009; págs. 160 -162.

⁴ Idem pág. 166.



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del Sistema de Estadísticas Institucionales del ISSSTE.

- Los cambios en la política pública impulsados por el Estado mexicano a partir de los años 80, que pusieron en práctica un régimen de racionalización del aparato público, sumado al aumento de las prestaciones de seguridad social sin prever mecanismos complementarios de financiamiento. Esto trajo consigo la contracción del número de trabajadores – a través de programas de retiro voluntario – que aunada al crecimiento de los beneficios derivó no sólo en mayores compromisos de gasto pensionario, sino en una disminución de ingresos por cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo.⁵

Estas situaciones llevaron en 1992 a un agotamiento de la reserva financiera del fondo de pensiones y a partir de 1993 el Gobierno Federal tuvo que asumir el faltante a través de recursos adicionales conforme a lo previsto en la Ley del ISSSTE de 1983. Además el Instituto recurrió a fuentes alternas de financiamiento, en primera instancia se hicieron transferencias internas desde los fondos de préstamos personales y de prestaciones sociales y culturales; también se obtuvieron líneas de crédito bancarias revolventes (con un alto costo financiero) e incluso se llegó a la suspensión del pago de impuestos federales.

El déficit en los ingresos del fondo de pensiones pasó del 59 por ciento en 2002 al 73 por ciento en 2006. Así las transferencias del Gobierno Federal aumentaron no sólo en cuantía sino como proporción del importe total de ingresos (cuadro3).

⁵ Ídem pág. 165.



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del la H. Cámara de Diputados con datos del Anuario Estadístico del ISSSTE (varios años).

Cuadro 3.
Fondo de pensiones, ingresos y gastos
(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos					
Cuotas	5,179	5,378	5,847	6,173	6,541
Aportaciones	5,170	5,373	5,538	6,023	6,321
Intereses sobre inversiones en valores	-	-	-	-	-
Otros Ingresos	49	50	4	5	6
Total de Ingresos	10,397	10,800	11,389	12,201	12,868
Gastos					
Servicios de personal	47	11	52	47	54
Materiales y suministros	2	2	2	2	3
Servicios generales	- 9	8	6	12	101
Gastos financieros	-	-	-	-	-
Nómina de pensiones y seguridad e higiene	25,083	31,215	35,772	41,907	47,426
Depreciaciones	-	-	-	-	-
Gastos de vivienda financiamiento y obra pública	-	-	1	-	-
Gastos por reservas financieras y actuariales	-	-	-	-	800
Total de Gastos	25,122	31,237	35,833	41,968	48,384
Ingresos menos Gastos	-14,725	-20,437	-24,444	-29,767	-35,516
Transferencias del Gobierno Federal	15,148	23,243	21,942	30,627	34,769
Remanente de Ejercicio	424	2,805	- 2,502	860	- 747
Déficit de Ingresos	59%	65%	68%	71%	73%

Fuente: Tomado de Yunes Linares, Miguel Ángel (Coord.); "La reforma del ISSSTE: un cambio necesario", ISSSTE – OISS, México 2009; pág. 169. Original: Hewitt Associates, *Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2006*, ISSSTE, noviembre de 2007.

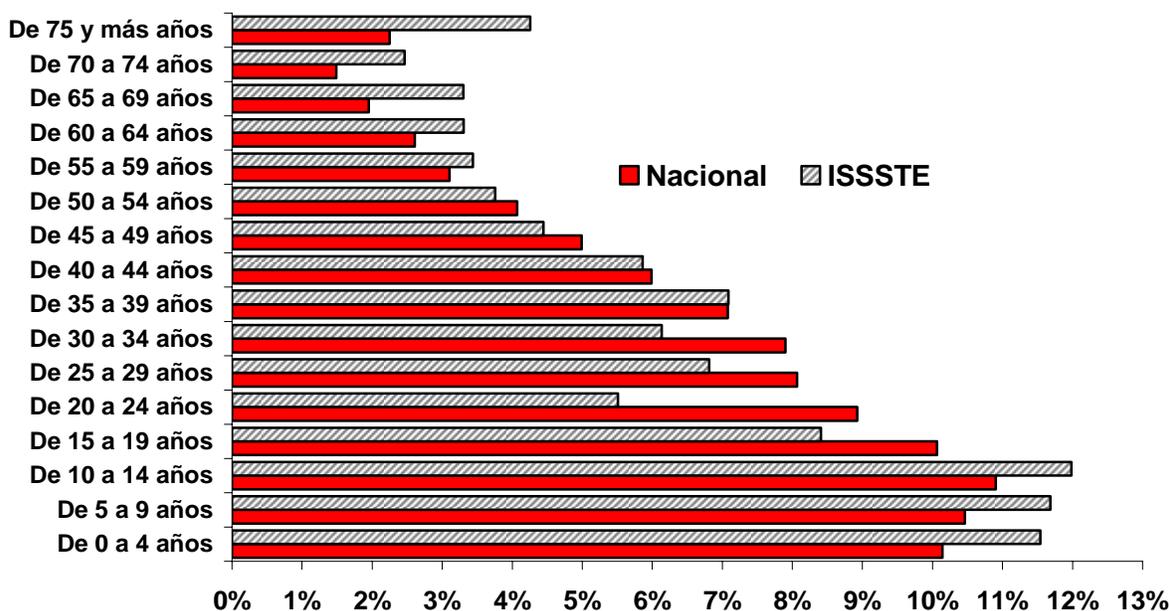
III.2. El fondo médico y la transición epidemiológica

El fondo médico (antes denominado fondo de salud) administra los recursos para proveer los seguros de enfermedades y maternidad, medicina preventiva y los servicios de rehabilitación. Al igual que el fondo de pensiones, el fondo médico enfrentó a partir de 1997 déficit que comprometieron la calidad, suficiencia y oportunidad de sus servicios. Estos desequilibrios tuvieron su origen primordialmente (pero no de forma exclusiva) en un acelerado incremento en los costos de la atención médica, problemática que tuvo como principales causas:

El proceso de envejecimiento y el cambio en el perfil epidemiológico de la población derechohabiente. Esta situación se acentuó en el ISSSTE porque sus derechohabientes han presentado una transición demográfica más acelerada que el resto del país. Así, el aumento en la expectativa de vida, el envejecimiento de la población y el cambio en el perfil de enfermedades tuvieron como consecuencia directa un incremento en los gastos de operación.

Como se muestra en el gráfico 3, para 2005, la estructura de población de ISSSTE evidenciaba un proceso de envejecimiento más avanzado que a nivel nacional, pues la proporción de adultos mayores de sesenta años (13.3 por ciento) era mayor a la nacional (8.3 por ciento).

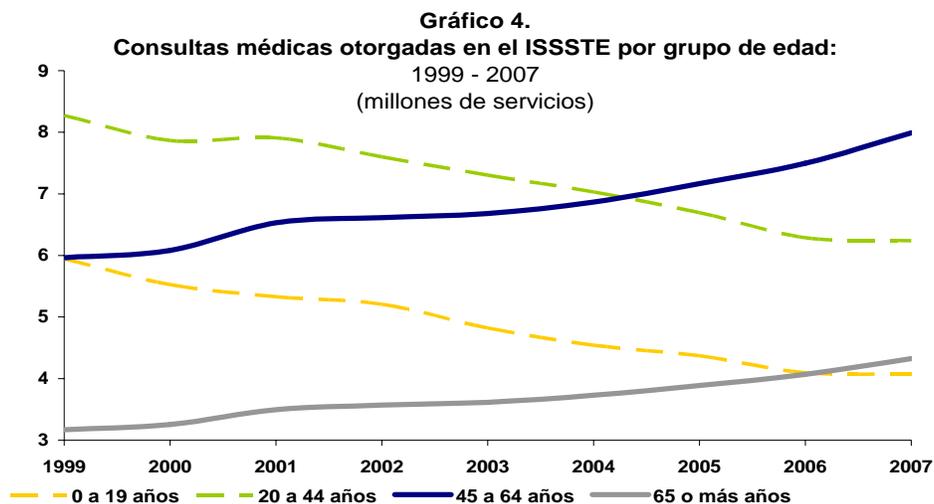
Gráfico 3.
Comparativo de las estructuras por edad de la población:
Nacional vs. ISSSTE (% , 2005)



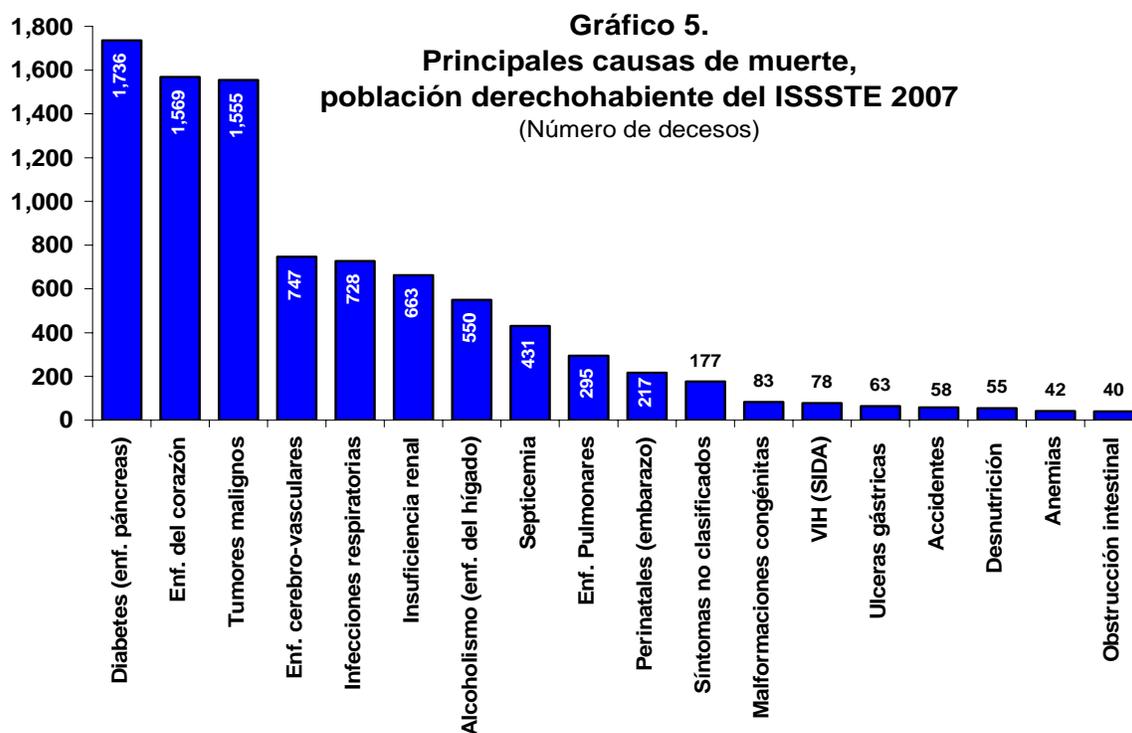
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del la H. Cámara de Diputados con datos del Sistema de Estadística Institucional del ISSSTE y del Censo de Población y Vivienda 2005 INEGI.

Este envejecimiento de la población trajo consigo una demanda de atención médica mayor para enfermedades crónico-degenerativas que requieren tratamientos más costosos y prolongados, atención multidisciplinaria especializada y equipos de alta especialidad, además de recurrentes

internamientos por crisis cíclicas y progresivas. Como se muestra en el gráfico 4, existe una tendencia de aumento en la demanda de servicios para los adultos mayores de 45 años.



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del la H. Cámara de Diputados con datos del Sistema de Estadística Institucional del ISSSTE.



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del la H. Cámara de Diputados con datos del Sistema de Estadística Institucional del ISSSTE.

En 2007, los pensionados que conformaban el 5.7 por ciento de la población cubierta, representaban gastos que alcanzan el 31 por ciento de los ingresos por cuotas y aportaciones al Fondo Médico y se espera que aumente progresivamente hasta situarse en 50 por ciento en 2015 conforme se incremente el promedio de edad de los trabajadores y pensionistas, así como la recurrencia de las enfermedades de larga duración.⁶ Otro factor que encareció la atención en salud fue el incremento de los costos de los suministros médicos cuya inflación ha sido superior a la general.⁷

Además del incremento en los gastos, el fondo enfrentó una insuficiencia de ingresos derivada del nulo crecimiento en el monto de las cuotas y aportaciones (desde de la fundación del Instituto), aunado a la exención que en 1992 se hizo a los jubilados de la obligación de contribución al fondo con el 4 por ciento de su pensión, pago que fue absorbido por el propio ISSSTE.

El déficit del fondo de salud, que dio inicio en 1997 se elevó de manera acelerada. Entre 1998 y 2000, creció cerca de 48 veces al pasar de 24.9 a 1,199.6 millones de pesos. Tres años después en 2003 el déficit del fondo llegó a 2,368.8 millones de pesos. Como comparación el déficit en 2003 fue el equivalente al 60 por ciento de los medicamentos prescritos en el año, a 20 por ciento de la nómina de la rama médica a 15 años de obra pública en salud y a la sustitución de cerca de 4,500 equipos médicos obsoletos.⁸

Cuadro 4. Fondo de salud del ISSSTE, ingresos y gastos
(porcentaje del ingreso total anual)

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ingresos						
Cuotas	26.77	25.65	25.64	24.24	25.13	25.28
Aportaciones	72.99	74.17	74.08	69.97	71.13	74.43
Aportaciones diversas	-	-	-	5.60	3.47	-
Intereses sobre inversiones en valores	-	-	-	0.01	0.05	-
Otros Ingresos	0.24	0.18	0.28	0.18	0.22	0.29
Total Ingresos	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Gastos						
Servicios de personal	69.83	67.02	67.65	64.68	68.59	68.78
Materiales y suministros	24.84	25.44	27.75	28.55	31.54	35.02
Servicios generales	10.01	11.51	10.16	17.05	13.27	14.17
Gastos financieros	-	0.02	-	-	0.01	-
Otros gastos y reservas	0.05	-	-	-	-	-
Depreciaciones	2.69	2.15	2.23	2.58	4.98	2.97
Gasto vivienda financiamiento y obra pública	0.03	0.11	0.07	0.11	0.25	0.27
Gastos por reservas financiera y actuariales	0.92	0.48	0.82	0.89	0.31	-
Total de Gastos	108.37	106.73	108.68	113.86	118.95	121.22
Ingresos menos Gastos	- 8.37	- 6.73	- 8.68	- 13.86	- 18.95	- 21.22
Transferencias del Gobierno Federal	-	-	-	-	16.34	22.30
Remanente del Ejercicio	- 8.37	- 6.73	- 8.68	- 13.86	- 2.61	1.09
Suficiencia del Ingreso	92.28	93.69	92.01	87.83	84.07	82.49

Fuente: Tomado de Yunes Linares, Miguel Ángel (Coord.); "La reforma del ISSSTE: un cambio necesario", ISSSTE – OISS, México 2009; pág. 174. Original: Hewitt Associates, *Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2006 y al 31 de diciembre de 2007*, ISSSTE, noviembre de 2007 y diciembre de 2008 respectivamente.

⁶ Ídem pág. 176.

⁷ Ídem pág. 176-177.

⁸ Ídem pág. 172.

Un indicador de la problemática financiera del fondo médico fue el grado de suficiencia de los ingresos obtenidos durante el periodo 2002-2006. El diagnóstico hizo posible constatar una caída en la suficiencia, pues mientras que de 2002 a 2004 ésta fue superior a 90 por ciento de los gastos, para 2005 disminuyó por debajo de 88 por ciento y en 2006 a 84 por ciento (cuadro 4).

Para solventar este faltante fue necesario que las contribuciones del fondo de préstamos personales (integrado con el 1 por ciento del sueldo básico de los trabajadores) y los recursos destinado a las estancias de bienestar y desarrollo infantil se canalizaran íntegramente a financiar el fondo médico, pero más tarde requirió también, de crecientes transferencias fiscales para conseguir el equilibrio entre ingresos y egresos. De acuerdo a las proyecciones realizadas por el propio Instituto de mantenerse esa tendencia la situación deficitaria de ese fondo resultaría insostenible en el corto plazo, pues alcanzaría los 20 mil millones de pesos para 2016.⁹

Las valuaciones actuariales hechas al fondo médico, evidenciaron que, de mantenerse sin reforma, el déficit para el ramo de enfermedades y maternidad superaría los 852 miles de millones de pesos durante los próximos 100 años cantidad equivalente a 10.2 por ciento del PIB. Así mismo el pasivo total del esquema de servicios médicos podría alcanzar hasta 3.6 billones de pesos equivalentes a 42.7 por ciento del PIB.¹⁰

IV. Reforma a la Ley del ISSSTE

Teniendo como antecedente los diagnósticos previos, en 2004, ante las Comisiones de Salud y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados y representantes de los Entidades Federativas, el Gobierno Federal presentó la Propuesta Conceptual de la Reforma¹¹ del ISSSTE, que contenía las siguientes líneas específicas de acción:

1. Salud

- Adoptar un esquema de financiamiento seguro con reservas financieras y programas de inversión a largo plazo.
- Separar las funciones de financiamiento y provisión de servicios.
- Fortalecer los ingresos vía reasignación de las contribuciones e incorporación de la cuota social del Estado para sentar las bases de la portabilidad con el IMSS y el Seguro Popular.

2. Pensiones

- Los jubilados y pensionados mantienen sus derechos y se garantiza el pago futuro de sus beneficios.
- La nueva generación se incorpora a un régimen de contribución definida con portabilidad de derechos con el IMSS.
- La generación de trabajadores en activo obtiene un bono de pensión equivalente a sus derechos adquiridos al momento de la reforma y migra a un sistema de contribución definida con portabilidad de derechos.

3. Otras Prestaciones

- Autonomía presupuestal del Fondo para la Vivienda del ISSSTE (Fovissste).
- Autonomía de los fondos de préstamos personales y de servicios sociales y culturales para garantizar su sustentabilidad en el largo plazo.

⁹ Ídem pág. 172-173.

¹⁰ Ídem pág. 180.

¹¹ Yunes Linares, Miguel Ángel (Coord.); "La Reforma del ISSSTE: Un cambio necesario", ISSSTE -OISS, México 2009 pág. 242

Luego de su discusión esta propuesta fue enriquecida, principalmente por las organizaciones sindicales, con 10 puntos:¹²

1. Garantía de una pensión mínima equivalente a 2 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal.
2. Aportación del Gobierno Federal de una cuota social para los seguros de retiro y de salud, similar a las otorgadas al IMSS y el Seguro Popular.
3. La incorporación de un esquema de ahorro solidario voluntario para el trabajador y con contribuciones del Gobierno Federal.
4. La creación de un organismo público que administrara recursos pensionarios de los trabajadores y cuya comisión fuera menor que el promedio de las Afores privadas.
5. Derecho de elección para los trabajadores en activo para retirarse con el sistema anterior o el reformado.
6. Periodo de gracia de 2 años para la entrada en vigor de los nuevos criterios (edad y años de servicio) para pensionarse en el sistema anterior.
7. Portabilidad de derechos pensionarios, de salud y vivienda hacia otras instituciones (IMSS, INFONAVIT).
8. Incorporación de los trabajadores de honorarios, lista de raya y contrato al mismo régimen de seguridad social que los trabajadores de base.
9. Paquete extraordinario de apoyo al Instituto por un monto superior a 10 mil millones de pesos.
10. Creación de instancias de seguimiento y evaluación institucional del ISSSTE con la participación de representantes de los trabajadores.

Estas propuestas dieron lugar a la nueva Ley del ISSSTE que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007 y entró en vigor al día siguiente. El nuevo ordenamiento jurídico mantiene, en términos generales, las 21 prestaciones, seguros y servicios, pero los agrupa en 8 categorías con el fin de homologarlas con las del IMSS:¹³

I. Seguros

1. De salud, que comprende:
 - 1.1. Atención médica preventiva;
 - 1.2. Atención médica curativa y de maternidad, y
 - 1.3. Rehabilitación física y mental;
2. De riesgos del trabajo;
3. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
4. De invalidez y vida.

II. Prestaciones

5. 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;
6. Préstamos personales:
 - 6.1. Ordinarios;
 - 6.2. Especiales;
 - 6.3. Para adquisición de bienes de consumo duradero, y
 - 6.4. Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;

¹² *Ibíd.* pág. 250

¹³ Ley del Seguro Social, Artículos 3 y 4, Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, última reforma publicada DOF 26 de mayo de 2009.

7. Servicios sociales, consistentes en:
 - 7.1. Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;
 - 7.2. Servicios turísticos;
 - 7.3. Servicios funerarios, y
 - 7.4. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
8. Servicios culturales, consistentes en:
 - 8.1. Programas culturales;
 - 8.2. Programas educativos y de capacitación;
 - 8.3. Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y
 - 8.4. Programas de fomento deportivo.

Con el fin de garantizar la viabilidad financiera del seguro de salud se establecieron: la separación de las funciones de financiamiento y provisión de servicios médicos, la constitución de un régimen de reservas, el aumento de las contribuciones y la cuota social para el financiamiento de esta prestación y el apoyo extraordinario del Gobierno Federal para la actualización de la infraestructura. En la nueva Ley los trabajadores aportan 3.325 por ciento de su sueldo básico (antes 2.75 por ciento) y las entidades aportan 8.095 por ciento del sueldo básico (antes 6.75 por ciento), se añaden la cuota social que es de, en promedio, 3.5 por ciento del sueldo básico. Estos incrementos aparentes de hecho fueron reasignaciones de aportaciones de otros seguros (1 por ciento de préstamos personal y 2 por ciento de administración). Ver cuadro 5.

El punto central de la reforma puede ubicarse en el diseño de un nuevo sistema de pensiones con contribuciones definidas, a diferencia del anterior sistema de reparto. Con la reforma se creó el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) que funciona mediante capitalización individual con contribuciones definidas, aportaciones del Gobierno Federal y la posibilidad de aportaciones voluntarias. Se garantiza además una pensión mínima¹⁴.

La pensión se puede recibir en dos modalidades: una renta vitalicia contratada con una compañía de seguros cuya prima única es el saldo de la cuenta de ahorro individual o mediante retiros programados con el PENSIONISSSTE o la Afore (que administre los recursos del trabajador). El seguro de riesgos de trabajo interactuará con esta cuenta en caso de indemnizaciones por accidentes. Por otro lado se crea el seguro de invalidez y vida que de manera similar al IMSS, es operado por el ISSSTE en un sistema de reparto, con cuota bipartita del 1.25 por ciento del sueldo básico.

La reforma también modificó el monto de las aportaciones de trabajadores y dependencias para el financiamiento del seguro de RCV, pasando del 9 por ciento del sueldo básico al 11.3 por ciento del sueldo básico.

También se añadió una cuota social, similar a la otorgada por el Gobierno Federal a los trabajadores afiliados al IMSS. Además se incorporó una opción de ahorro solidario en la que se aportaría adicionalmente 8.5 por ciento del sueldo básico (con recursos aportados en 69 por ciento de la entidad y el restante por el trabajador). Finalmente se incorpora la opción de ahorro voluntario en la Afore.

¹⁴ El Artículo 92 de la Ley del ISSSTE fija esta pensión en 3 mil 34 pesos 20/100 actualizando por inflación.

Cuadro 5.
Cuotas y aportaciones a los distintos seguros del ISSSTE: reforma 2007
(Porcentajes de Sueldo Básico (SB) o Salario Mínimo General Vigente para el Distrito Federal (SMV))

<i>Ramo de Seguro</i>	<i>Dependencias</i>	<i>Trabajadores</i>	<i>Cuota Social Gobierno Federal*</i>	<i>Total</i>
Salud para trabajadores en activo	7.375 SB	2.750 SB	13.9 SMV	10.125 SB + CS
Salud para pensionados	0.720 SB	0.625 SB	13.9 SMV	1.345 SB + CS
Riesgos de trabajo	0.750 SB	No aplica		0.750 SB
Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez	5.175 SB	6.125 SB	5.5 SMV	11.300 SB + CS
Invalidez y vida	0.625 SB	0.625 SB		1.250 SB
Vivienda	5.0 SB	No aplica		5.0 SB
Servicios sociales y culturales	0.5 SB	0.5 SB		1.0 SB
Total	20.145 SB	10.625 SB	19.4 SMV	30.770 SB + CS

* Cuota Social (CS) aportada por cada trabajador o pensionado, de acuerdo al ramo.

Fuente: Elaborado por Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de la Ley del ISSSTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007.

IV.1. Implementación de la reforma y transición

En el esquema de transición de la reforma se planteó que respetarían los derechos y beneficios de los pensionados en curso, por otra parte todos los trabajadores que se afiliaron al ISSSTE luego de la reforma cotizarían exclusivamente en el nuevo esquema, finalmente para los trabajadores en activo se establecieron dos opciones de transición.

En la primera opción se les permitía permanecer en el sistema de pensiones anterior con modificaciones a los parámetros de jubilación (Artículo Décimo Transitorio de la nueva Ley del ISSSTE), en el se incrementan gradualmente los periodos de cotización y edad alcanzada para jubilación en cada uno de los seguros de RCV, esta nuevas reglas se aplicarían con un aplazamiento de 2 años 8 meses para no afectar a los trabajadores que se encontraban más próximos al retiro.

La segunda opción de transición que se ofrece a los trabajadores en activo, es el otorgamiento de un bono de pensión para que migren de inmediato al sistema de cuentas individuales, continúen cotizando bajo este esquema y se pensionen como si fueran trabajadores de la nueva generación. El bono que reconoce sus derechos pensionarios es el valor presente de los flujos mensuales de sus beneficios si se hubiera pensionado al momento de la reforma.

Además con el propósito de facilitar el pago de la contribución de los trabajadores al seguro de RCV, que aumentó de 3.5 por ciento a 6.125 por ciento, se estableció un esquema gradual de pago con incrementos anuales del 0.525 por ciento a partir de 2008, como se muestra en la siguiente tabla.

Cuadro 6.
Cuotas de los trabajadores al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez
(porcentajes sobre el salario básico)

Años	A la entrada en vigor de la reforma (2007)	2008	2009	2010	2011	2012 en adelante
Cuota del Seguro de RCV	3.5	4.025	4.550	5.075	5.600	6.125

Fuente: Elaborado por Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en el Artículo Trigésimo Primero transitorio de la Ley del ISSSTE.

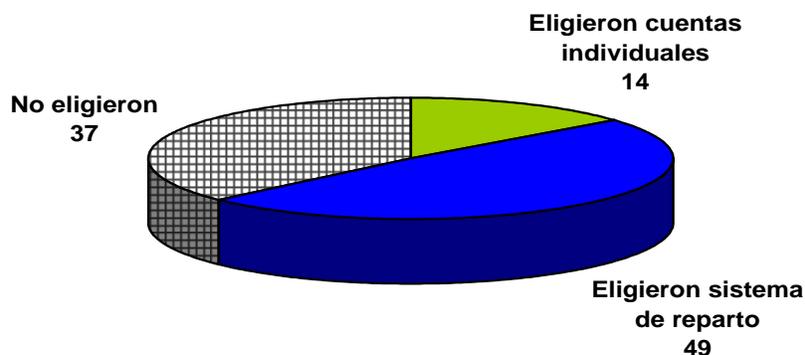
IV.1.1. Resultados de la elección de los trabajadores

El 14 de noviembre de 2008 concluyó en todo el país el proceso para que los 2 millones 72 mil 518 trabajadores derechohabientes del Instituto que se encontraban activos al 31 de marzo de 2007 (fecha de expedición de la Ley) eligieran libremente el sistema de pensión de su preferencia, optando entre el anterior sistema de reparto con modificaciones, y el nuevo sistema de cuentas individuales.

En este proceso, un millón 308 mil 140 trabajadores manifestaron formalmente su opción de régimen pensionario a través de los documentos de elección, esto es 63 por ciento del total. Del total de los trabajadores que formalizaron su elección de régimen pensionario, 294 mil 736 trabajadores optaron por el sistema de cuentas individuales, es decir el 14 por ciento de los trabajadores con capacidad de elegir optó por el bono de pensión.

Los demás trabajadores afiliados al ISSSTE que se encontraban activos al 31 de marzo de 2007 quedarán incorporados al régimen de reparto con las modificaciones establecidas en el Artículo Décimo Transitorio de la Ley. Estos trabajadores tendrán plenamente garantizados los derechos que corresponden a la opción que eligieron, al haberlo así manifestado durante el proceso recién concluido, o por haber elegido en forma implícita, conforme a la figura de negativa ficta contenida en la normatividad aplicable.

Gráfico 6.
Resultado Final de la elección de los trabajadores,
Noviembre 2007
(porcentajes)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos del ISSSTE.

IV.2. El costo de la reforma para las finanzas públicas

Como parte de la reforma a la Ley del ISSSTE el Gobierno Federal adquirió nuevas obligaciones presupuestarias con el ISSSTE. El Artículo Vigésimo Octavo transitorio de la Ley estipula que el gobierno realizará una aportación extraordinaria de dos mil millones de pesos para el fortalecimiento del fondo de préstamos personales.¹⁵ Posteriormente el Instituto devolverá esta cantidad al Gobierno Federal, en los plazos y términos que convenga con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo vigésimo noveno transitorio plasma otra aportación extraordinaria que el Gobierno Federal deberá aportar al fondo médico, por la cantidad de ocho mil millones de pesos, para el fortalecimiento y actualización de su infraestructura. Por otro lado, el artículo trigésimo transitorio, permite que la cuota social del seguro de salud que será cubierta por el Gobierno Federal se integre al Instituto de manera paulatinamente, iniciando en 2008 con una cobertura del 57 por ciento de los trabajadores y se incremente anualmente hasta alcanzar la cobertura total en 2011.

Cuadro 7.
Cobertura de la cuota social del Gobierno Federal al seguro de salud
(Porcentajes de la población derechohabiente)

Año	2008	2009	2010	a partir de 2011
Cobertura de la Cuota Social del Gobierno Federal para el Seguro de Salud del ISSSTE	57	72	86	100

Fuente: Elaborado por Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en el Artículo Trigésimo transitorio de la Ley del ISSSTE 2007.

Para afrontar el crecimiento del gasto en los siguientes cuatro años con respecto al gasto en el régimen anterior y otros costos derivados de la transición, las cuales resultan de: incremento en contribuciones del Gobierno Federal, contribuciones perdidas al depositarse en cuentas individuales, intereses por pasivos que se asumen con la reforma, transferencias extraordinarias al ISSSTE y contribuciones al ahorro voluntario de los trabajadores, el Gobierno Federal asumió pasivos por 70 mil 900.0 millones de pesos, equivalentes a 0.6 por ciento del producto interno bruto (al cuarto trimestre 2008). Tal situación se encuentra prevista en el artículo transitorio vigésimo primero de la Ley, en el que se establece que se pueda incurrir en endeudamiento adicional por dicho concepto. Con base en ello, se reconoció el gasto de manera anticipada y se financió con deuda pública.¹⁶

Por otro lado, si bien, antes de la reforma, el Gobierno Federal realizaba aportaciones a fin de amortizar los faltantes de las obligaciones contingentes de pensiones, este pasivo no se reconocía explícitamente como deuda de largo plazo; sin embargo, el establecimiento de un sistema de pensiones de capitalización individual, hizo necesario el reconocimiento del pasivo pensionario de los trabajadores activos hasta antes de la entrada en vigor de la misma. Para ello se emitieron y colocaron bonos de pensión para cada trabajador cuyo monto se determinó con base en los años de cotización y edad del trabajador, así como por el sueldo básico anual.¹⁷ Dichos bonos están denominados en UDIS y resultan equivalentes al valor presente neto de la pensión de los trabajadores a la fecha de su retiro.

Así, de acuerdo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008, se reconocieron pasivos pensionarios por 220 mil 479.0 millones de pesos, equivalentes a 1.8 por ciento del producto interno bruto. Del total, 43 mil 30.9 millones de pesos, es decir, 10 mil 314.9 millones de UDIS correspondieron a depósitos a la vista para los trabajadores que a la fecha de entrada en vigor de la

¹⁵ Dentro de los sesenta días siguientes a que entre en vigor esta Ley.

¹⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, Política de Deuda" pág. 116.

¹⁷ Los montos de los bonos de pensiones se determinaron en base al Artículo Vigésimo Primero Transitorio de la Ley

reforma, cumplieron con los requisitos para jubilarse, y 177 mil 448.1 millones de pesos, esto es, 42 mil 535.9 millones de UDIS, a bonos de pensión para el resto de los trabajadores. De esta manera, la emisión de los bonos de reconocimiento pensionario se vio reflejada en los saldos de la deuda del Gobierno Federal.¹⁸

Conforme a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **el efecto total de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE fue de 291 mil 379.0 millones de pesos**, que como proporción del producto interno bruto representa 2.4 por ciento.¹⁹

Cuadro 8.
Variación en las transferencias del Gobierno Federal al ISSSTE
(Porcentaje de cambio real anual)

	2006 – 2007	2007 - 2008	2008 – 2009
Total subsidios y transferencias del Gobierno Federal	62.0	10.9	- 36.4
Pago de pensiones y jubilaciones	40.6	18.9	- 39.7
Otros	250.1	- 17.2	- 19.5

Fuente: Elaborado por Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2006, 2007, 2008 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

El incremento de asignaciones presupuestarias del Gobierno Federal le ha permitido al ISSSTE, realizar mayores inversiones a fin de actualizar su infraestructura.

Cuadro 9.
Variación del Gasto de Inversión Física del ISSSTE
(Porcentaje de cambio real anual)

	2006 - 2007	2007 - 2008	2008 - 2009
Total inversión física	2,097.5	67.0	- 60.6
Bienes muebles e inmuebles	2,044.4	34.3	- 73.4
Obra pública	2,349.2	203.0	- 37.1

Fuente: Elaborado por Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2006, 2007, 2008 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

Los recursos adicionales que obtendrá el Instituto por los incrementos en sus cuotas y aportaciones además de las transferencias extraordinarias aportadas por el Gobierno Federal le permitirá disminuir su déficit financiero; sin embargo, la valuación actuarial y financiera al cierre de diciembre de 2007, muestra que aún persistirán desequilibrios entre ingresos y gasto en el seguro de salud, particularmente en la prestación de servicios para los trabajadores con pensión en curso al cierre de 2007, por este motivo aunado al gasto para pensiones en curso (ramo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación), seguirán siendo necesarias transferencias para garantizar la solvencia del seguro de salud para pensionados (cuadro 10).

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

Cuadro 10.
Proyección del grado esperado de suficiencia de recursos para
atención médica por grupos de derechohabientes
(Porcentaje de los ingresos con respecto a los gastos)

	<i>Trabajadores Activos</i>	<i>Nuevos Pensionados</i>	<i>Pensionados Vigentes a 2007</i>
2008	100	100	16
2009	100	100	20
2010	100	100	23
2011	100	100	26
2012	100	100	25
2013	100	100	24

Fuente: Tomado de Hewitt Associates, *Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2007*, ISSSTE, diciembre de 2008 págs. 18 y 19.

Cuadro 11.
Comparativo del presupuesto anual de ingresos y egresos del ISSSTE (Flujo de Efectivo)
(pesos corrientes)

Concepto	2006		2007		2008		2009	
	Definitivo	Original	Definitivo	Original	Definitivo	Original	Definitivo	Original
Disponibilidad Inicial	96,685,995,953	7,478,200,000	7,320,486,136		26,587,115,516		26,587,115,116	
Ingresos propios (corrientes y de capital)	53,552,805,108	44,272,155,016	45,201,241,005		48,109,927,479		48,118,132,702	
Venta de bienes y servicios	1,987,803,788	2,399,315,722	2,370,319,529		2,826,850,382		3,345,979,121	
Ingresos diversos (incluye rendimientos financieros)	11,534,207,554	898,011,115	1,005,693,096		2,386,938,459		868,412,735	
Cuotas de trabajadores al ISSSTE	14,522,777,187	15,434,570,176	15,909,793,715		16,571,188,262		17,693,800,588	
Aportaciones para el ISSSTE y FOVISSSTE	25,508,016,579	25,540,258,003	25,915,434,665		26,324,950,376		26,209,940,258	
Cuota Social	-	-	-		4,981,087,042		6,581,630,699	
Subsidios y transferencias del Gobierno Federal	39,151,566,889	48,580,300,000	65,977,304,703		75,940,194,792		51,453,281,596	
Pago de pensiones y jubilaciones	35,168,640,640	43,167,500,000	51,467,500,000		63,476,016,608		40,765,000,000	
Otros	3,982,926,249	5,412,800,000	14,509,804,703		12,464,178,184		10,688,281,596	
Suma de Ingresos del año	92,704,371,997	92,852,455,016	111,178,545,708		124,050,122,271		106,153,044,997	
Total de Ingresos	189,390,367,950	100,330,655,016	118,499,031,844		150,637,237,787		132,740,160,113	
Gasto Corriente	79,371,794,901	79,341,100,000	91,387,772,024		105,065,126,384		86,578,000,000	
Servicios personales	19,441,370,919	19,778,706,559	19,238,632,234		23,075,243,397		24,582,490,945	
Gastos de Operación (incluye medicamentos y suministros médicos)	12,556,431,805	14,577,093,441	18,816,272,348		18,162,903,536		20,133,037,256	
Pensiones y Jubilaciones	46,910,489,900	44,711,800,000	53,011,800,000		63,476,016,608		40,172,371,799	
Otras Erogaciones	463,502,277	273,500,000	321,067,442		350,962,843		1,690,100,000	
Inversión física	107,031,600	1,578,800,000	2,447,231,238		4,241,621,329		1,780,000,000	
Bienes muebles e inmuebles	88,391,600	1,168,400,000	1,972,203,974		2,748,379,471		780,000,000	
Obra pública	18,640,000	410,400,000	475,027,264		1,493,241,858		1,000,000,000	
Inversión Financiera	55,481,043	-	-		2,407,140,000		-	
Otorgamiento de crédito	55,481,043	-	-		2,000,000,000		-	
Adquisición de valores	-	-	-		407,140,000		-	
Suma egresos del año	81,001,002,144	80,919,900,000	93,835,003,262		111,713,887,713		88,358,000,000	
Disponibilidad final (Incluye ajustes de Fovissste en 2006)	108,822,776,643	19,410,755,016	24,535,825,753		38,954,256,918		44,382,160,113	
Total de Egresos	189,823,778,787	100,330,655,016	118,370,829,015		150,668,144,631		132,740,160,113	

Fuente: Elaborado por Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2006, 2007, 2008 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

IV.3. EL PENSIONISSSTE

La Ley contempla que la administración de los recursos del nuevo sistema de cuentas individuales estará a cargo del PENSIONISSSTE que es un órgano desconcentrado que operará como cualquier administradora de fondos de retiro (Afore) del Sistema de Ahorro para el Retiro, pero sin fines de lucro. Los gastos de administración y operación de la nueva institución se cubrirán a través de las comisiones, las cuales no podrán exceder del promedio de las que cobren el resto de las administradoras del sistema.

El PENSIONISSSTE administrará las cuentas individuales de los trabajadores en forma exclusiva durante los primeros tres años, para posteriormente enfrentarse a la competencia del mercado, de conformidad con la normatividad establecida en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y todas las que emita la Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro (CONSAR) aplicables a las Afores. A partir de ese momento los trabajadores podrán optar por dejar sus recursos individuales en el PENSIONISSSTE o los podrían cambiar a cualquier administradora del mercado.

El PENSIONISSSTE se constituyó en abril de 2008 sobre la infraestructura operativa de la Afore “de la Gente” que manejaba el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi). En mayo de 2008 recibió de la banca comercial el traspaso de los recursos del SAR 92 de los trabajadores afiliados al ISSSTE.

Los recursos de las cuentas individuales que administra el PENSIONISSSTE, se integran, durante la etapa de transición, por 4 conceptos básicos:

- Saldo Inicial, se refiere a los recursos de la subcuenta de retiro SAR – ISSSTE 92;
- Bono de reconocimiento de derechos pensionarios, los recursos que recibirán los trabajadores que elijan el sistema de cuentas individuales;
- Contribuciones de transición 2008, conformado por las contribuciones del seguro de RCV, cuota social, ahorro solidario y aportaciones voluntarias que se realicen entre el 1 de enero de 2008 y hasta que se depositen los bonos de reconocimiento de derechos pensionarios; y
- Contribuciones subsecuentes.

Posteriormente la estructura de la cuenta individual que se abra para cada trabajador en el PENSIONISSSTE dependerá de su elección. Si opta por el sistema de cuentas individuales la cuenta estará constituida por las siguientes cinco subcuentas:

- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- Ahorro Solidario;
- Aportaciones voluntarias;
- Aportaciones complementarias al retiro; y
- Vivienda.

En caso de que elija el régimen de reparto que se establece en el Artículo Décimo Transitorio de la Ley la cuenta estará integrada por dos subcuentas: Retiro y Vivienda.

Con la finalidad de promover la flexibilización del mercado laboral y posibilitar la flexibilización del mercado laboral y permitir que el trabajador preserve sus derechos, en el capítulo VIII “De la transferencia de derechos” de la Ley del ISSSTE se previó que el nuevo esquema permita transportar sus derechos pensionarios de servicios médicos y de vivienda, entre el sector público (régimen

ISSSTE) y el sector privado (régimen IMSS) o viceversa. Esto podrá llevarse a cabo a través del traspaso de saldos de la subcuenta de RCV, mediante la acumulación de 24 años de cotización, en ambas instituciones o de 15 en cualquiera de ellas, de manera similar se podrán hacer traspasos de saldos de la subcuenta de vivienda.

Al cierre de marzo de 2009, el PENSIONISSSTE administraba, 228,484 cuentas de los trabajadores que eligieron el bono de reconocimiento de derechos pensionarios, cuyo monto es superior a 51 mil millones de pesos. Al mismo cierre administraba más de 5 millones de cuentas del SAR -92 de los trabajadores que permanecen el sistema de reparto. (Ver cuadros 12 y 13)

Los recursos de los trabajadores se encuentran invertidos mayoritariamente en instrumentos de deuda gubernamental (89 por ciento) y en mayor proporción comparado con las Afores privadas (70 por ciento). El saldo de la cuentas de los asalariados mayores de 45 años representan el 92 por ciento del total administrado por el PENSIONISSSTE. (Ver gráficos 7 y 8)

Cuadro 12.
Número de cuentas y su saldo en el PENSIONISSSTE de los trabajadores que eligieron el sistema de reparto o no hicieron elección

Cuentas	Número	Saldo	
		(millones de pesos)	
Tipo		Retiro	Vivienda
Inactivas	3,222,053	12,592	17,357
Activas	2,088,867	35,315	62,629
Total SAR	5,310,920	47,908	79,986

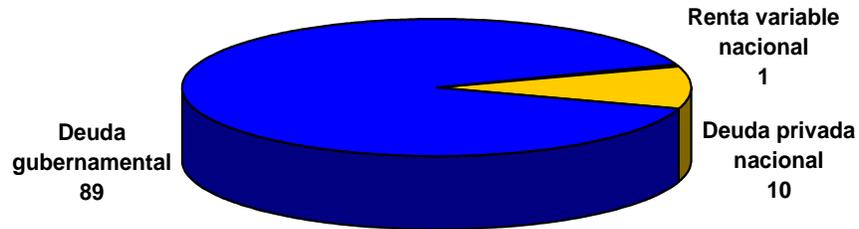
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del la H. Cámara de Diputados con datos del Informe Trimestral del PENSIONISSSTE a marzo de 2009.

Cuadro 13.
Número de cuentas y su saldo en el PENSIONISSSTE de los trabajadores que eligieron el sistema de cuentas individuales
(millones de pesos)

Número de trabajadores	Saldos					Valor del Bono de Pensión
	SAR	Retiro	CV	Cuota Social	Total	
228,484	4,216	1,773	150	51,388	51,388	136,089

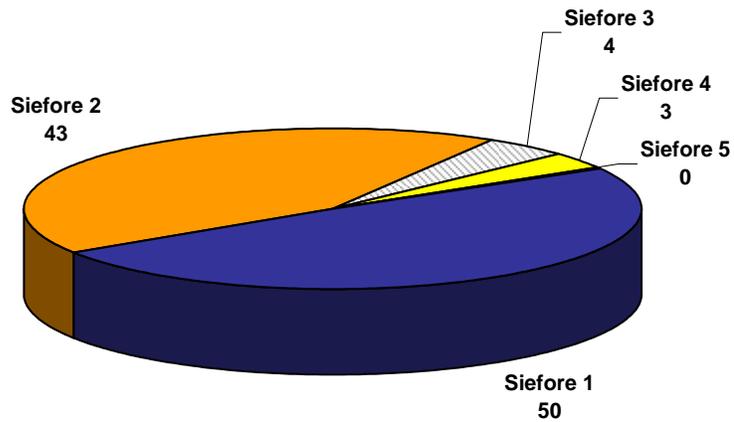
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del la H. Cámara de Diputados con datos del Informe Trimestral del PENSIONISSSTE a marzo de 2009.

Gráfico 7.
Composición de las inversiones de activos del PENSIONISSTE
 (porcentaje, abril de 2009)



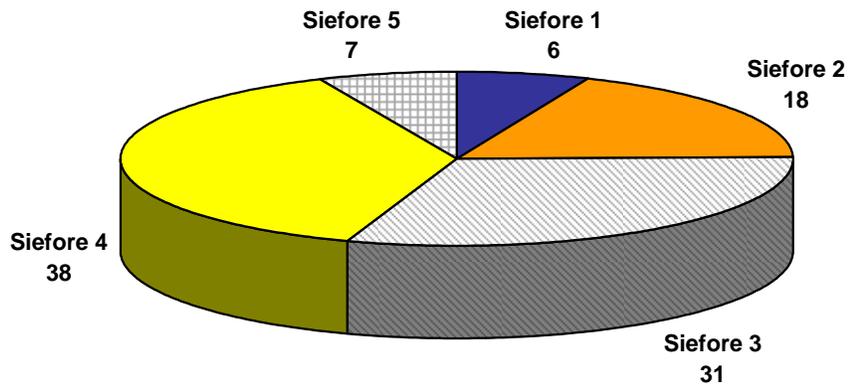
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos del PENSIONISSTE y CONSAR.

Gráfico 8.
Valor total de los activos del PENSIONISSTE por Siefores básicas
 (porcentaje, marzo 2009)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos del PENSIONISSTE y CONSAR.

Gráfico 9.
Afiliación por Siefores básicas de los trabajadores cotizantes del
PENSIONISSSTE
(porcentaje, marzo 2009)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos del PENSIONISSSTE y CONSAR.

V. Comentarios Finales

El recuento realizado en este documento sobre la situación financiera del ISSSTE previa a su reforma, lo muestra como una institución con crecientes déficits que requerían del financiamiento del Gobierno Federal. En 2006 el desequilibrio del fondo de pensiones equivalía a 73 por ciento de los ingresos y en el de salud alcanzó un 6 por ciento, ambos con una senda de crecimiento ascendente. Si bien las consecuencias sociales de la reforma fueron sumamente controvertidas, la magnitud de los compromisos financieros que implicaban estos desequilibrios requería una solución financieramente sostenible en el mediano y largo plazo.

A pesar de que sólo el 14 por ciento de cotizantes (con capacidad) eligieron el bono de reconocimiento de derechos pensionarios para migrar al sistema de cuentas individuales, en realidad solamente las reformas realizadas al sistema de reparto (Artículo Décimo Transitorio) que son aplicables al 86 por ciento restante de los trabajadores, representan un ahorro sustancial para las finanzas públicas del país. De acuerdo a cálculos del propio ISSSTE estas economías, en el largo plazo, equivalen en valor presente (actuarial) a al menos el 20 por ciento del producto interno bruto del país²⁰ lo que supera al costo de corto plazo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha asumido, es decir 2.4 por ciento del producto interno bruto.²¹ Además los recursos extraordinarios contemplados por la reforma permitirán cerrar la brecha de rezago en cuanto a la calidad de los servicios de salud.

Por otro lado la creación del PENSIONISSSTE podría introducir nuevos elementos de competencia en el mercado de Afores, siempre y cuando cumpla la labor social de cobrar las comisiones más bajas del sistema y afilie a trabajadores no derechohabientes del ISSSTE. También es de suma importancia la portabilidad de derechos (pensionarios, de vivienda y salud) entre el ISSSTE y el IMSS, que se formalizaron mediante convenio el 17 de febrero del presente año y sentarán las bases para un sistema nacional de seguridad social más integrado.

Finalmente la reforma requiere evaluaciones de largo plazo en relación al bienestar futuro de los jubilados, pues su pensión no estará definida, a priori, en relación directa con el sueldo básico (del último año de cotización) como operaba en el anterior sistema de reparto, por el contrario esta dependerá de toda su historia de aportaciones; además de que sus ahorros individuales se beneficiarán o afectarán del comportamiento de los mercados financieros, como lo han mostrado recientemente las Administradoras de Fondos de Retiro.

²⁰ El cálculo se presenta como valor presente en 2005 y la comparación se realiza con el PIB del mismo año en Yunes Linares, Miguel Ángel (Coordinador); *“La Reforma del ISSSTE: Un cambio necesario”*, ISSSTE - OISS, México 2009 pág. 414.

²¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *“Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, Política de Deuda”* pág. 116.

VI. Referencias

1. Alexander Forbes Consultores, “*Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2003*”, ISSSTE, diciembre de 2004.
2. Alexander Forbes Consultores, “*Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2004*”, ISSSTE, diciembre de 2005.
3. Alexander Forbes Consultores, “*Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2005*”, ISSSTE, septiembre de 2006.
4. Asociación Internacional de la Seguridad Social, “*Principios de Seguridad Social, Tomo 1*”, OIT 2002.
5. Asociación Mexicana de Actuarios y Colegio Nacional de Actuarios, Estándares de Prácticas Actuariales 1, 3, 4 y 7 disponibles en <http://www.ama.org.mx/> y <http://www.conac.org.mx/>.
6. Anuarios Estadísticos del ISSSTE 1999 a 2007 disponibles en <http://www.issste.gob.mx/issste/anuarios/>.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 1 de junio de 2009.
8. Censo de Población y Vivienda 2005 INEGI.
9. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
10. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
11. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
12. *Hewitt Associates*, “*Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2002*”, ISSSTE, diciembre de 2003.
13. *Hewitt Associates*, “*Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2006*”, ISSSTE, noviembre de 2007.
14. *Hewitt Associates*, “*Valuación Actuarial y Financiera al 31 de diciembre de 2007*”, ISSSTE, julio de 2008.
15. Informe de Actividades 2008, Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, PENSIONISSSTE.
16. Informe de Actividades Abril 2009, Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, PENSIONISSSTE.
17. Informe Financiero y Actuarial 2008 del ISSSTE, junio de 2008.
18. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007 (vigente).
19. Ley Abrogada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983, última reforma publicada el 2 de enero de 2006.
20. Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, última reforma publicada el 26 de mayo de 2009.

21. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996, última reforma publicada 21 de enero de 2009.
22. LR & B Consultores, “*Valuación Actuarial y Financiera del ISSSTE al 31 de diciembre de 2000*”, ISSSTE diciembre de 2001.
23. LR & B Consultores, “*Valuación Actuarial y Financiera del ISSSTE al 31 de diciembre de 2001*”, ISSSTE enero de 2003.
24. Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México.
25. Programa de Trabajo ISSSTE 2009.
26. Programa Institucional ISSSTE 2001-2006.
27. Programa Institucional ISSSTE 2007-2012.
28. Sistema de Estadísticas Institucionales ISSSTE disponible en <http://estadistica.issste.gob.mx/> .
29. Solís Soberón, Fernando; “*Planes de pensiones personales e institucionales*” en “*Sistemas de Pensiones en México, Perspectivas financieras y posible soluciones*” Instituto Mexicano de Finanzas, Fundación Alexander Forbes Investigación 2006.
30. Yunes Linares, Miguel Ángel (Coordinador); “*La Reforma del ISSSTE: Un cambio necesario*”, ISSSTE – OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social), México 2009.



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

H. Cámara de Diputados

LX Legislatura

Julio de 2009

www.cefp.gob.mx

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Dip. Mario Alberto Salazar Madera

Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez

Dip. Javier Guerrero García

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Área: Mtra. Lol-be Peraza González

Elaboró: Mtro. Julio Cesar Cervantes Parra