

## 2.4 SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 contempla como uno de sus objetivos principales consolidar un Sistema Nacional de Pensiones más equitativo y con mayor cobertura. Para ello, se establecieron dos estrategias orientadas a consolidar las tareas emprendidas con la reforma al sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) aprobada en abril de 2007. La primera estrategia está encaminada a reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y la segunda a avanzar en la transformación de los sistemas de reparto públicos en sistemas de cuentas individuales con portabilidad entre los sistemas ya reformados.

Actualmente, existen más de 3 millones de trabajadores afiliados a 75 sistemas de pensiones públicos de reparto, en los que las pensiones de los trabajadores retirados son financiadas por los trabajadores en activo o mediante transferencias que provienen de los contribuyentes. Estos sistemas no cuentan con portabilidad entre ellos, ni con los sistemas de pensiones basados en cuentas individuales. Como consecuencia, aquellos trabajadores que cambian de empleador antes de cumplir con un cierto número de años laborados pierden por completo sus beneficios pensionarios y de atención médica. Esta situación genera grandes inequidades dejando a muchos trabajadores completamente desprotegidos.

### PENSIONES INSTITUCIONALES

- El **gasto aprobado en 2007 para el pago de pensiones del sector público presupuestario** ascendió a 212 747.1 millones de pesos, equivalente al 12.8% del gasto programable total del sector público presupuestario y al 2.2% del Producto Interno Bruto (PIB).

#### GASTO EN PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO, 2001-2007

(Millones de pesos)

Concepto	Datos anuales							Enero-junio <sup>6/</sup>		
	Observado						Meta 2007 <sup>1/</sup>	2006	2007	Variación % real <sup>2/</sup>
	2001	2002	2003	2004	2005	2006				
TOTAL <sup>3/</sup>	109 403.3	124 756.7	142 622.0	148 010.6	177 100.3	201 571.0	212 747.1	93 463.8	111 835.5	15.0
RAMO 19 <sup>4/</sup>	16 574.9	16 933.5	16 693.2	20 529.9	21 679.5	23 610.3	30 071.5	10 864.0	12 036.5	6.5
IMSS <sup>5/</sup>	60 564.3	63 786.4	66 202.9	79 955.6	85 382.0	96 805.8	99 109.1	45 051.7	52 801.0	12.7
ISSSTE <sup>6/</sup>	20 392.8	24 749.1	31 677.6	33 016.9	40 964.6	46 492.2	44 711.8	22 390.7	25 480.6	9.4
PEMEX <sup>7/</sup>	4 221.1	10 521.5	17 447.2	2 272.1	14 314.3	17 524.2	20 006.9	7 803.9	13 033.6	60.5
CFE	3 388.8	3 637.9	4 709.2	5 497.0	7 056.8	8 285.1	9 312.0	3 754.5	4 541.8	16.3
LFC	4 261.4	5 090.0	5 891.9	6 683.3	7 703.1	8 853.4	9 535.8	3 598.9	3 941.9	5.3
SHCP				56.0						

<sup>1/</sup> Corresponde al presupuesto original autorizado.

<sup>2/</sup> Las cifras se deflactaron con base en el índice nacional de precios al consumidor promedio de los primeros seis meses de cada año.

<sup>3/</sup> La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras. Para 2002 incluye 38.3 millones de pesos de la LOTENAL.

<sup>4/</sup> Comprende servicio médico a pensionistas y pensiones de trato especial del ISSSTE e ISSFAM; transferencias estatutarias del IMSS: pensiones civiles, militares y de gracia; viudas de veteranos de la Revolución; compensaciones de carácter militar; y pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio.

<sup>5/</sup> Incluye indemnizaciones, subsidios, ayudas y jubilaciones del IMSS. Asimismo, incorpora el pago de pensiones a pensionados de CFE y LFC. Para 2004, el monto corresponde al total de las prestaciones económicas, que comprende los conceptos de curso de pago, régimen de jubilaciones y pensiones del IMSS, indemnizaciones globales, subsidios, ayudas y sumas aseguradas.

<sup>6/</sup> Incluye pensiones y jubilaciones ordinarias, gastos de funeral, indemnizaciones globales, pensiones por riesgo de trabajo, y subsidios y ayudas. Se excluyen las pensiones de trato especial.

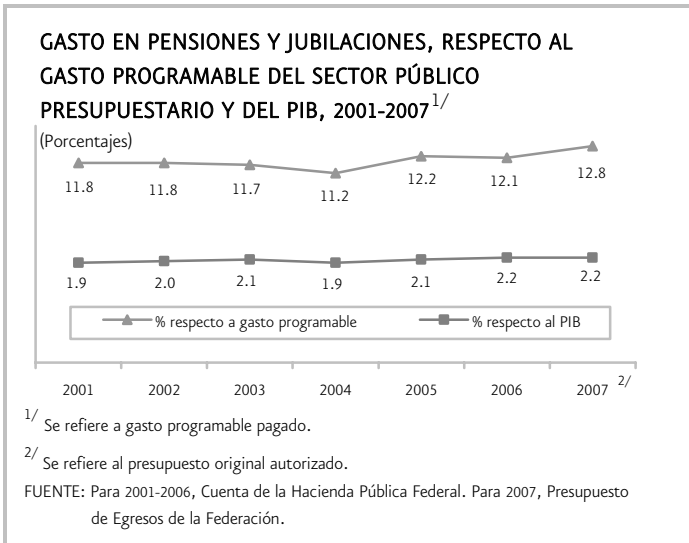
<sup>7/</sup> Se refiere principalmente a las aportaciones al Fondo Laboral PEMEX (FOLAPE).

<sup>6/</sup> Cifras preliminares.

FUENTE: Para 2001-2006, Cuenta de la Hacienda Pública Federal; meta 2007, Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Durante el periodo enero-junio de 2007, los recursos destinados al pago de pensiones se ubicaron en 111 835.5 millones de pesos, lo que representó un incremento real de 15%, respecto al monto erogado en el mismo periodo de 2006, lo que se explica por los siguientes factores:

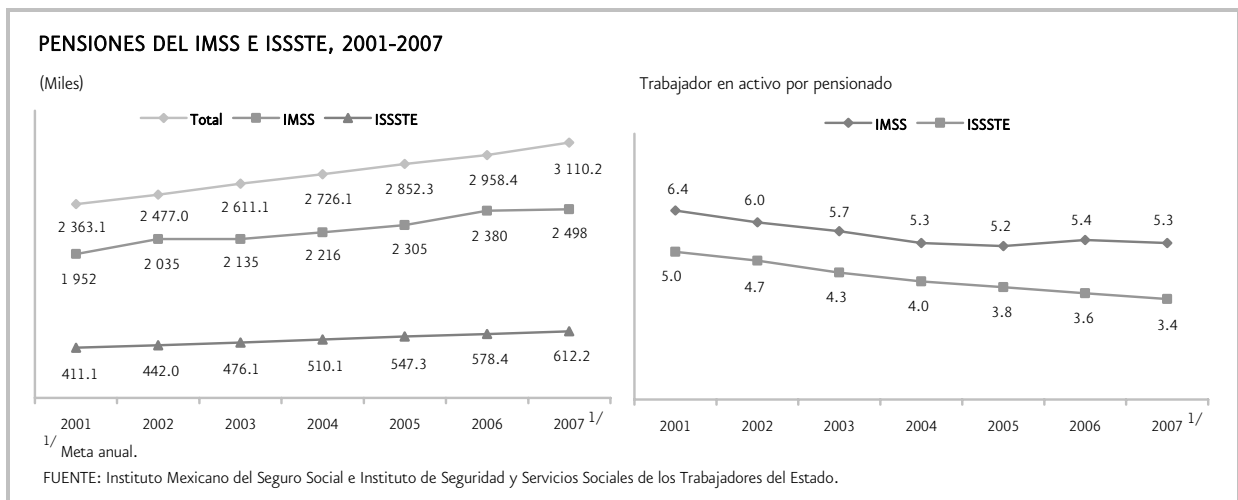
- En PEMEX, las aportaciones al Fondo de Pensiones de la entidad (FOLAPE) fueron superiores en 60.5% real. Se debe señalar que PEMEX realiza aportaciones a dicho Fondo en función de sus remanentes de operación y las obligaciones esperadas, y este Fondo se encarga de cubrir las pensiones de los beneficiarios.



- En la CFE, el pago de pensiones aumentó en 16.3% real, debido a que en el contrato colectivo de trabajo se negoció la opción de obtener un adelanto de hasta 90% de los recursos acumulados en su fondo de prima de antigüedad, así como al mayor número de pensionados y la actualización de las pensiones.
- En el IMSS y el ISSSTE el pago de pensiones se incrementó en 12.7 y 9.4% real, respectivamente, por un mayor número de pensionados y jubilados, así como la actualización de las pensiones.

## Pensiones del IMSS e ISSSTE

El Sistema de Pensiones permite a los trabajadores que al retirarse de su vida laboral o de ocurrir alguno de los supuestos contemplados en la Ley que les otorgue el derecho a una pensión, puedan disfrutar de un ingreso que les garantice una subsistencia digna y el bienestar de sus familias.



- De enero a julio de 2007 el IMSS e ISSSTE cubrieron 3 052.1 miles de **pensiones**, con una erogación de 68 831.5 millones de pesos, cifras que representaron incrementos del 4.3% en el número y del 9% real en el monto, respecto al mismo periodo del año previo.
- El total de **pensionados amparados por el IMSS**, bajo los regímenes 1973 y 1997 fue de 2 457 647, es decir, 4.1% más con respecto a julio de 2006, y tuvo un costo de nómina de 38 748 millones de pesos, con un incremento de 8.8% en términos reales en relación con el periodo enero-julio del año anterior. Estas pensiones se distribuyeron de la siguiente manera: 1 098 548 para cesantía y vejez, lo que representa el 44.7% del total; 618 340 pensiones por viudez, alcanzando el 25.1% del total; 326 384 por invalidez, un 13.3%; 271 728 por incapacidad permanente parcial, un 11.1%; y el restante 5.8%, se refiere a 142 647 pensiones por ascendencia y orfandad.

- A julio de 2007 se reportan 2 268 865 **pensionados en curso de pago** a cargo del Gobierno Federal, es decir, 3.7% más que los de julio de 2006 con un importe de 34 893 millones de pesos, lo que representó 7.1% más en términos reales a lo reportado en el mismo periodo del año previo.
- Las **pensiones temporales y provisionales** de los seguros de Invalidez y Vida y Riesgos de Trabajo ascendieron a 27 687 casos, porcentaje superior en 28% con relación a igual periodo de 2006.
- Las **rentas vitalicias**, financiadas con los recursos de la cuenta individual del trabajador y la suma asegurada a cargo del IMSS alcanzaron 5 771 casos, esto es 18% por arriba en comparación al mismo periodo del año precedente, con un costo de 3 448 millones de pesos entregados a compañías aseguradoras, bajo el concepto de monto constitutivo para el pago de pensiones. De julio de 1997 a julio de 2007 los casos ascienden a 161 095.
- En los primeros siete meses de 2007, el **ISSSTE** atendió la totalidad de la demanda presentada, al cubrirse el pago de 594 473 pensiones y jubilaciones por un monto de 30 083.5 millones de pesos, cifras que representan el 94.7 y 67.3%, respectivamente en metas y recursos del presupuesto autorizado y comparado con igual periodo del ejercicio anterior representa el 105.5 y 113.6%, en ese orden. La distribución por tipo de beneficio fue la siguiente: jubilación 21 597.4 millones de pesos (el 71.8%), retiro por edad y tiempo de servicio 3 435 millones de pesos (el 11.4%); cesantía en edad avanzada 124.6 millones de pesos (0.4%); invalidez 537.3 millones (1.8%); muerte del pensionista o trabajador (viudez y orfandad) 3 818.4 millones de pesos (el 12.7%); las de riesgos de trabajo 429.3 millones de pesos (el 1.4%); y otros conceptos 141.5 millones de pesos (0.5%).
- Bajo la Ley de 1973, el **importe mínimo de las pensiones** en el IMSS a julio de 2007 se ubicó en 1 538.2 pesos mensuales, 0.1% real menor que el otorgado en igual lapso del año anterior bajo la Ley de 1997. Derivado del aumento del 3.9% al Salario Mínimo General en el Distrito Federal a partir del 1o. de enero de 2007, en el ISSSTE se estableció el monto de la pensión mínima en 50.57 pesos diarios y la máxima en 505.70 pesos, equivalentes a 1 517 y 15 171 pesos mensuales, respectivamente. En cumplimiento del Artículo 57 de la Ley del ISSSTE, durante el mes de febrero de 2007 en forma retroactiva al 1o. de enero, se aplicó un incremento en la nómina de acuerdo al aumento autorizado a la plaza que el pensionista ocupaba en el momento de jubilarse o el Índice Nacional de Precios al Consumidor, el que resulte mayor, en este caso fue del 4.1%.
- De enero a julio de 2007 el número de **trabajadores en activo por cada pensionado** fue de 5.5 para el IMSS y de 3.8 para el ISSSTE.

## REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

### Reforma a la Ley del ISSSTE

- El 1o. de abril de 2007 entró en vigor la **nueva Ley del ISSSTE**, con la cual se llevará a cabo una reforma integral del Instituto y se transformará su sistema de pensiones para incluir uno basado en cuentas individuales. La reforma contempla a tres tipos de trabajadores:
  - Los trabajadores que ya estaban pensionados, a los cuales la reforma les reconoce sus derechos y garantiza que habrá recursos para el pago de sus pensiones, ya que el Gobierno Federal absorbe esta responsabilidad. Estos trabajadores también recibirán los beneficios de la mejora en los servicios de salud, gracias al apoyo extraordinario que dará el gobierno al Instituto por 8 mil millones de pesos y serán sujetos de un programa extraordinario de créditos hipotecarios para pensionados.
  - Los trabajadores activos al momento de ser aprobada la reforma, los cuales tendrán las dos opciones siguientes:
    - Recibir en su cuenta individual el depósito de un Bono de Pensión que reconozca sus aportaciones al sistema anterior. Estos recursos serán suficientes para pagar la pensión a la que hubieran tenido derecho de acuerdo con su antigüedad al momento de la reforma. Su antigüedad para pensión se verá reflejada y monetizada en el Bono de Pensión y su antigüedad para alcanzar el requisito y obtener el beneficio de salud para pensionados se respetará. Con la reforma, ninguno de estos beneficios se pierde si el trabajador migra al sector privado. Cabe señalar que incluso los trabajadores con menos de 15 años de antigüedad, que bajo el sistema anterior no tenían acceso a ningún beneficio pensionario, tienen derecho a recibir el Bono de Pensión.
    - Alternativamente, los trabajadores activos también tienen la opción de permanecer en el sistema de reparto que, con la reforma, tuvo algunas modificaciones. Las condiciones de retiro y jubilación de este sistema modificado serán inicialmente las mismas que en el sistema anterior. Además de las nuevas cuotas y aportaciones, el principal cambio es que a partir del año 2010 se

deberá cumplir con una edad mínima de retiro de 51 años para los hombres y 49 años para las mujeres y dicha edad mínima se incrementará gradualmente hasta llegar a 60 años para los hombres y 58 años para las mujeres en el año 2028.

- Los trabajadores que ingresen después de la reforma, los cuales se integrarán al nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales que les dará certidumbre y portabilidad de sus recursos.
- Además de las contribuciones y aportaciones obligatorias, las cuales se incrementan para tener un sistema de pensiones que permita mejores pensiones, los trabajadores tendrán un esquema de ahorro solidario en el que la dependencia o entidad en la que laboren contribuirá con 3.25 pesos por cada peso que aporte el trabajador de manera voluntaria. Con el ahorro solidario los trabajadores podrán ahorrar más de 20% de su sueldo base en la cuenta individual.
- Con la reforma, se refuerza el componente de solidaridad del sistema de pensiones, ya que para aquellos trabajadores que no alcancen a acumular suficientes recursos, habrá una pensión garantizada de poco más de 3 mil pesos, la cual será actualizada conforme a la inflación y se financiará con impuestos generales.
- Al igual que los trabajadores que cotizan al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los trabajadores del nuevo sistema de capitalización individual recibirán una cuota social por parte del Estado que se depositará en su cuenta de ahorro para el retiro. Al ser un mismo monto para todos los trabajadores, la cuota social incrementará las pensiones de los trabajadores de menores ingresos en mayor proporción.
- La reforma a la **Ley del ISSSTE** permite la portabilidad entre los dos sistemas pensionarios más grandes del país, el de los trabajadores al servicio del Estado y el de los trabajadores del sector privado. Con ello se amplían las condiciones para la conformación de un Sistema Nacional de Pensiones que permita la incorporación al mismo de los trabajadores afiliados a los esquemas de pensiones de las entidades federativas, de las empresas paraestatales y de las universidades públicas.
- Para ofrecer mayores opciones a los trabajadores, la nueva Ley del ISSSTE estableció también la creación del **PENSIONISSSTE**, órgano público desconcentrado que se encargará de administrar los recursos depositados en las cuentas individuales.
  - PENSIONISSSTE administrará las cuentas individuales de todos los trabajadores al servicio del Estado por un periodo de tres años. Después de esa fecha, los trabajadores podrán decidir que PENSIONISSSTE o una administradora de su elección, maneje sus recursos.
  - PENSIONISSSTE tiene el mandato de invertir en proyectos que fomenten la actividad productiva nacional, la construcción de vivienda, la generación de energía, la producción de gas y petroquímicos y la construcción de carreteras. PENSIONISSSTE deberá observar en todo momento las reglas de carácter general que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) para que las inversiones realizadas salvaguarden los recursos de los trabajadores.
- La reforma de pensiones tiene beneficios para los derechohabientes al otorgarles mayor libertad y premiar su esfuerzo de ahorro a lo largo de su vida laboral. Los trabajadores podrán escoger su edad de retiro, se podrán retirar en cualquier momento, siempre que tengan recursos suficientes para pagar una pensión 30% superior a la garantizada. También podrán disponer libremente de los recursos excedentes del monto necesario para alcanzar esta pensión. Si el trabajador alcanza la edad de retiro y desea seguir laborando, a diferencia de lo que sucedía en el sistema anterior al llegar a treinta años de servicio, su pensión aumenta por cada día adicional que contribuya a su cuenta individual y esto le permite alcanzar tasas de reemplazo incluso superiores al 100%. Otro beneficio para el trabajador es que se reestructura el Seguro de Invalidez y Vida y con ello se reduce el tiempo mínimo de cotización de quince a cinco años.
- La reforma de pensiones del ISSSTE, al dar viabilidad financiera al Instituto, contribuye a la mejora de los demás servicios que presta a sus derechohabientes, entre los que destaca el de salud. Adicionalmente, la reforma del ISSSTE permite acotar y eventualmente revertir un patrón de gasto explosivo, contribuye decisivamente a la estabilidad de las finanzas públicas y al incremento del ahorro financiero del país. La reforma generará ahorros netos al sector público de aproximadamente 21% del PIB, lo cual representa cerca de 40% de los pasivos contingentes previstos bajo el sistema de pensiones anterior.

## Reforma a la Ley del SAR

- El 15 de junio de 2007 se emitió un decreto de reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR), para ofrecer a los trabajadores mejores condiciones para su retiro.
  - Con la modificación del Artículo 37 de la Ley del SAR, se elimina la posibilidad de cobrar las comisiones de manera proporcional sobre los flujos de las aportaciones y se establece como única forma de cobro por la administración de las cuentas individuales, la comisión sobre saldo. De esta manera, a partir de

marzo de 2008, se facilitará la comparabilidad entre las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), se otorgará mayor transparencia y claridad al cobro de comisiones y se fomentará la competencia de estas entidades financieras, en beneficio del trabajador.

- Con las reformas al Artículo 74, se permite a los trabajadores traspasar su cuenta a una nueva AFORE antes de un año, siempre que lo haga a una administradora con mayor rendimiento neto. Esta disposición asegura que el movimiento de traspaso sea benéfico para el trabajador a través de una mayor acumulación de recursos en su cuenta individual.
- A efecto de permitir que el sistema se desarrolle en condiciones adecuadas de competencia, la reforma del Artículo 5 faculta a la CONSAR para emitir reglas de carácter general para determinar la forma en que las administradoras deberán remunerar a sus agentes promotores.
- Igualmente, se reformó el Artículo 66 bis para establecer requisitos específicos que deben cumplir los directores generales de las AFORES y se fortaleció la participación de los representantes de los trabajadores en la Junta de Gobierno de la CONSAR, al pasar de dos a cuatro representantes.

## Modificaciones al Régimen de Inversión de las Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (SIEFORES)

- En congruencia con la reforma a la Ley del SAR, el 9 de julio de 2007 la CONSAR emitió diversas modificaciones al régimen de inversión de las SIEFORES con el propósito de autorizar la apertura de tres nuevas sociedades de inversión especializadas. La familia de SIEFORES, ahora compuesta por cinco fondos, operará bajo un esquema de ciclo de vida, invirtiendo el ahorro de los trabajadores de acuerdo con su edad, a fin de ofrecer a cada grupo una diferente relación de riesgo y rendimiento esperado.
- De esta forma, el fondo 1, en el cual invierten sus recursos los trabajadores cercanos al retiro, de 56 años de edad o más, sólo podrá invertir en instrumentos nacionales e internacionales de deuda. Los otros cuatro fondos, destinados a trabajadores más jóvenes, podrán invertir, además, diversos porcentajes de su activo en instrumentos de renta variable y tendrán diferentes límites de Valor en Riesgo (VaR).
- El fondo 5, destinado a trabajadores de hasta 26 años de edad, podrá invertir hasta 30% del fondo en instrumentos de renta variable, con un VaR máximo de 2% del activo neto del fondo; el fondo 4, para trabajadores de entre 27 y 36 años de edad, invertirá hasta el 25% de su activo en renta variable, con un límite de VaR de 1.6%; los fondos 3 y 2, para trabajadores de entre 37 y 45 años y de entre 46 y 55 años de edad, respectivamente, invertirán 20 y 15% en renta variable, en ese orden, y tendrán un VaR máximo de 1.3 y 1%. Asimismo, los fondos 2 a 5 podrán invertir en nuevas clases de activos, como los denominados instrumentos estructurados y fideicomisos de infraestructura y bienes raíces (FIBRAS).

La apertura de la familia de SIEFORES y del Régimen de Inversión genera la posibilidad de obtener mayores rendimientos netos para los trabajadores, a través de portafolios más diversificados y una oferta de inversión más congruente con el horizonte de inversión del trabajador. Los mayores rendimientos asegurarán mayores montos de pensión para los trabajadores al momento del retiro.

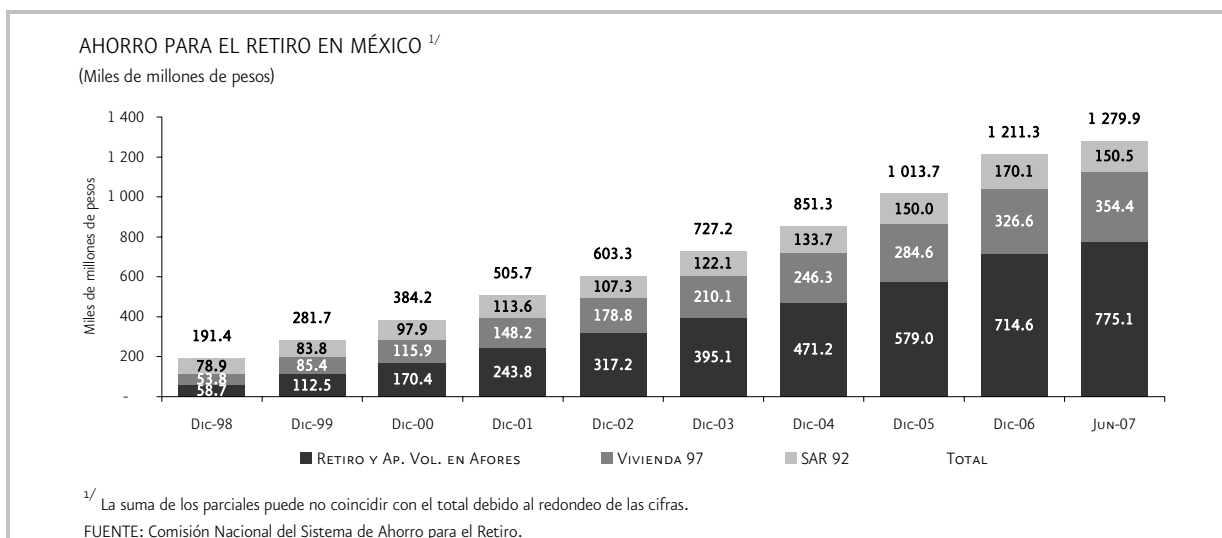
## CONTRIBUCIÓN A LA GENERACIÓN DE AHORRO INTERNO

Al término de junio de 2007 el **Ahorro para el Retiro**<sup>1/</sup> generó recursos por 1 279 875.9 millones de pesos, que mostraron un incremento de 12.9% real anual y representaron el 12.7% del PIB.<sup>2/</sup> El 88.2% de estos recursos fue depositado en las cuentas individuales administradas por las AFORES y el 11.8% restante se canalizaron al SAR 92.

---

<sup>1/</sup> Se integra por los fondos registrados en las cuentas individuales en las AFORES y los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro SAR 92, tanto de los afiliados al ISSSTE, como los correspondientes a la subcuenta de Vivienda de los afiliados al IMSS que no han traspasado su saldo a las AFORES.

<sup>2/</sup> El dato se relacionó con un PIB estimado al segundo trimestre de 2007 por un valor de 10 102 912 millones de pesos.



- El saldo de los **recursos administrados por las AFORES** ascendió a 1 129 420.9 millones de pesos, monto superior en 17.1% real, respecto al mismo periodo del año previo. De acuerdo a su composición, el 68.4% correspondió a las subcuentas de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y a la de Retiro ISSSTE; el 31.4% a la subcuenta de Vivienda administrada por el INFONAVIT y el FOVISSSTE; y el 0.2% restante a la subcuenta de Aportaciones Voluntarias.
- El total de **cuentas individuales** administradas por las AFORES fue de 37 513 270, equivalentes al 97.5% del mercado potencial estimado por la CONSAR para el segundo trimestre de 2007.<sup>1/</sup> De éstas, el 56.8% fue de trabajadores que eligieron una AFORE y el 43.2% restante correspondió a cuentas asignadas por la CONSAR.
- El **valor de la cartera de las SIEFORES Básicas** fue de 780 259.1 millones de pesos, monto que registró un crecimiento de 19.7% anual real. Las SIEFORES Básicas 2 absorbieron el 90.1% de estos recursos, mientras que las SIEFORES Básicas 1 el 9.9% restante.
  - La cartera de las SIEFORES Básicas 1 estuvo integrada por el 73.7% de títulos gubernamentales y el 26.3% de títulos no gubernamentales.
  - La cartera de las SIEFORES Básicas 2 (incluyendo el monto por exposición en renta variable) se conformó con el 68.2% de instrumentos de deuda gubernamentales (incluyendo reportos), el 14.9% de instrumentos de deuda no gubernamentales, el 11.8% de instrumentos de renta variable y el 5.1% restante de instrumentos de deuda de emisores extranjeros.
  - El **rendimiento de gestión promedio** de los últimos 12 meses de las SIEFORES Básicas 1 fue de 8.14% anual en términos reales (12.39% en términos nominales), mientras que el de las SIEFORES Básicas 2 fue de 11.35% anual real (15.74% nominal).

<sup>1/</sup> El mercado potencial estimado por la CONSAR para el segundo trimestre de 2007 fue de 38 458 696 cuentas.