

## *Reforma al sistema de pensiones del ISSSTE*

ALEJANDRO VILLÁGOMEZ AMEZCUA  
FRANCISCO GARCÍA CASTILLO\*

### INTRODUCCIÓN

La reforma al sistema de pensiones que entró en vigencia a partir del 1º de julio de 1997 sólo incluye a los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), quedan excluidos el resto de los trabajadores del país, y en particular los del sector público.<sup>1</sup> Estos últimos, regidos por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Mexicana, incluyen a los trabajadores de los poderes de la unión y del Gobierno del Distrito Federal, paraestatales y algunas otras entidades afiliadas, los cuales seguirán gozando del esquema de pensiones otorgado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), junto con el programa complementario

---

Manuscrito recibido en enero de 2004; aceptado en octubre de 2004.

\* Alejandro Villagómez Amezcua es director de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), <[alejandro.villagomez@cide.edu](mailto:alejandro.villagomez@cide.edu)>. Francisco García Castillo es Profesor de Asignatura en el CIDE y doctorante en Ciencias Financieras en el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), <[fgarciacastillo@yahoo.com](mailto:fgarciacastillo@yahoo.com)>. Los autores agradecen los comentarios de dos dictaminadores anónimos a una versión previa del artículo.

<sup>1</sup> Para un análisis de la reforma al programa del IMSS puede consultarse a Sales, Solís y Villagómez.

conocido como Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Adicionalmente, los gobiernos de los estados de la federación ofrecen programas de seguridad social a sus trabajadores mediante institutos estatales, los cuales tampoco fueron afectados por la reforma al IMSS. Esta situación conlleva a mantener un sistema nacional de pensiones diferenciado, donde los programas públicos de reparto presentan un serio problema de inviabilidad financiera debido a razones similares a las esgrimidas para la reforma del programa del IMSS. En consecuencia, el costo fiscal que se deriva de estos programas deberá ser cubierto por el gobierno afectando negativamente sus finanzas, y en última instancia a la población contribuyente en su conjunto.

Debe estar presente que a diferencia del costo fiscal de la transición en la reforma del IMSS, el costo de mantener el esquema actual de estos programas públicos para los trabajadores sujetos al apartado B es creciente y permanente. Quizá el caso más preocupante es el del ISSSTE debido a su tamaño y al hecho de que en la actualidad las aportaciones de sus afiliados no son suficientes para cubrir la nómina vigente de pensionados del Instituto, por lo que recibe una transferencia de recursos presupuestales del ramo XIX, problema que sólo se agravará si se consideran las tendencias en el crecimiento de trabajadores activos y de pensionados en los próximos años, ya que es poco probable que se dé un aumento importante en la planta laboral del sector público, y sí en cambio aumentará aceleradamente el número de pensionados.

En este trabajo se realiza una evaluación preliminar sobre la situación actual del programa del ISSSTE y se presenta una estimación actuarial y financiera del costo fiscal que implicará mantener su actual estructura con un horizonte de planeación de 55 años. Estos resultados son comparados con una situación en la que se asume una reforma parcial que mantiene el esquema de reparto, pero que modifica algunos de los parámetros actuales del programa como son las contribuciones y la edad de retiro.

#### SITUACIÓN ACTUAL DEL PROGRAMA DEL ISSSTE

El ISSSTE fue creado en 1959 con el principal objetivo de ofrecer servicios de seguridad social a los servidores públicos y dar cumplimiento a la reforma

del artículo 123 Constitucional. En 1967 este programa cubría a 2.9% de la población económicamente activa (PEA), para 1976 aumentó a 5.5% y en 1990 a 6.3%. Actualmente están afiliados trabajadores, y sus familiares, de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los poderes de la unión, de las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios, también brinda servicio a los diputados y senadores que se incorporen individual y voluntariamente al régimen, y a las agrupaciones o entidades que en acuerdo con la junta directiva se incorporen al régimen. Para 1997 esta cobertura incluía a 99 instituciones federales, 78 instituciones desconcentradas de educación pública, 34 universidades e instituciones de educación superior y 14 organismos clasificados como otros.

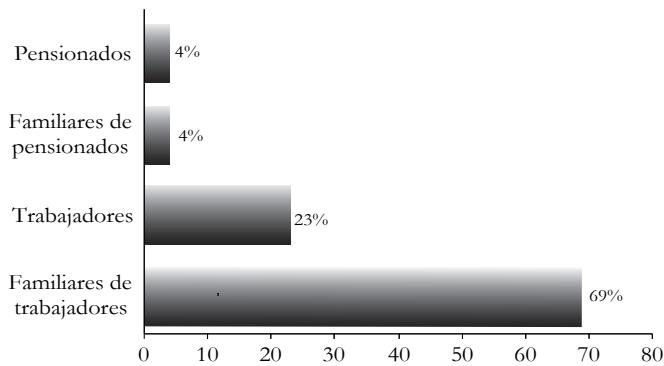
Los principales seguros, prestaciones y servicios que ofrece esta institución incluyen: medicina preventiva y servicios de rehabilitación física y mental; seguros de enfermedades y maternidad; riesgos del trabajo; jubilación; retiro por edad y tiempo de servicios; invalidez y vida y el de cesantía en edad avanzada. También se consideran servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados; arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al instituto; préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición; préstamos a corto y mediano plazos, así como otros servicios turísticos y culturales. Finalmente, también se incluye un Sistema de Ahorro para el Retiro.

### Cobertura

En junio de 2002 el Instituto tenía una población amparada de 10 255 048 derechohabientes, de los cuales 23.1% correspondía a trabajadores directos y 4.2% a pensionados. Los familiares de trabajadores en activo constituyán 69.1% mientras que el restante 3.6% correspondía a familiares de pensionados, como se observa en la gráfica 1.<sup>2</sup> El conjunto de trabajadores directos afiliados a este programa representa poco más de 6% de la PEA.

<sup>2</sup> Toda la información estadística del ISSSTE se obtuvo de los *Annuarios Estadísticos* del Instituto para varios años.

**GRÁFICA 1**  
**Distribución porcentual de la población amparada por el ISSSTE**  
(junio de 2002)



Fuente: *Anuarios Estadísticos del ISSSTE*, varios años.

La estructura actual de la población amparada al ISSSTE refleja un comportamiento tendencial donde destaca una disminución sistemática de los trabajadores en activo, debido a que en los primeros años de la década de los noventa se aplicó una ambiciosa política de desincorporación mediante la privatización de paraestatales, así como una restructuración general del sector público, lo cual se discute más adelante. Como contraparte se observa un aumento tendencial en la participación de pensionados y de familiares. De los trabajadores activos, alrededor de 15% no cotiza dentro del programa de seguro de pensión (hay modalidades en las pensiones donde los trabajadores no tienen derecho a las prestaciones de largo plazo, estos trabajadores son en su mayoría de orden eventual, pero que sí cotizan al sistema de salud) por lo que en realidad la población de trabajadores relevante para nuestro estudio es de poco más de 2 millones, de tal forma que la actual relación entre trabajadores activos y pensionados es aproximadamente de 4.7, cuando hace 10 años era alrededor de 9, y hace cinco años de 7 contribuyentes por pensionado. Las implicaciones de este hecho se discuten en la sección de evaluación.

## Financiamiento

El financiamiento de este programa se realiza en forma conjunta por aportaciones de los trabajadores y del Estado en su calidad de empleador o patrón, y comprende el régimen obligatorio y voluntario. El pago de las aportaciones se efectúa sobre el Sueldo Básico de Cotización (SBC),<sup>3</sup> hasta por una cantidad que no rebase 10 veces el salario mínimo general. Cada trabajador tiene una cuota fija de 8% del SBC, mientras que las dependencias y entidades públicas cubren 17.5% del SBC del trabajador. El cuadro 1 detalla la manera en como se distribuyen estas cuotas entre los fondos para los diversos servicios. Para el caso concreto del seguro de pensiones, la contribución total es de 7% del SBC, dividida en partes iguales entre el trabajador y el Estado.

El régimen financiero para las pensiones otorgadas por los diversos riesgos mencionados es de primas escalonadas. Finalmente, los ingresos y egresos de los seguros, prestaciones y servicios, así como los fondos especiales se contabilizan por separado.

**CUADRO 1**

**Distribución de la cuota obligatoria del trabajador y el Estado**

Concepto	Trabajador	Estado	Total
Medicina preventiva, seguro de enfermedades y maternidad	2.75	6.75	9.5
Préstamos a corto y mediano plazo	0.5	0.5	1
Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público	0.5	0.5	1
Pago de las pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas actuariales y para cubrir los servicios culturales y sociales	3.5	3.5	7
Fondo de vivienda	–	5	5
Seguro de riesgos de trabajo	–	0.25	0.25
Gastos generales de administración	0.75	1.25	2
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>17.75</b>	<b>25.75</b>

Fuente: Ley del ISSSTE.

<sup>3</sup> El salario base de cotización se integra por: sueldo presupuestal, sobresueldo y compensación. El sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en el nombramiento con relación a la plaza que desempeña; sobresueldo es la remuneración adicional concedida en atención a circun-

## Elegibilidad

Los requisitos para obtener los beneficios dependen del seguro. A continuación se mencionan brevemente estos requisitos.

*Pensión por jubilación:* tener 30 años o más de servicio e igual tiempo de cotización al Instituto, no importando la edad para el otorgamiento de esta pensión. Sin embargo, para las trabajadoras el requerimiento es de 28 años.

*Pensión por edad y tiempo de servicios:* tener 55 años de edad, 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotizar. Los años de servicio se contarán considerando uno solo de los empleos, aún cuando el trabajador hubiese desempeñado simultáneamente varios.

*Pensión por invalidez:* se otorga a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su trabajo, si realizaron contribuciones cuando menos durante 15 años.

*Pensión por muerte:* se aplica en caso de fallecimiento del pensionado por causas ajenas al servicio y se otorga a la viuda, concubina, hijos y ascendientes. Se requiere haber cotizado al menos 15 años, independientemente de su edad, o 10 años si contaba con 60 años o más al momento del fallecimiento.

*Pensión por cesantía en edad avanzada:* se otorga al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado después de los 60 años de edad y haya cotizado un mínimo de 10 años al Instituto.

*Indemnización global:* este beneficio se otorga a aquellos trabajadores que decidan separarse del servicio activo de forma definitiva y que no sean acreedores a ninguna de las prestaciones anteriormente señaladas.

## Beneficios

Debe señalarse que el programa de pensiones del ISSSTE corresponde a uno de beneficios definidos, además de funcionar prácticamente como un esquema

---

tancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios, y compensación es la cantidad que se otorga discrecionalmente, en cuanto a su monto y duración, en atención a las responsabilidades relacionados con su cargo.

de reparto. Para calcular las cantidades correspondientes a cada una de las pensiones se toma en cuenta el promedio del SBC disfrutado durante el año anterior a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento. Los beneficios estipulados por la Ley, resumidos en el cuadro 2, son los siguientes:

*Pensión de jubilación:* corresponde a una cantidad equivalente a 100% del promedio del SBC disfrutado durante el año anterior a la fecha de jubilación. Existe un tope en la cuantía de la pensión mensual de 10 veces el Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal (SMGVDF), reportado de manera mensual.

*Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios:* se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla del artículo 63 de la Ley. Esta tabla concede 50% del sueldo mencionado en el párrafo anterior a los asegurados que tengan un mínimo de 55 años de edad y 15 de servicios; aumenta 2.5% anual hasta los 25 años de servicio en que se otorga 75% y de ahí en adelante el incremento es de 5% hasta llegar a 95% con 29 años de servicio.

*Pensión por invalidez:* se calcula conforme a la tabla del artículo 63.

*Pensión por muerte:* en este caso los familiares derechohabientes del trabajador, en el orden determinado por la propia ley, tienen derecho a un beneficio equivalente a 100% de la pensión por jubilación que le hubiese correspondido al trabajador, sin rebasar 100% del sueldo regulador.

*Pensión por cesantía en edad avanzada:* se calcula aplicando al sueldo regulador la tabla contenida en el artículo 83 de la Ley. Por ejemplo, con 60 años de edad el porcentaje aplicado es de 40%, el cual aumenta hasta 50% con 65 o más años de edad.

*Indemnización global:* es igual al monto total de las cuotas con que hubiese contribuido, si tuviese de 1 a 4 años de servicios. Si el trabajador tiene de cinco a nueve años de cotización, se le otorga además 45 días de su último SBC. Si tiene de 10 a 14 años de cotización, se le otorgan sus cuotas más 90 días de su último SBC. Finalmente, si el trabajador muere sin tener derecho a las pensiones mencionadas, el Instituto entregará a sus beneficiarios en el orden ya descrito, el importe de la indemnización global que le corresponda.

**CUADRO 2**  
**Elegibilidad y beneficios del programa del ISSSTE**

<i>Tipo de cobertura</i>	<i>Requisitos</i>	<i>Beneficios</i>
Invalidez	15 años de servicio (750 semanas)	De acuerdo a la tabla del artículo 63 de la Ley, dependiendo de la antigüedad
Vejez, jubilación o retiro	30 años de servicio (1 500 semanas)	100% del promedio del sueldo básico del último año, con máximo de 10 SMGVDF
Cesantía en edad avanzada	60 años de edad con 10 años de servicio (500 semanas)	Porcentaje al promedio del sueldo base del último año, que va de 40 hasta 50%, con máximo de 10 SMGVDF
Retiro por edad y tiempo de servicios	55 años de edad con 15 años de servicio (750 semanas)	Es igual a la pensión por jubilación, reducida hasta 50% por los años de antigüedad que faltan para completar 30
Muerte (ocurrida por causas ajenas al trabajo)	15 años de servicio (750 semanas) o 60 años de edad con 10 años de servicio (500 semanas)	100% de la pensión que hubiese correspondido al asegurado en caso de jubilación, para viuda e hijos, sin exceder 100% del promedio del sueldo base del último año
Indemnización global (por separación del servicio sin tener derecho a pensión)	Ninguno	Monto total de las cuotas con que hubiese contribuido si tiene de 1 a 4 años de servicio, más 45 días adicionales del último sueldo base si tiene de 5 a 9 años, o bien más de 90 días de sueldo si tienen de 10 a 14 años de servicio

Fuente: Ley del ISSSTE.

### **Garantía de pensión mínima**

Existe una garantía de pensión mínima a quienes reúnan los requisitos de edad y semanas cotizadas, equivalente a un mes de SMGVDF al momento de entrar en vigencia la Ley, actualizado por el índice nacional de precios al consumidor (INPC) a la fecha en que se otorgue la pensión.

### **Sistema de Ahorro para el Retiro**

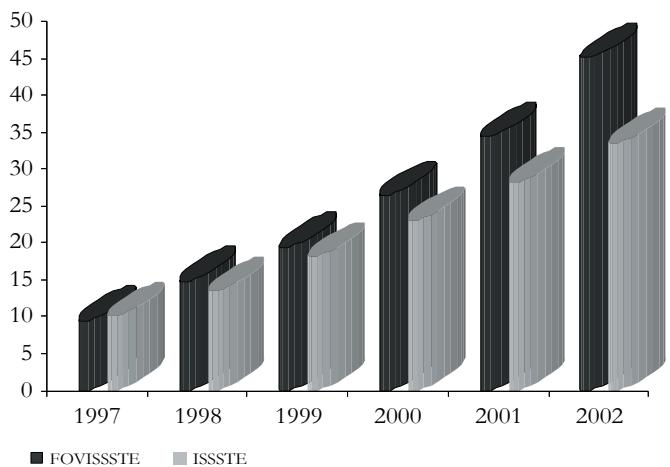
El Sistema de Ahorro para el Retiro fue creado en mayo de 1992 como un sistema obligatorio de contribuciones definidas y capitalización total, complementario a los programas ofrecidos por el IMSS y el ISSSTE. El sistema

esta basado en cuentas individuales, compuestas por dos subcuentas: retiro y vivienda. En la gráfica 2 se presenta la evolución de los saldos acumulados en dichas subcuentas. Estos saldos representan actualmente 0.74 y 0.54% del producto interno bruto (PIB), respectivamente.

*Subcuenta de retiro:* los recursos de esta subcuenta son depositados en los bancos que los administran. Estos recursos se entregan al Banco de México, a más tardar el cuarto día hábil bancario después de haberlos recibido por parte de la dependencia gubernamental donde labora el trabajador. El Banco de México, a su vez, canaliza dichos recursos al gobierno federal a través de créditos directos, los cuales devengarán intereses a una tasa no inferior al dos por ciento anual. El cálculo de estos intereses se hará sobre el saldo promedio diario mensual, ajustado con el INPC del mes inmediato anterior.

*Subcuenta de vivienda:* Los recursos de esta subcuenta son transferidos al Fondo de Vivienda (FOVISSSTE). En este caso, este fondo pagará intereses en función de su operación.

GRÁFICA 2  
**Saldo del SAR, apartado B**  
 (miles de millones de pesos)



Nota: Saldos al mes de septiembre.

Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

## Vivienda

En cuanto a la prestación de vivienda, los trabajadores afiliados al ISSSTE cuentan con un Fondo de Vivienda, cuyo objetivo es el de establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria, o bien, a través del otorgamiento de una garantía personal, en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Estos préstamos se harán una sola vez. Este fondo está integrado por recursos que provienen de las aportaciones que las dependencias y entidades de sector público entregan al Instituto por el equivalente a 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores.

## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

En esta sección presentamos una evaluación de las condiciones actuales del programa de pensiones del ISSSTE, y destacamos los principales elementos por los cuales es recomendable una modificación de su actual esquema.

### Factores demográficos

Los cambios en las tendencias demográficas en nuestro país, y que constituyeron un elemento que justificó la reforma al programa de pensiones del IMSS de 1997, también afectan a cualquier otro programa público de pensiones de reparto, en este caso el del ISSSTE. La tasa de crecimiento de la población, que entre 1970 y 1990 fue de 3.7% en promedio anual, ha disminuido a 1.6% para la década de los noventa como consecuencia de una menor tasa de fertilidad. Por otro lado, los avances en salud y calidad de vida han contribuido a aumentar la esperanza de vida de la población, siendo actualmente de 72.1 años para los hombres y de 77.1 para las mujeres, lo que implica que, en promedio, se tiene una expectativa de vida al nacimiento de 74.6 años.<sup>4</sup> En

<sup>4</sup> Virgilio Partida y Juan Enrique García, “El cambio epidemiológico reciente”, en *La situación demográfica de México*, Consejo Nacional de Población, 2002.

conjunto estos elementos han ido modificando la estructura de la pirámide poblacional, que aunque aún está dominada por población joven, muestran una creciente participación de la población mayor de 65 años. En 1995 este último grupo representó 4.2% de la población total, y se estima que en 2030 representará más de 10 por ciento.

### **Adelgazamiento del sector público**

Un segundo factor que afecta en particular al programa del ISSSTE, se vincula a los cambios que ha venido enfrentando el sector público en nuestro país en la última década, acorde con el objetivo de reestructurarlo y que ha significado un importante proceso de adelgazamiento mediante la desincorporación y privatización de diversas entidades, así como un reajuste en la ocupación de la burocracia federal. En particular, este elemento significa una menor tasa de incorporación de trabajadores jóvenes y contribuyentes al sistema ISSSTE, mientras que la participación de los trabajadores de mayor edad y, en particular, los jubilados, irá aumentando.

En conjunto, tanto los cambios demográficos como el efecto por el adelgazamiento del sector público han afectado la estructura y la evolución de afiliados al sistema, como se observa en el cuadro 3. Por ejemplo, entre 1988 y 1992, no sólo no aumentó el número de trabajadores activos al Instituto, sino que decreció 2.5% en ese lapso, mientras que el número de pensionados aumentó 39.8%. Entre 1988 y 2002, el número de trabajadores activos aumentó 12.8%, mientras que el número de pensionados lo hizo en 156.7% en ese mismo lapso. Esta sustancial divergencia en las tasas de crecimiento de ambos grupos de trabajadores, que resulta incluso mayor que en el caso del IMSS, ha conducido a que la relación de activos por pensionados, que hace 10 años era de alrededor de nueve, haya disminuido a 4.9 activos por pensionado en 2002. Hay que notar que entre 1996 y 2002, la tasa promedio anual de crecimiento de los trabajadores activos ha sido menor a 1.5%, mientras que la tasa correspondiente para los pensionados supera 6% anual, como se observa en la gráfica 3.

**CUADRO 3*****Población amparada a escala nacional por el ISSSTE***

Serie histórica y estructura porcentual  
(miles de personas)

Año	Total	Trabajadores	%	Familiares de trabajadores	%	Pensionados	%	Familiares de pensionados	%
1981	5 319	1 532	20.8	3 654	68.7	71	1.3	63	1.2
1982	5 468	1 584	29.0	3 745	68.5	74	1.4	65	1.2
1983	5 611	1 651	29.4	3 813	68.0	78	1.4	69	1.2
1984	6 080	1 828	30.1	4 088	67.2	110	1.8	55	0.9
1985	6 448	1 857	28.8	4 402	68.3	121	1.9	67	1.0
1986	6 957	2 004	28.8	4 743	68.2	136	2.0	74	1.1
1987	7 357	2 095	28.5	5 003	68.0	139	1.9	120	1.6
1988	7 415	2 098	28.3	5 006	67.5	167	2.3	144	1.9
1989	7 845	2 097	26.7	5 398	68.8	187	2.4	162	2.1
1990	8 302	2 012	24.2	5 910	71.2	204	2.5	176	2.1
1991	8 507	2 018	23.7	6 079	71.5	218	2.6	191	2.2
1992	8 643	2 046	23.7	6 162	71.3	233	2.7	201	2.3
1993	8 919	2 107	23.6	6 346	71.2	250	2.8	215	2.4
1994	9 102	2 150	23.6	6 452	70.9	268	2.9	231	2.5
1995	9 246	2 180	23.6	6 541	70.7	282	3.0	243	2.6
1996	9 312	2 188	23.5	6 565	70.5	300	3.2	258	2.8
1997	9 472	2 221	23.4	6 659	70.3	318	3.4	274	2.9
1998	9 724	2 275	23.4	6 821	70.1	338	3.5	291	3.0
1999	9 897	2 304	23.3	6 910	69.8	367	3.7	316	3.2
2000	10 066	2 338	23.2	7 010	69.6	386	3.8	333	3.3
2001	10 237	2 369	23.1	7 102	69.4	411	4.0	354	3.5
2002 <sup>a</sup>	10 255	2 365	23.1	7 090	69.1	429	4.2	370	3.6

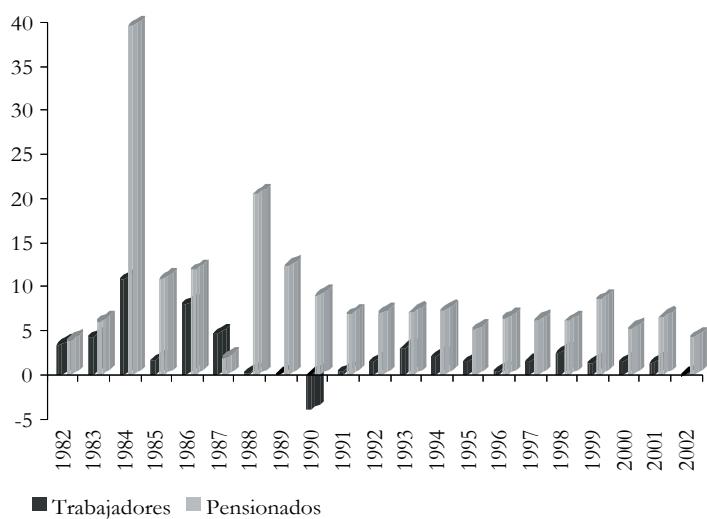
Nota: a/ Información hasta junio de 2002.

Fuente: *Anuarios Estadísticos del ISSSTE*.

Es de esperar que esta tendencia se mantenga en el futuro. Por un lado inciden los cambios demográficos ya mencionados, mientras que por el otro, es poco probable que se registre un aumento importante en la planta laboral del sector público, acorde con las políticas recientes de redefinir el papel del Estado, al reducir su participación en el sector productivo, así como racionalizar su planta laboral ante la necesidad de mantener finanzas públicas sanas. Aún más, del total de plazas del sector público, aproximadamente 50% corresponden al magisterio, y en el mediano plazo, es previsible que esta

fuerza laboral no sólo no crezca, sino que disminuya en la medida que las necesidades de educación, en particular a nivel primaria, empiecen a disminuir debido a la prácticamente total cobertura que ya se tiene en la actualidad, así como a la reducción en la tasa de crecimiento de la población infantil. En consecuencia, las presiones que se van generando por una disminución en la población contribuyente y un aumento en la población en edad de retiro resultan ser mayores en el programa del ISSSTE que en el del IMSS, cuando fue reformado.

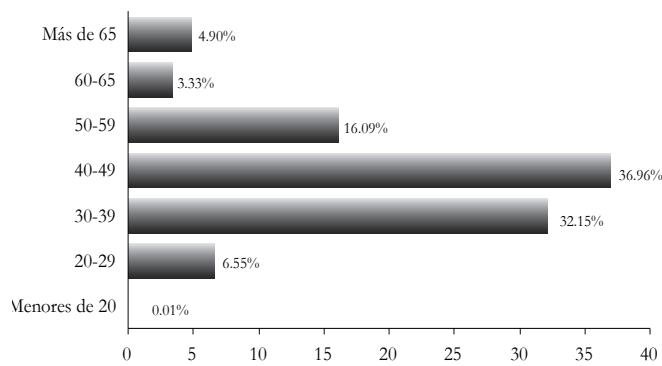
**GRÁFICA 3**  
**Tasa de crecimiento de pensionados y trabajadores**  
(variación porcentual)



Fuente: *Annuarios Estadísticos del ISSSTE*.

Dos aspectos adicionales agravan esta situación. El primero se refiere a la edad promedio de los trabajadores afiliados al ISSSTE, estimada en aproximadamente 43.8 años, que es mayor comparada con los afiliados al IMSS. En la gráfica 4 se observa que más de 60% de los afiliados son mayores de 40 años.

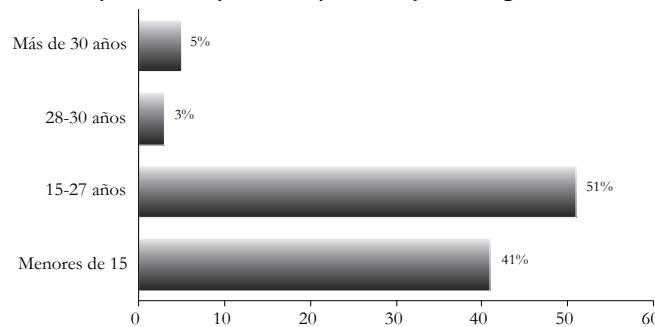
**GRÁFICA 4**  
**Porcentaje de trabajadores afiliados por edad**



Fuente: *Annarios Estadísticos del ISSSTE*.

En segundo lugar, se observa una fuerte concentración de afiliados próximos a pensionarse debido a que cubren sus requisitos de años de servicio, como se observa en la gráfica 5. Casi 60% de los afiliados tienen ya al menos 15 años de servicio. Más aún, cerca de 80 mil trabajadores tienen entre 28 y 30 años de servicio por lo que pueden jubilarse durante los próximos tres años. Esta cifra representa aproximadamente 35% de la nómina actual de pensionados de este programa.

**GRÁFICA 5**  
**Porcentaje de trabajadores afiliados por antigüedad**



Fuente: *Annarios Estadísticos del ISSSTE*.

## Contribuciones insuficientes y débil relación con beneficios

Al igual que en el caso del sistema anterior del IMSS, el esquema del ISSSTE presenta el problema de que las contribuciones actuales resultan insuficientes para cubrir los beneficios definidos por la ley para sus afiliados, como se muestra en la siguiente sección. La contribución de 7.5% del SBC que cubre el pago de indemnizaciones globales y pensiones del ISSSTE es inferior a 8.5% del sistema anterior del IMSS, mientras que los beneficios son obtenidos en términos de tasas de reemplazo son mayores en el primer caso. Para tener una idea de los beneficios a que son acreedores los afiliados al ISSSTE, y compararlos con los beneficios obtenidos por el programa anterior del IMSS (el desaparecido Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, IVCM), en el cuadro 4 se presentan los resultados de una estimación de las tasas de reemplazo para ambos programas. En el cálculo de las pensiones se considera un trabajador con un salario promedio de 3 salarios mínimos y antigüedad en el sistema de 15, 20, 25 y 30 años. Estos ejemplos muestran claramente cómo para dos esquemas de pensiones públicos y de beneficios definidos, el del ISSSTE reporta mayores tasas de reemplazo.

**CUADRO 4**  
**Tasas de remplazo**

Antigüedad (años)	Pensión IMSSS-IVCM VSM	Tasa de remplazo %	Pensión ISSSTE (años de servicio) VSM	Tasa de remplazo %
15	1.14	38.00	1.50	50.00
20	1.44	48.16	1.88	62.50
25	1.75	58.33	2.25	75.00
30	2.05	68.49	3.00	100.00

Nota: VSM = veces el salario mínimo.

Fuente: Kroepfly y Mejía, 1997.

Si a esta insuficiencia de contribuciones y beneficios relativamente altos se agregan consideraciones como el que la edad promedio del afiliado al ISSSTE es mayor que la del afiliado al IMSS, que la tasa de crecimiento esperada de los afiliados es menor, mientras que la de los pensionados es mayor, incluso

respecto a las del IMSS antes de la reforma, tendríamos que las conclusiones que se obtuvieron del diagnóstico del programa IVCM del IMSS no sólo aplican al del ISSSTE, sino que el problema tendría mayor gravedad. Para tener una idea de lo que esto significa, a continuación se presenta información de los ingresos y egresos del ISSSTE para el año 2001, en donde se observa que estos problemas ya sugieren la inviabilidad financiera del programa en el mediano y largo plazos. En el cuadro 5 se presentan los ingresos del Instituto por concepto de aportaciones de los trabajadores y del Estado. La nómina de pensiones vigentes en ese año sumó 25.4 mil millones de pesos. Para cubrir esta diferencia, el Gobierno realiza una transferencia presupuestal proveniente del ramo XIX, que en 2001 fue de 11.4 mil millones de pesos.

### **Portabilidad**

El problema de portabilidad de beneficios, el cual se refiere a que un trabajador no pierda los derechos adquiridos al cambiar de un trabajo a otro, se resolvió parcialmente para los trabajadores afiliados al IMSS con la reforma que entró en vigencia en julio de 1997. Sin embargo, la movilidad laboral entre los sectores público y privado en México significan una pérdida importante en cuanto a beneficios de jubilación debido a la existencia de dos sistemas distintos. Este problema, que afecta negativamente el bienestar de los trabajadores, sólo podrá solucionarse en la medida que el programa del ISSSTE sea reformado en línea con el sistema actual del IMSS.

### **Reservas**

Este es también un problema similar al que enfrentó el programa IVCM del IMSS. Aunque la Ley del ISSSTE señala que la constitución de una reserva actuarial es prioritaria respecto a una financiera, y que esta reserva debe ser invertida en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, existe poca información pública al respecto, e incluso es probable que no se cuente con una reserva adecuada, por lo que de hecho el programa funciona como un plan de reparto. Otro elemento que indica que éste es

**CUADRO 5**  
**ISSSTE: monto de aportaciones, 2000-2001**  
(miles de pesos)

Aportaciones	Trabajador		Gobierno		Total	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Fondo de Vivienda			5 357 428.8	6 255 703.5	5 357 428.8	6 255 703.5
Fondo de prestaciones <sup>a</sup>	5 945 995.1	6 727 241.4	6 287 216.7	7 141 174.5	12 233 211.8	13 868 415.9
Servicios médicos	3 114 568.8	3 483 209.0	7 289 004.6	8 290 107.7	10 403 573.4	11 773 316.7
Servicio médico a pensionistas			518 167.7	598 201.5	518 167.7	598 201.5
Riesgos profesionales			269 102.9	306 450.0	269 102.9	306 450.0
Transferencias del ramo XIX al pago de pensiones				9 437 419.2	11 415 451.2	
Total de aportaciones y transferencias	9 060 563.9	10 210 450.4	19 720 920.7	22 591 637.2	38 213 903.8	44 217 538.8
Pensiones vigentes			Total		Total	
Jubilación					11 286 460.0	17 482 538.6
Edad y tiempo de servicio					2 473 497.2	3 386 128.6
Cesantía en edad avanzada					145 272.3	167 737.7
Viudez					1 704 528.9	2 341 745.8
Orfandad					225 269.1	297 733.1
Viudez y orfandad					787 004.2	1 095 219.9
Ascendencia					72 594.1	97 499.2
Invalidez					373 191.6	560 441.1
Total de pensiones					17 067 817.4	25 429 044.0

Notas: Incluye las aportaciones realizadas por organismos del gobierno federal y organismos de gobiernos municipales y estatales.

a/ Pago de las pensiones e indemnizaciones, así como para integrar las reservas actariales y para cubrir los servicios culturales y sociales.

b/ Cálculo propios con base a la valuación actuarial al 31 de diciembre de 2001 y Segundo Informe de Gobierno, 2002.

Fuente: Anuario Estadístico del ISSSTE, 2000 y 2001.

un problema es el hecho de que, como ya se mencionó, el Estado viene realizando una transferencia para el pago de pensiones registrada en el ramo XIX. Finalmente, aunque no es evidenciado, es probable que se realicen transferencias internas en el Instituto, del ramo de pensiones a otros ramos de los servicios que presta. En todo caso, queda claro que la carencia de una reserva adecuada para hacer frente a pensiones futuras agrava la viabilidad financiera del programa de pensiones del ISSSTE.

Los aspectos expuestos en esta sección ofrecen una idea del serio problema de viabilidad financiera que enfrenta el programa del ISSSTE y cuyo costo fiscal se estima en la siguiente sección.

#### EVALUACIÓN DEL COSTO FISCAL DEL PROGRAMA

En esta sección realizamos un ejercicio actuarial, similar al utilizado por Sales, Solís y Villagómez (1999) que nos permite cuantificar el costo fiscal del actual programa del ISSSTE. Este modelo utiliza información detallada sobre las estructuras por edad, así como la salarial actual de los afiliados, directos y dependientes, al sistema. Esta información, aunada a la derivada de los beneficios otorgados por el sistema, y a supuestos referentes a tendencias demográficas y a variables macroeconómicas claves permiten generar proyecciones detalladas sobre la evolución de ingresos y egresos del programa de pensiones.<sup>5</sup> Dos son los ejercicios que presentamos. En el primero se proyecta el costo fiscal que se deriva del programa tal y como funciona en la actualidad, mientras que el segundo ejercicio considera algunas modificaciones en contribuciones y edad de retiro, lo que constituye una reforma parcial menor al esquema actual. En ambos casos, las proyecciones se realizan considerando dos escenarios distintos de crecimiento del PIB para un lapso de 55 años. El primer escenario, E1, asume un crecimiento promedio real de 3%, un crecimiento promedio en el salario real de 1.3% y

<sup>5</sup> En el apéndice se detalla más las características del modelo, variables y simulación. La magnitud de la información utilizada impide reproducirla en este trabajo. Sin embargo, para cualquier consulta puede contactarse a Francisco García <fgarciacastillo@yahoo.com>.

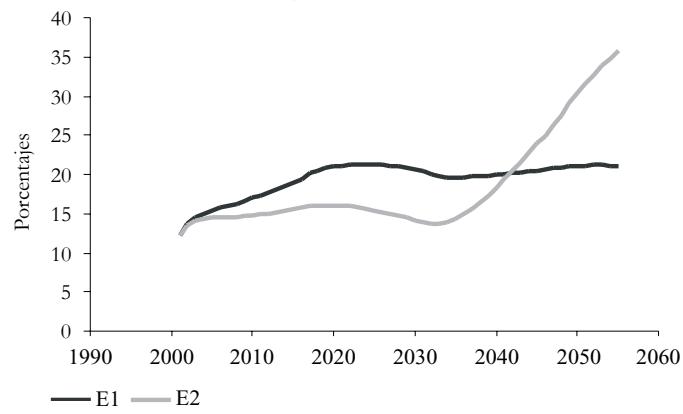
un aumento promedio anual en los afiliados de 0.5%. El segundo escenario, E2, considera los siguientes supuestos para estas tres variables, 5, 2.8 y 2% respectivamente. Nuestra población total de asegurados, que denominamos generación total de asegurados (GTA), la descomponemos en dos subgrupos: generación actual de asegurados (GAA) y generación futura de asegurados (GFA). El monto por concepto de beneficios que presentamos en este estudio incluye las pensiones por jubilación, riesgo de trabajo, invalidez y muerte. Esto nos permite tener una mejor apreciación del monto global del pasivo contingente que se deriva de este programa de seguros del ISSSTE. Sin embargo, es importante señalar que el importe que se deriva sólo de las pensiones de jubilación representa poco más de 80% del importe total de estas prestaciones. También debe señalarse que el monto relevante de contribución en este ejercicio es de 7.25% del salario base de contribución: 7% para jubilación e indemnizaciones globales, pagado en partes iguales entre el trabajador y el Estado, y 0.25% para riesgos de trabajo, cubierto por el Estado.

### **Costo fiscal del sistema actual**

Este ejercicio asume que se mantiene el programa de beneficios en su forma actual. Se estima la evolución futura de los afiliados y pensionados, de los ingresos y egresos del Instituto y de la prima de gasto que se requiere para poder cubrir la nómina de pensiones. En la gráfica 6 se muestra la evolución de dicha prima de gasto requerida para cubrir los beneficios analizados de este programa bajo los dos escenarios propuestos. En ambos casos queda claro que el sistema es deficitario, ya que la contribución actual es de 7.25% del SBC mientras que las primas requeridas están por arriba de 10% y son crecientes en el tiempo. La prima promedio en los próximos 55 años en E1 es de 19.5% y en E2 es de 18.6% del SBC.

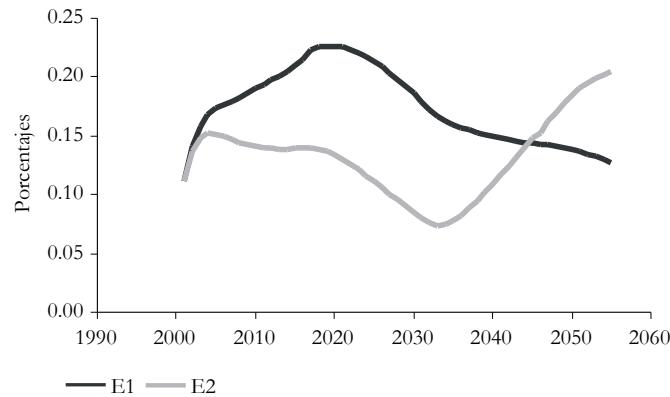
De la comparación del gasto operativo anual y de los ingresos por cuotas derivamos el déficit que enfrenta el programa y que constituye el costo fiscal para el gobierno. La evolución de este costo en ambos escenarios se presenta en la gráfica 7.

**GRÁFICA 6**  
**Evolución de la prima de gasto total**



Fuente: *Anuarios Estadísticos del ISSSTE*.

**GRÁFICA 7**  
**Evolución del costo fiscal sin reforma**  
(% del PIB anual)



Fuente: *Anuarios Estadísticos del ISSSTE*.

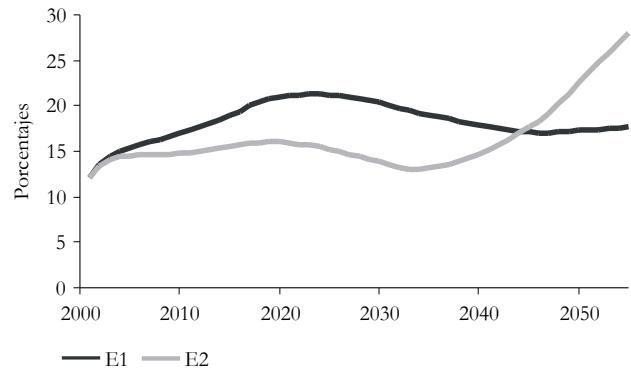
En E1, este costo fiscal promedio en los próximos 55 años representa 0.18% del PIB mientras que en E2 representa 0.13% del PIB. En términos de valor presente, en E1 se habla de 22.9% del PIB mientras que en E2, la

cifra es de 39% del PIB. Es interesante señalar que esta cifra resulta menor a la que se estimó en su momento para el programa del IMSS; sin embargo, debe recordarse que la plantilla de afiliados al ISSSTE es cerca de una sexta parte de los afiliados al IMSS, por lo que en términos relativos, el costo fiscal del programa de este último es considerablemente mayor.

### **Costo fiscal con cambios parciales**

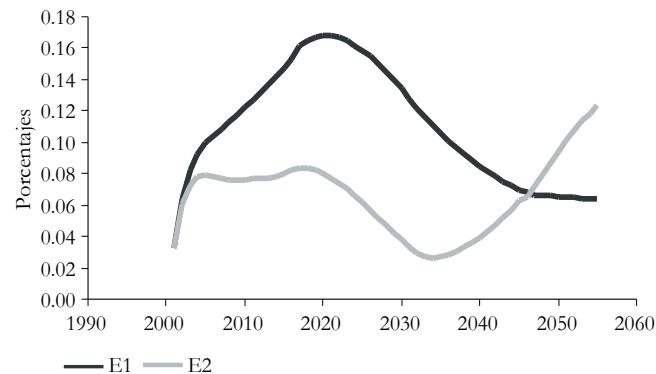
En este segundo ejercicio se estima el costo fiscal del programa al considerar algunos cambios menores al esquema actual. Es importante señalar que el menú de reformas posibles es muy amplio. Por ejemplo, puede considerarse un cambio radical como en el caso del programa del IMSS que significó sustituir al sistema de reparto por uno de capitalización total con administración privada de los fondos. Esta opción sería deseable pero enfrentaría una gran oposición política debido a las características particulares de los afiliados a este programa. En el otro extremo de opciones se pueden considerar cambios menores al programa actual, que afecten sólo el valor de algunos parámetros relevantes, como son la edad de jubilación, monto de contribuciones, monto de beneficios o una combinación de éstos. Estos son cambios parciales que trasladan en el tiempo el problema de fondo, pero son más viables. Es por esa razón y con fines de comparación que en el presente trabajo se propone un ejercicio en esta segunda línea. En concreto, en nuestro segundo ejercicio asumimos los siguientes cambios de parámetros al programa actual. *a)* un aumento en un punto porcentual en la contribución por parte del trabajador para jubilación, al pasar de 3.5% actual a 4.5%; *b)* se agrega una contribución para el seguro de invalidez y vida de 2.5% del salario base de contribución, distribuida en 1% para el gobierno y 1.5% para el trabajador; *c)* se modifica el criterio de obtención de beneficios de pensión al considerar una edad mínima de 65 años de edad para jubilación, pero sólo para los trabajadores de nuevo ingreso (esto es, se respeta el esquema para los trabajadores ya afiliados al momento de los cambios). En las gráficas 8 y 9 se presentan de manera visual los efectos de estas modificaciones.

**GRÁFICA 8**  
**Evolución de la prima de gasto total  
 bajo la reforma propuesta**



Fuente: *Anuarios Estadísticos del ISSSTE*.

**GRÁFICA 9**  
**Evolución del costo fiscal con reforma  
 como porcentaje del PIB anual**



Fuente: *Anuarios Estadísticos del ISSSTE*.

Estas tres modificaciones son menores, pero aún así generan cambios importantes en el costo fiscal. En la gráfica 8 se presenta la evolución de

la prima de gasto derivada de esta propuesta de cambios al programa considerando los mismos escenarios que en la sección anterior. Esta prima de gasto promedio para todo el sistema disminuye ligeramente a 18.36% en E1 y a 16.37% en E2. Por su parte, el costo fiscal también disminuye como se observa en la gráfica 9. El flujo promedio anual en E1 es de 0.11% del PIB, mientras que para E2 es de 0.07% del PIB. Esto significa una reducción de casi 40% en el primer caso y casi 60% en el segundo escenario, respecto al costo del programa actual. No obstante esto, este costo fiscal en valor presente para nuestro horizonte de 55 años es aún significativo, 13.5% del PIB en el primer escenario y 19.3% del PIB en E2, como se aprecia en el cuadro 6. Este ejercicio nos permite ver que los tres cambios menores propuestos permiten reducir en aproximadamente la mitad el costo fiscal del actual programa de pensiones del ISSSTE, por lo que una reforma en este sentido resulta beneficiosa comparada con mantener el actual programa, aunque debe reconocerse que existen otros esquemas alternativos que pueden permitir mejores resultados.

#### CUADRO 6

#### *Resumen del costo fiscal anual del actual sistema y de la propuesta*

	Escenario 1		Escenario 2	
	Costo fiscal anual <sup>a</sup>	Valor presente <sup>b</sup>	Costo fiscal anual <sup>a</sup>	Valor presente <sup>b</sup>
Sin reforma	0.18	22	0.13	39
Con reforma	0.11	13	0.07	19

Notas:

a/ El costo fiscal es el promedio de las transferencias anuales en términos del PIB.

b/ El valor presente es en términos del PIB de 2001.

Fuente: *Anuarios Estadísticos del ISSSTE*.

### CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en este estudio ofrece una valoración sobre el serio problema de viabilidad financiera que presenta el programa de pensiones del ISSSTE y la urgente necesidad de modificarlo, no sólo por el costo fiscal que implica, sino porque este costo será creciente. Hay que recordar que, en la actualidad, para este programa las aportaciones no son suficientes para cubrir la nómina vigente de pensionados del Instituto, por lo que recibe una

transferencia de recursos presupuestales del ramo XIX, superior a 0.13% del PIB. Dadas las tendencias en el crecimiento de trabajadores activos y de pensionados este problema sólo se agravará en los próximos años, ya que es poco probable que se de un aumento importante en la planta laboral del sector público, mientras que el número de pensionados aumentará. Este proceso parece ser más acelerado que en el caso del IMSS, debido a que la edad promedio de los afiliados al ISSSTE es mayor. En todo caso, el punto central es que el programa de pensiones del ISSSTE representa una erogación presupuestal distinta a las aportaciones del Estado estipuladas en la Ley del ISSSTE y representará un importante costo fiscal en el futuro. Utilizando supuestos moderados para el comportamiento futuro de la economía y de este programa, estimamos que si este no se reforma el costo fiscal derivado oscilará entre 22 y 39% del PIB. Si se procede a una reforma menor que sólo afecte algunos de los parámetros del esquema actual como contribuciones y edad de retiro, dicho costo puede reducirse en casi 50%. Sin embargo, nuestra propuesta sólo intenta mostrar como el cambio de ciertos parámetros permite ahorros en el costo fiscal, pero no deben descartarse alternativas mixtas que permitan mitigar este costo al tiempo que el programa cumpla con su objetivo final que es el de garantizar pensiones a los trabajadores.

En todo caso, el punto central es la urgente necesidad de realizar reformas al programa antes de que sea demasiado tarde.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Kroepfly, Marcelo y Jorge Mejía, *Análisis del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, circulación interna, CONSAR, 1997.
- Sales-Sarappy, Carlos, F. Solís y A. Villagómez, "Pension System Reform: The Mexican Case", en Martin Feldstein (ed.), *Privatizing Social Security*, The University of Chicago Press, 1999.
- ISSSTE, *Anuarios Estadísticos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, 1989-1998.
- \_\_\_\_\_, *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*.
- IMSS, *Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social*.
- \_\_\_\_\_, *Nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social*.

## APÉNDICE

### Modelo y técnica utilizados en el ejercicio de simulación

Para la realización de propuestas para que el ISSSTE tenga la oportunidad de permanecer y cumplir con las obligaciones que le confiere la Ley, se deben cumplir algunos criterios, los cuales deben estar apegados a la universalidad, obligatoriedad y a la solidaridad que caracterizan a toda institución de seguridad social. En el presente trabajo, se proponen y se evalúan algunas reformas a la Ley del ISSSTE en el rubro de prestaciones de largo plazo (pensiones), esperando obtener un menor costo para el Estado y, por ende, una menor carga impositiva para los trabajadores de este país.

#### *Información utilizada*

La información necesaria para llevar a cabo el procedimiento de proyección de los pasivos contingentes es la siguiente:<sup>6</sup>

- Matriz de trabajadores por edad y antigüedad al 31 de diciembre de 2001
- Matriz de salarios por edad y antigüedad al 31 de diciembre de 2001
- Vector de casos e importes de pensionados por incapacidad permanente parcial por edad
- Vector de casos e importes de pensionados por incapacidad permanente total por edad
- Vector de casos e importes de pensionados por jubilación por edad
- Vector de casos e importes de pensionados por retiro por edad y años de servicio por edad
- Vector de casos e importes de pensionados por invalidez por edad
- Vector de casos e importes de pensionados por viudez por edad
- Vector de casos e importes de pensionados por orfandad por edad
- Vector de casos e importes de pensionados por ascendencia por edad

---

<sup>6</sup> Fuente: Servicios Actuariales del ISSSTE.

### *Metodología utilizada para las proyecciones*

El método utilizado para calcular las proyecciones demográficas y financieras de los asegurados del ISSSTE que se presentan en el estudios es el que se describe en la *Metodología para el cálculo de las proyecciones demográficas y financieras de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte*, publicada por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Este documento ha sido de gran aportación a la teoría de los seguros sociales, puesto que todas las instituciones públicas y privadas que cuentan con planes complementarios de pensiones la utilizan, así como las empresas de consultoría para llevar a cabo el proceso de auditoria actuarial.

El proceso de simulación está esquematizado de la siguiente manera.

*Proyecciones demográficas.* En este apartado se realizan las proyecciones del número de trabajadores que cotizan al sistema, diferenciando dos cohortes: la de la generación actual de asegurados y la de la generación futura de asegurados. La dinámica que sigue la población está sujeta a la dinámica de la experiencia previa, tales como las probabilidades de continuar como trabajador activo, las probabilidades de sufrir alguna contingencia (muerte incluida) o las probabilidades de entrar a la pensión por jubilación. Por lo anterior, se proyectan también los trabajadores pensionados por todas las contingencias, jubilación incluida, donde se pueden diferenciar a su vez a las generaciones actuales de pensionados (de cada contingencia) de las generaciones de nuevos pensionados por cada contingencia. Debemos tener en cuenta que todas las proyecciones tienen la ventaja de obtenerse por edad del asegurado y por antigüedad para todos los años de proyección.

*Proyecciones financieras.* En este apartado se realizan las proyecciones, en primer término, de los salarios de los trabajadores que cotizan al sistema, ya que es con base al salario que se calculan las prestaciones a que tienen derecho los asegurados según la contingencia que se les presente. Ahora bien, para obtener los importes de las pensiones de las contingencias se realiza lo siguiente: una vez obtenidos los números de nuevos pensionados

por alguna contingencia, que provienen de la matriz de asegurados con una edad y una antigüedad conocida, podemos establecer la cuantía de la pensión a que tiene derecho al multiplicar la cuantía promedio por edad y antigüedad con el número de nuevos pensionados en esa edad, y esto se realiza para todos los seguros. Por otro lado, los importes de las pensiones ya existentes se obtiene al multiplicar la pensión promedio por edad por la tasa de crecimiento de las pensiones (elemento exógeno); posteriormente se obtiene al multiplicarlo por el número de pensionados que lleguen a ese año de proyección. Todo este proceso se realiza para todas las edades, tipo de pensión y año de proyección.

*Prima de gasto.* Una vez obtenidos los salarios de los trabajadores y los importes de los pensionados y jubilados, se obtiene la masa salarial y la masa pensionaria. La razón de estos dos resultados nos arrojan, por año, la prima de gasto en proporción al salario de los trabajadores.

*Costo fiscal.* El ISSSTE recibe ingresos por parte de los trabajadores, secretarías de estado, entidades federativas, estatales y municipales. Por ley, el ISSSTE recauda 7.25% de los salarios. Así, a la diferencia de los importes por gasto de pensión con los ingresos por cuotas se le conoce como déficit técnico. Este déficit está a cargo del gobierno federal y se realiza en forma de transferencias. El costo fiscal presentado en el documento es la razón del déficit a cargo del gobierno federal con el PIB de ese año.