

Mirada Legislativa

Núm. 118, septiembre de 2016

Apuntes sobre la iniciativa que reforma la Ley del ISSSTE para separar el Pensionisste ¹

El objetivo del presente documento es analizar los cambios que se proponen a la actual Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como las posibles implicaciones para los trabajadores que aún se encuentran cotizando en el Fondo de pensiones de esa Institución.

- Las iniciativas buscan separar el Pensionisste del ISSSTE y convertirlo en una empresa de participación estatal mayoritaria.
- Se cambia la composición del Consejo de Administración.
- Todos los bienes, derechos y obligaciones del Pensionisste pasarán a la nueva empresa administradora.
- El Gobierno Federal no responderá por las obligaciones a cargo de la nueva sociedad, ni de las minusvalías ocasionadas por una variación negativa en el valor de las acciones de las SIEFORE que operen los fondos de los trabajadores.

a) La propuesta del Ejecutivo Federal para la Ley del ISSSTE

El 10 de septiembre de 2015 la Cámara de Diputados recibió la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El principal objetivo es separar al Pensionisste del Instituto de Seguridad y Servicios

¹ Este texto hace referencia a la Iniciativa con Proyecto de Decreto presentada el 8 de septiembre de 2015 por el Ejecutivo Federal por la que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y modificar su naturaleza jurídica, conforme a las bases siguientes:²

1. Se crea una empresa de participación estatal mayoritaria que tendrá por objeto la administración de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores, en cuya gestión participarán representantes del Gobierno Federal y de los trabajadores. Contará con un Consejo de Administración integrado por: cuatro representantes del Gobierno Federal; tres representantes nombrados por las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado y seis consejeros independientes designados por el Ejecutivo Federal.

2. Los bienes, derechos y obligaciones, así como el presupuesto del Pensionisste, se traspasarán a la nueva sociedad, por lo que su creación no generará un costo adicional.

3. El Ejecutivo Federal realizará las acciones necesarias para que la nueva sociedad se constituya e inicie operaciones en términos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y demás disposiciones jurídicas aplicables, el 1 de julio de 2016. En la Minuta enviada al Senado se establece como fecha de entrada en vigor el día siguiente hábil de publicada en el Diario Oficial de la Federación.

El Gobierno Federal no responderá por las obligaciones a cargo de la nueva sociedad, ni de las minusvalías ocasionadas por una variación negativa en el valor de las acciones de las SIEFORE que opere.

4. La misión de esta nueva sociedad continuará siendo social, por ello canalizará todos sus esfuerzos para mejorar el servicio en la administración del ahorro para el retiro de los trabajadores.

2 Para tal efecto los artículos que: **Se REFORMAN:** 5; 6, fracción IV; 19, párrafo cuarto; 54; 76, párrafo primero; 78, párrafos segundo y tercero; 79; 87, fracción II; 91, fracción II; 93, párrafo segundo; 95, párrafo segundo y su fracción I; 97; 98, párrafos primero y segundo; 102 Bis, párrafos primero, tercero y cuarto; 146; 192; 220, fracciones XVIII y XIX, así como los Transitorios Vigésimo Segundo y Cuadragésimo Séptimo y se **DEROGAN:** la fracción XX del artículo 6; la Sección VIII del Capítulo VI del Título Segundo denominada “Del PENSIONISSTE”, que comprende los artículos 103 al 113; la fracción IV del artículo 209; la fracción XVII del artículo 214, así como el Transitorio Décimo Primero, todos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

5. Los servidores públicos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado adscritos al Pensionisste formarán parte de la fuerza laboral de la nueva sociedad, respetando en todo momento sus derechos laborales conforme a la Ley.

6. Se prevé un régimen especial en materia de control interno y servicios personales, similar al que se estableció para las instituciones de banca de desarrollo en la recientemente aprobada Reforma Financiera.

Según el Ejecutivo el cambio de naturaleza jurídica del Pensionisste se traducirá en las siguientes ventajas:

- (i) Contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines;
- (ii) Su funcionalidad no dependerá del Presupuesto de Egresos de la Federación, sino de su propia operación;
- (iii) Su funcionamiento se ajustará a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a sus estatutos sociales y demás normativa relativa a su operación;
- (iv) Las facultades del órgano de gobierno serán las previstas por su propio instrumento de creación y a la normativa interna que se emita;
- (v) Los comités y órganos colegiados de la sociedad se regirán por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y demás disposiciones aplicables, y
- (vi) Las SIEFORES no serán consideradas entidades paraestatales, y continuarán rigiéndose por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la Ley General de Sociedades Mercantiles.³

El 8 de diciembre de 2015 se presentó y aprobó en el pleno de la Cámara de Diputados el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público sobre este proyecto de decreto del Ejecutivo Federal; se aprobó con ciertas modificaciones, pero se mantuvo el espíritu original de la reforma.

3 Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

En el siguiente apartado se analizarán los cambios e implicaciones de este proyecto y, cuando sea necesario, se mencionarán las diferencias entre la iniciativa presidencial y la minuta entregada a la Cámara revisora.

b) Análisis de los cambios

De la comparación de los cambios a la Ley del ISSSTE de 2007, la propuesta del Ejecutivo Federal y la Minuta recibida en la Cámara de Senadores, se desprenden varios cuestionamientos e incluso posibles implicaciones sobre el bienestar de los trabajadores de aprobarse esta iniciativa:

1. El artículo 5 y el artículo 6, fracción IV de la iniciativa del Ejecutivo, dejan en claro que la administración de los seguros, prestaciones y servicios (retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, seguro de invalidez y vida, del Fondo de la Vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro de largo plazo) estarán a cargo de una Administradora o empresa con participación estatal mayoritaria, ya no por el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicios del Estado (Pensionisste).

Lo anterior lleva implícito que una parte del capital con que se formará dicha empresa será privado; en general se establece la cifra desde 51% estatal y el resto privado.

Por su parte en la Minuta se deja explícito en el artículo Segundo, fracción IX, que la nueva administradora pertenecerá en todo momento al Gobierno Federal.

2. Derogar el Capítulo VI del Título Segundo denominado “Del PENSIONISSTE”, que comprende del artículo 103 al 113, implica desaparecer la naturaleza social y solidaria que tenía este fondo, la cual era administrar y operar los recursos de las cuentas de los trabajadores pero sin fines de lucro, con la mayor seguridad y rentabilidad para los propios trabajadores.

3. La propuesta del Ejecutivo Federal resalta dentro de la exposición de motivos que la funcionalidad de la nueva empresa se deberá a que no dependerá del Presupuesto de Egresos de la Federación, sino de su propia operación. Así, en el artículo Segundo Transitorio, fracción XIII indica:

Mirada Legislativa

Núm. 118

“XIII. La sociedad que se creará en términos del presente transitorio elaborará su presupuesto asegurando que los costos de administración sean cubiertos únicamente con el producto de las comisiones cobradas por la administración de las Cuentas Individuales.”

Sin embargo, es necesario recordar que entre las facultades y obligaciones del Pensionisste se encuentra el cobro de comisiones a las cuentas individuales de los trabajadores, con excepción de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda, con las que se le mandata cubrir los gastos de administración y operación del Fondo Nacional de Pensiones igual a lo que señala el Ejecutivo como una ventaja de la nueva Administradora. Es así que el artículo 107 de la Ley vigente señala:

Artículo 107.- “El Pensionisste elaborará su presupuesto asegurando que los costos de administración sean cubiertos únicamente con el producto de las comisiones cobradas por la administración de los recursos.”

4. El artículo 105 en el inciso VI de la Ley vigente señala que las comisiones en ningún caso podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las otras administradoras, en la propuesta del Ejecutivo esto se deja abierto prácticamente a las reglas del mercado, sin protección del ahorro de los trabajadores. En ese sentido la fracción XI del artículo Segundo Transitorio de la propuesta del Ejecutivo señala:

XI. Las comisiones que cobre la sociedad que se creará en términos del presente transitorio, se determinarán por su consejo de administración, conforme a lo establecido en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Por su parte el texto de la Minuta, en el artículo Segundo, fracción VII, respeta el límite para el cobro de comisiones que tiene la Ley del ISSSTE vigente y establece que:

VII. “...

En todo caso, las comisiones no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro.

...”

5. La Ley vigente, en la misma fracción VI del artículo 105, establece la reinversión de los remanentes de operación de las cuentas individuales a las propias cuentas de los trabajadores con la intención de favorecer primero a los de más bajos ingresos; ello marca una fuerte diferencia con las Afores privadas en el sentido de que los remanentes

de ellas se consideran ganancias de los accionistas de la empresa privada dueña de la Afore. En la Iniciativa en el artículo Segundo Transitorio se expone que la empresa puede reinvertir el remanente de operación en las cuentas individuales, pero no es una obligación:

XI. “La asamblea general ordinaria de accionistas, a propuesta del consejo de administración, podrá ordenar que se reinvierta, en la proporción que dicho consejo establezca, el remanente de operación en las Cuentas Individuales que la sociedad administre, una vez satisfechos sus costos de administración, necesidades de inversión y constitución de reservas.”

En el mismo sentido se expresa en la fracción VII del artículo Segundo de la Minuta:

VII. “...

La sociedad reinvertirá, en la proporción que el consejo de administración determine, el remanente de operación en las Cuentas Individuales que la sociedad administre, una vez satisfechos sus costos de administración, necesidades de inversión y constitución de reservas.”

6. Adicionalmente, en la Ley vigente se obliga al Pensionisste a invertir los recursos que administra para incrementar el ahorro interno y canalizar la inversión preferentemente a la actividad productiva nacional; la construcción de vivienda, la generación de energía, la producción de gas y petroquímicos y la construcción de carreteras; es decir, para el bienestar social general.

En las nuevas propuestas no existe ninguna restricción al respecto, la iniciativa privada puede disponer de estos recursos sin la regulación del Estado y sin la función social obligada constitucionalmente.

7. Otra diferencia sustancial es que la dirección y administración del Fondo Nacional de Pensiones (Pensionisste) está a cargo de funcionarios de la Administración Pública Federal y de las organizaciones de trabajadores; en la iniciativa del Ejecutivo además de bajar el número de representantes laborales y hacerlos depender de la decisión de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se incluyen consejeros independientes designados libremente por el Ejecutivo Federal.

En la minuta recibida en la Cámara de Senadores se vuelve al número de representantes laborales (nueve) que tiene la ley vigente, pero se señala que el Ejecutivo Federal será

quién determine las organizaciones de trabajadores que podrán intervenir. Además, en caso de que la decisión del consejo de administración quede en empate su presidente tendrá voto de calidad.

Cuadro 1. Constitución del Consejo de Administración de la nueva sociedad en cada una de las propuestas legislativas

<p>LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (VIGENTE)</p>	<p>INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL 10 de septiembre de 2015</p>	<p>DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO TURNADO A REVISORA (CÁMARA DE SENADORES) 8 de diciembre de 2015</p>
<p>Artículo 110. La dirección y administración del PENSIONISSSTE estará a cargo de una Comisión Ejecutiva integrada por dieciocho miembros como a continuación se indica:</p> <p>I. El Director General del Instituto, quien la presidirá;</p> <p>II. El Vocal Ejecutivo, el cual será nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Director General del Instituto;</p> <p>III. Tres vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dos vocales nombrados por el Banco de México, y un vocal nombrado por cada una de las siguientes instituciones: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de la Función Pública, y</p> <p>IV. Nueve vocales nombrados por las organizaciones de Trabajadores</p>	<p>Segundo. Transitorio</p> <p>I. El consejo de administración de la sociedad como empresa estatal estará integrado por:</p> <p>a) Cuatro representantes del Gobierno Federal que serán tres representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de los cuales será su presidente, y uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;</p> <p>b) Tres representantes nombrados por las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social fijará las bases para determinar las organizaciones de trabajadores que intervendrán en la designación de dichos representantes, y</p> <p>e) Seis consejeros independientes designados por el Ejecutivo Federal;</p>	<p>Artículo Segundo:</p> <p>I. El consejo de administración de la sociedad como empresa estatal estará integrado por dieciocho miembros:</p> <p>a) El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá.</p> <p>b) El Director General de la nueva sociedad, será nombrado por el consejo de administración a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>c) El Director General del ISSSTE,</p> <p>d) Tres representantes de la SHCP, un representante nombrado por el Banco de México, uno nombrado por la Secretaría de la Función Pública y uno por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</p> <p>e) Nueve nombrados por las organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado. El Ejecutivo Federal establecerá las bases para determinar las organizaciones de trabajadores que intervendrán en la designación.</p>

Fuentes: Cámara de Diputados, *Ley del Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*; Ejecutivo Federal, *Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* y Cámara de Senadores, *Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*.

8. Tanto en la propuesta del Ejecutivo Federal como en la Minuta se elimina la responsabilidad del Gobierno Federal si se llegan a perder los fondos de las cuentas individuales o en caso de minusvalías en el valor de las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro.

La nueva empresa determinará en dónde y cómo invertir los fondos de los trabajadores y puede decidir el nivel de riesgo que considere conveniente con lo que el ahorro de los trabajadores se volvería vulnerable a los cambios del sistema financiero.

En el artículo Segundo Transitorio, fracción V de la iniciativa del Ejecutivo Federal se señala:

V. “El Gobierno Federal no responderá por las obligaciones a cargo de la sociedad que se creará en términos del presente transitorio, ni por cualquier minusvalía en el valor de las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro que dicha sociedad administre y opere. Lo anterior deberá especificarse en los documentos corporativos correspondiente.”

9. En el Sexto Transitorio de la Iniciativa del Ejecutivo se señala que los que optaron por el régimen previsto en el Décimo Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley del ISSSTE de 2007 cuyos recursos se encuentran en la Subcuenta de ahorro para el retiro que administra el Pensionissste podrán seguir eligiendo entre dejar sus recursos invertidos en créditos a cargo del Gobierno Federal en el Banco de México o que se los inviertan en sociedades de inversión o transferirlos a la nueva administradora.

Es decir, se respetan los derechos creados de los trabajadores respecto al régimen de Beneficio Definido en el que los trabajadores pueden acceder hasta el 100% de su último salario si cumplen con las semanas de cotización requeridas para tal. A diferencia de la propuesta de la OCDE de acotar esta prestación en el corto plazo.

c) Estatus actual

El 19 de octubre de 2015 la iniciativa del Ejecutivo Federal fue turnada a la Comisión de Seguridad Social y después pasó a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para dictamen, con opiniones de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Seguridad Social.

Mirada Legislativa

Núm. 118

En el proceso se presentaron diversas posiciones y propuestas al respecto:

- El Partido Revolucionario Institucional (PRI) propuso que la Administradora de Fondos para el Retiro que se creará con esta reforma estuviera bajo el control del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual nombraría al director general y tendría voto de calidad en las decisiones del consejo de administración. Se propuso que los vocales designados por los sindicatos sean nueve en lugar de tres y que la SHCP tuviera derecho a nombrar tres vocales dentro del consejo de administración.
- Por su parte el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó otra iniciativa, con la que se pretende fortalecer al Pensionisste: ese proyecto propone darle autonomía presupuestal y financiera al Fondo pero sin quitarle atribuciones ni el nombre. Darle margen de maniobra para que pueda contratar propaganda y promotores como hacen las Afores privadas y preservar que los remanentes, después de los gastos de operación, se distribuyan como hasta ahora, entre las cuentas de los trabajadores y que se conserve el derecho a administrar las cuentas del denominado SAR 92.
- Finalmente, el 8 de diciembre de 2015 fue aprobada en la Cámara de Origen (Diputados) y turnada a la Cámara Revisora (Senadores) que la recibió el 10 de diciembre del mismo año y en donde está pendiente y se espera que en el próximo periodo de sesiones que iniciará en septiembre de 2016 se someta a discusión.

Comentarios finales

El Sistema de Pensiones Mexicano ha pasado por distintas etapas, desde ser un fondo solidario hasta ser un fondo de inversiones en cuentas individuales. Cada paso se ha realizado para dar sustentabilidad al Sistema, no obstante, eso sigue siendo un reto y una preocupación dentro de la agenda social del país.⁴

Tanto la iniciativa del Ejecutivo Federal como la Minuta enviada a la Cámara de Senadores para reformar la Ley del ISSSTE y escindir el Pensionisste de Instituto siguen en esa misma línea, línea, que hasta ahora no ha mostrado resultados favorables ni para los trabajadores ni para el régimen de pensiones del país.

El sistema de cuentas individuales, en que se pretende convertir al Fondo del ISSSTE, sigue mostrando aspectos vulnerables como la imposibilidad de incrementar las contribuciones obligatorias de los trabajadores o el ahorro voluntario.

En ese sentido, no existe todavía una estrategia que permita a los trabajadores destinar una mayor parte de su ingreso para esta prestación; por un lado, se tienen los más bajos salarios mínimos de la OCDE y de América Latina⁵ y, por otro lado 58% de la fuerza laboral trabaja en el mercado informal sin seguridad social y sin cotizar.⁶

La solución, como señalan los especialistas, para el sistema de pensiones en general y aplicable a la nueva reforma de la Ley del ISSSTE, **va más allá de optar por un régimen u otro, se requiere una solución integral, que discuta el modelo de desarrollo de la economía nacional y permita una mejora real en las condiciones presentes y futuras de todos los trabajadores y sus familias en el país.**⁷

4 Carlos Ramírez Fuentes, presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), al participar en la presentación del estudio *El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro*, elaborado por la consultoría Ideas42 con el patrocinio de MetLife. 10 de noviembre de 2015.

5 Banco Mundial, índice *Doing Business*, versión 2016.

6 Inegi, *Indicadores de ocupación y empleo*, segundo trimestre de 2015, Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>, Consultado 12 de noviembre de 2015.

7 Enrique Valencia Lomelí, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2013. Helmut Schwarzer, *México-Recomendaciones, propuestas y otras realidades-Aportes desde la OIT*, Organización Internacional del Trabajo, México, 2016.

Instituto Belisario Domínguez

Mirada Legislativa No.118

"Apuntes sobre la iniciativa que reforma la Ley del ISSSTE
para separar el Pensionisste 1"

Elaboración:
Gabriela Ponce Sernicharo

Comité Directivo

Presidente Senador Miguel Barbosa Huerta
Secretario Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario Senador Roberto Armando Albores Gleason

Directora General de Análisis Legislativo Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo
Mtro. Cornelio Martínez López
Dra. Mara Gómez Pérez
Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel
Mtro. Christian Uziel García Reyes
Mtra. Carla Angélica Gómez Macfarland
Mtra. Lorena Vázquez Correa
Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada
Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

 @IBDSenado  IBDSenado  www.senado.gob.mx/ibd/

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.



Donceles No. 14, Centro Histórico,
C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,
Ciudad de México