

## **INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE PENSIONES POR RETIRO Y GARANTIZADAS POR VEJEZ, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Los suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo que se dispone en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a su consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley General de Pensiones por Retiro y Garantizadas por Vejez, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **Breve diagnóstico del problema de los fondos de pensión**

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) surgió en 1943; un año después empezó a operar el sistema de pensiones dirigido a los trabajadores asalariados de la economía formal adscritos a dicho instituto. Era un sistema de reparto, donde los trabajadores activos pagaban las jubilaciones de los que se retiraban. Las contribuciones eran de carácter tripartito (trabajadores-empresas-gobierno), y los fondos eran administrados por el gobierno. En 1959 se fundó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con su sistema de pensiones.

Con el tiempo surgieron sistemas de retiro en las fuerzas armadas y en empresas públicas como Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en el Poder Judicial, en instituciones autónomas, en los estados y municipios, y en las universidades públicas, los cuales también nacieron bajo el esquema de reparto.

En la década de 1980, a raíz de la crisis de la deuda, se contrajo significativamente la actividad económica, crecieron las tasas de desempleo (tanto en el sector público como en el privado), aumentó la economía informal y se redujeron los salarios reales, lo que afectó el nivel de las aportaciones de recursos al sistema de pensiones, generando problemas de financiamiento.

A partir de la década de 1980 se conjugaron diversos factores de riesgo financiero del sistema de reparto: 1) disminuyó el número de trabajadores activos cotizantes; 2) disminuyeron drásticamente los salarios; 3) no se garantizó un mayor número de cotizantes; y 4) incrementó la esperanza de vida de los pensionados. Las presiones sobre las finanzas públicas derivadas de la crisis, y las dificultades financieras del sistema de pensiones, fueron aprovechadas por el sector financiero, que en la coyuntura se posicionó como el sector hegemónico de la economía.

En resumen, fueron el mal manejo que el gobierno hizo de los recursos, que no generó los rendimientos y los fondos necesarios para encarar las jubilaciones; las políticas predominantes, que terminaron acentuando los problemas de desempleo y que redujeron el número de cotizantes al sistema de pensiones; y el deseo del sector financiero de manejar dichos recursos, con el objetivo de potenciar sus ganancias, lo que en la década de 1990 provocó que el gobierno federal cediera la administración de los fondos para el retiro a las financieras, argumentando que ello disminuiría la carga fiscal que estaba representando el apalancamiento del sistema de reparto que predominaba. En el último tramo del siglo XX, México pasó de un sistema de reparto a un sistema de pensiones de capitalización de cuentas individuales controlado por las administradoras de fondos para el retiro (Afore) privadas.

A partir de las reformas que modificaron el sistema de pensiones, se incorporaron al sistema de cuentas individuales, progresivamente, los nuevos trabajadores del IMSS y del ISSSTE, en tanto que el Estado asumió

la responsabilidad de sostener el costo que representa la no retroactividad de la nueva legislación, por lo que los beneficiarios del antiguo sistema de reparto pasaron a representar una carga fiscal para el gobierno.

Actualmente, los programas de reparto (los programas del IMSS, ISSSTE, los programas de las entidades federativas y los de las universidades públicas) son insostenibles, representan altos costos y pocos rendimientos para los usuarios que cotizan en dicho sistema, y significarán, dentro de poco tiempo, una carga fiscal insostenible para el Estado.

En la década de 1990 se argumentó a favor del sistema de cuentas individuales y capitalización, administradas por las Afore, señalando que ello generaría altos rendimientos a los trabajadores, sin embargo, con el nuevo sistema, las pensiones para el retiro de los jubilados dependen de 1) las aportaciones; 2) el salario y su crecimiento; 3) los rendimientos de las inversiones; 4) la edad a la fecha de la pensión; y 5) las comisiones cobradas, lo cual, dadas las condiciones de bajos salarios y altas tasas de informalidad, los coloca en una situación de alta vulnerabilidad.

Los cuantiosos recursos que manejan las Afore equivalen a alrededor de 15 por ciento del producto interno bruto y, pese a ello, no se han cumplido los objetivos de contribuir al crecimiento económico, a la generación de empleo y a mejorar los montos de las jubilaciones. Tales recursos no se han canalizado para el impulso de la inversión productiva y del empleo formal para aumentar el número de cotizantes y sus niveles salariales, y, en esa medida, mejorar los montos que los jubilados reciben. Al contrario, en 2015 los fondos de pensión se canalizaron, en mayor medida, a la contratación de deuda pública (46 por ciento), deuda privada (20 por ciento) y a instrumentos de renta variable –tanto en el mercado internacional (16 por ciento), como nacional (6 por ciento).

Según información de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Banco de México, las ganancias de las Afore son de 31.4 por ciento, tasas mayores, vale decir, a las que obtiene la banca extranjera en nuestro país (28 por ciento anual). Actualmente los altos rendimientos no se traducen en mejores pensiones para los jubilados, sino en mayores ingresos para los administradores de dichos fondos, lo que **recrudece la desigualdad del ingreso** y los problemas de los fondos de pensión, pues continúa el desempleo, el crecimiento de la economía informal y los bajos salarios; todo lo cual atenta contra el número de cotizantes del sistema de pensiones, así como contra el valor de lo cotizado, el cual, a su vez, es mermado por las altas comisiones que cobran las Afore y por el margen de ganancia (que no transfieren al trabajador) que se obtienen de la inversión de dichos recursos. Todo lo anterior impide que se cumpla el objetivo de garantizar una pensión digna para los trabajadores a la hora de su retiro laboral.

El sistema de pensiones enfrenta un problema de niveles de cotización. Un alto porcentaje de asegurados no logra cubrir los períodos mínimos de cotización exigibles para obtener una pensión, debido a que quedan desempleados antes. El problema se encuentra en la informalidad. (Para ejemplificar, en 2015 había en el IMSS 54.3 millones de cuentas registradas en el sistema; sin embargo, únicamente 17.3 millones de ellas estaban activas. Lo anterior refleja los fuertes problemas de desempleo, subempleo, la economía informal y su efecto en el sistema de cuentas individualizadas.) Que el trabajador no se pueda mantener en la economía formal, le dificulta o impide cumplir las semanas mínimas requeridas (mil 250) de contribución para alcanzar la pensión mínima garantizada. Únicamente un bajo porcentaje de trabajadores podrá cumplir con los requisitos para tener acceso a una pensión mínima garantizada.

Diferentes estudios señalan que los futuros pensionados por cuentas individuales recibirán un monto menor respecto a los que se han jubilado con el sistema de reparto, debido a los bajos salarios que impactan en el nivel de cotización; a lo que se suman las altas comisiones, que acaban impactando negativamente en la rentabilidad de las inversiones de los trabajadores. La OCDE estima que, para el caso de México, la tasa de reemplazo, es

decir, el porcentaje de pensión respecto al último salario, es aproximadamente 26 por ciento para un trabajador promedio.

### **Necesidad de una reforma del sistema de pensiones y de una política económica que amplíe el número de beneficiados, y el monto de las jubilaciones**

Las presiones sobre los fondos de pensión aumentarán. De no encarar los problemas que están detrás de los fondos de pensión, el costo fiscal –derivado del apalancamiento de los fondos de pensión– seguirá creciendo, y a su vez la mayoría de los trabajadores quedarán en desamparo (al no tener pensiones, o al ser éstas insuficientes).

La solución no pasa por aumentar la edad para el retiro, ello implica mayor precariedad para los trabajadores, ni por aumentar el porcentaje de recursos que se canaliza al mercado de capitales internacionales, dada la alta rentabilidad que ofrecen. Cuando estos mercados crecen, las que ganan son las administradoras de los fondos de pensión, pero no los trabajadores; y cuando caen éstos mercados, se evaporan los recursos y pierden los trabajadores.

Para resolver la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en México se requiere terminar con el sistema de cuentas individuales de capitalización, y que el Estado regrese a un sistema de pensiones único, donde una institución financiera pública administre todos los fondos de pensión, invirtiéndolos en el sector industrial, con el objetivo doble de propiciar el crecimiento y la capitalización de la industria nacional, la generación de empleos y la garantía de mejores rendimientos para los trabajadores a la hora de concluir su vida laboral.

Lo anterior debe ir acompañado de incrementos en los niveles salariales para aumentar los montos cotizados, y así asegurar fondos suficientes para garantizar buenos niveles en las pensiones, más allá de los niveles mínimos garantizados. Es decir, mejorar las tasas de reemplazo, lo que lograría la sustentabilidad del sistema de pensiones y aseguraría un ingreso adecuado en la jubilación de los pensionistas, suficiente para reducir las presiones financieras que el apalancamiento del gobierno al sistema de pensiones genera sobre las finanzas públicas.

Por otro lado, ante las presiones financieras producto de los altos montos de pensiones de empresas, organismos y universidades públicas, es necesario emprender con urgencia una revisión. Si bien es cierto que estamos a favor de los derechos de los trabajadores, en el caso que nos ocupa no debe pasar desapercibido que constituyen un exceso, porque fueron pactados con representantes del Estado que no tuvieron en cuenta la prevalencia del interés superior de la mayoría de los mexicanos –respecto de quienes forman parte de una empresa pública u organismo del Estado beneficiados por cifras ofensivas en el monto de sus pensiones y jubilaciones.

Por ello, quienes forman parte de los sindicatos de Pemex, la CFE y otros, fueron conocidos, despectivamente, como “aristocracia obrera”. Debe quedar perfectamente claro que sus pensiones y jubilaciones se pagan con recursos públicos, y que, por el monto de este pasivo laboral, **dejan de atenderse temas que son prioritarios para la nación** : salud, educación, crecimiento de la inversión en los sectores estratégicos.

A la problemática antes expuesta se tiene que sumar la población que actualmente pertenece a la tercera edad (65 años o más), pero que no cuenta con una pensión de tipo contributivo, debido a que no se incorporó al mercado de trabajo formal. A estos adultos mayores, que ya no están en edad ni en condiciones de trabajar, el Estado debe de garantizarles una pensión por vejez que les permita cubrir sus necesidades de alimentación y vida digna.

Por lo expuesto presentamos la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto por el que se expide la Ley General de Pensiones por Retiro y Garantizadas por Vejez**

**Único.** Se **expide** la Ley General de Pensiones por Retiro y Garantizadas por Vejez, para quedar como sigue:

### **Ley General de Pensiones por Retiro y Garantizadas por Vejez**

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán los sistemas de pensiones por retiro y garantizadas por vejez, con el fin de lograr su adecuada armonización.

La presente ley es de observancia obligatoria para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación, los estados y la Ciudad de México; los ayuntamientos de los municipios; las alcaldías de la Ciudad de México; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

Las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y social, así como el derecho a elegir, conforme a sus normas y, en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.

**Artículo 2.** Para los efectos de esta ley se entenderá

I. Pensión por retiro. Acto administrativo por el que un trabajador termina su vida laboral activa y pasa a una situación de retiro por la que recibe una renta vitalicia o de retiro programado.

II. Cuenta individual. La que el organismo público abrirá para cada beneficiario, para que se depositen las cuotas obrero-patronales y estatales por concepto de jubilación, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de aportaciones voluntarias.

III. Pensión garantizada. La que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos para obtener una pensión por edad avanzada o vejez, cuyo monto mensual será el equivalente a lo establecido en la línea de bienestar por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para el año en curso.

IV. Retiros programados. Modalidad para obtener la pensión por retiro de manera fraccionada por montos establecidos, de manera mensual, del monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos.

**Artículo 3.** Todo mexicano tiene derecho a recibir una pensión por retiro o vejez:

i. Pensión garantizada por vejez: Al llegar a los 65 años de edad;

ii. Pensión por retiro: tener 65 años de edad o haber laborado y cotizado, en el caso de los hombres 35 años y 32 años en el caso de las mujeres.



El mexicano que goce de una pensión por retiro no tendrá derecho a una pensión posterior por vejez, con excepción de lo previsto en el artículo 8 de la presente ley.

**Artículo 4.** Las pensiones por retiro se financiarán a través de un fondo de aportaciones tripartita trabajador-patrón-Estado, y se registrarán en una cuenta individual por trabajador. Las aportaciones deberán ser 15 por ciento del salario base de cotización registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para las aportaciones corresponderá al trabajador 6 por ciento, al patrón 6 y al Estado 3.

Las pensiones garantizadas por vejez se financiarán a través de un fondo establecido por el gobierno federal.

### **De las pensiones por retiro**

**Artículo 5.** Los trabajadores podrán acceder a una pensión por retiro una vez cubiertos los requisitos establecidos en el artículo tres de esta ley, para ello deberán de llevar a cabo los trámites administrativos correspondientes, estipulados por el organismo público correspondiente.

**Artículo 6.** El otorgamiento de la pensión por retiro sólo se podrá efectuar previa solicitud del beneficiario, y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar, siempre que cumpla con los requisitos establecidos para tal efecto.

El trabajador podrá optar, al inicio de su periodo de retiro, por recibir en una sola exhibición hasta 15 por ciento del monto total de su cuenta individual. El restante se programará para su retiro mensual.

**Artículo 7.** Cuando cualquier pensionado por retiro traslade su domicilio al extranjero, podrá continuar recibiendo su pensión mientras dure su ausencia, conforme a lo dispuesto por convenio internacional; o asumiendo el pensionado los gastos administrativos de traslado de los fondos.

**Artículo 8.** Cuando la pensión del trabajador no alcance la línea de bienestar establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá acceder a la pensión garantizada por vejez más lo acumulado en su cuenta individual.

**Artículo 9.** A la muerte del pensionado por retiro que estuviere gozando de una pensión, el organismo público deberá entregar los recursos restantes derivados de la cuenta individual a los beneficiarios.

**Artículo 10.** Si la muerte del trabajador aconteciera antes de recibir una pensión por retiro, el organismo público deberá entregar los recursos derivados de la cuenta individual a los beneficiarios.

### **De las pensiones por vejez**

**Artículo 11.** El Estado garantizará una pensión por vejez a todo ciudadano mexicano mayor de 65 años que no goce de ningún otro sistema de pensión.

**Artículo 12.** El otorgamiento de la pensión por vejez se efectuará previa solicitud del beneficiario y atendiendo la convocatoria que para el caso el gobierno federal realice.

**Artículo 13.** Las personas que sean beneficiarias de una pensión por vejez, o su equivalente a nivel estatal o municipal, no podrán acceder al beneficio federal.

## **De la administración de los fondos de pensiones por retiro y garantizadas por vejez**

**Artículo 14.** La administración de las pensiones se hará a través de fondos financieros controlados por el Estado, mediante un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y recursos propios.

El organismo público deberá administrar los fondos de pensiones con apego a la legalidad y bajo los principios de transparencia, economía, honradez, eficiencia y eficacia, siempre buscando el bienestar de los pensionados.

**Artículo 15.** Los fondos de pensiones deberán ser invertidos en actividades que propicien el crecimiento económico nacional, minimicen los riesgos financieros y garantice el retorno de la inversión con los mejores rendimientos posibles, anteponiendo el interés de los beneficiarios y propiciando la generación de empleo formal.

Se privilegiará la inversión en la banca de desarrollo, las empresas productivas del Estado de los sectores estratégicos nacionales y, en segundo término, los instrumentos financieros de capitalización del gobierno federal.

### **No se podrán hacer inversiones en los mercados de capitales.**

**Artículo 16.** El organismo público encargado de administrar los fondos de pensiones deberá, en el caso de las pensiones por retiro, informar a cada titular de una cuenta individual el estado de la misma, en los términos, periodicidad y forma que se establezcan, sin perjuicio de que el titular en todo tiempo tenga el derecho a solicitar cualquier tipo de información, relacionada con su cuenta individual, al organismo.

**Artículo 17.** Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral tendrá derecho a

- i. Realizar aportaciones a su cuenta individual; y
- ii. Retirar parcialmente por situación de desempleo los recursos de la subcuenta de retiro.

**Artículo 18.** Los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho a hacer aportaciones voluntarias a su cuenta individual, ya sea por conducto de su patrón al efectuarse el entero de las cuotas, o por sí mismos. En estos casos, las aportaciones se depositarán a la subcuenta de aportaciones voluntarias.

El trabajador podrá retirar cada año, de la subcuenta de aportaciones voluntarias, hasta 40 por ciento de los recursos.

**Artículo 19.** El Estado, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aportará anualmente los recursos financieros para cubrir el fondo de pensión garantizada por vejez.

**Artículo 20.** El organismo público encargado de administrar los fondos de pensión garantizada por vejez, deberá efectuar un informe detallando el saldo total acumulado, estado de las inversiones y los rendimientos generados. Dicho informe deberá ser presentado anualmente al Congreso de la Unión y darle máxima divulgación.

**Artículo 21.** El organismo público encargado de administrar los fondos de pensiones no podrá, **bajo ninguna circunstancia**, cobrar comisiones por los servicios que presta.

## **Transitorios**

**Primero.** Esta ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión y las legislaturas estatales deberán, de acuerdo a sus atribuciones, legislar sobre las leyes federales o estatales que correspondan, a fin de armonizarlas con respecto a la presente ley.

**Tercero.** Las instituciones de seguridad social federales, estatales y, en su caso, municipales que tengan algún programa de pensión por retiro o cesantía, deberán hacer las adecuaciones necesarias para armonizar sus reglamentos a la presente ley.

Las pensiones por retiro y sus similares actualmente vigentes, no podrán rebasar, en términos de montos, un máximo de 15 veces el equivalente a lo establecido en la línea de bienestar por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para el año en curso.

**Cuarto.** Las cuentas individuales que actualmente estén vigentes deberán migrar al organismo público descentralizado de manera gradual y homologarse a un esquema general. La migración total de las cuentas deberá haberse logrado en 5 años a partir de la fecha de apertura de operaciones del organismo público descentralizado controlador de las aportaciones.

**Quinto.** El gobierno federal deberá, en un plazo de 180 días naturales contados a partir de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial de la Federación, crear el organismo público descentralizado controlador de los fondos de pensión por retiro y garantizada por vejez.

**Sexto.** Se derogan todas las leyes vigentes que se contrapongan a la presente ley.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de noviembre de 2018.

**Diputados:** Mary Carmen Bernal Martínez (rúbrica), Clementina Marta Dekker Gómez (rúbrica), Claudia Angélica Domínguez Vázquez (rúbrica), Francisco Favela Peñuñuri, Alfredo Femat Bañuelos (rúbrica), Gerardo Fernández Noroña (rúbrica), Silvano Garay Ulloa (rúbrica), Margarita García García (rúbrica), Ana Ruth García Grande, Hildelisa González Morales (rúbrica), Santiago González Soto (rúbrica), Óscar González Yáñez (rúbrica), Ana Gabriela Guevara Espinoza (rúbrica), Francisco Javier Huacus Esquivel (rúbrica), María Roselia Jiménez Pérez (rúbrica), Claudia Elena Lastra Muñoz (rúbrica), Emilio Manzanilla Téllez (rúbrica), Maribel Martínez Ruiz (rúbrica), María Teresa Marú Mejía (rúbrica), José Luis Montalvo Luna (rúbrica), Alfredo Porras Domínguez (rúbrica), Armando Reyes Ledesma (rúbrica), Maricruz Roblero Gordillo (rúbrica), Ángel Benjamín Robles Montoya, Ana Karina Rojo Pimentel (rúbrica), Lizeth Sánchez García (rúbrica), Reginaldo Sandoval Flores (rúbrica), Dionicia Vázquez García (rúbrica), Jesús Fernando García Hernández (rúbrica), Luis Enrique Martínez Ventura (rúbrica), Armando Javier Zertuche Zuani (rúbrica).