

Juñ - Morena - 25

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154 y 162 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL y 84 y 89 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN MATERIA DE SEMANAS DE COTIZACIÓN EXIGIDAS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN

DIPUTADA LAURA ANGÉLICA ROJAS HERNÁNDEZ

PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA

H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Con fundamento en la Fracción II del Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Fracción I del Artículo 6 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, respecto del derecho de los Diputados para iniciar leyes o decretos; asimismo, con fundamento en los Artículos 76, 77 y 78 del citado Reglamento, que establecen las disposiciones y requisitos para la presentación de iniciativas, y en el numeral 1 del Artículo 102 del Reglamento mencionado, que norma el procedimiento al que está sujeta la presentación de las mismas, la que suscribe, **DIPUTADA IDALIA REYES MIGUEL**, integrante de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de MORENA, presento ante esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154 y 162 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL y 84 y 89 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN MATERIA DE SEMANAS DE COTIZACIÓN EXIGIDAS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con un grupo de expertos de la Organización Internacional del Trabajo (Ortiz, Durán-Valverde, Urban, Wodsak, & Yu, 2019), la privatización de las pensiones alrededor del mundo, ocurrida entre 1981 y 2014, ha tenido resultados insatisfactorios o, dicho más directamente, fracasó rotundamente. Realizada bajo el argumento del insostenible costo fiscal que tenía el anterior sistema público de pensiones y con la idea de apuntalar el ahorro interno y fortalecer los mercados de capitales, el experimento neoliberal desembocó en baja cobertura y reducidos beneficios para los trabajadores, mayores costos fiscales y administrativos, incremento de los riesgos para los ingresos en la vejez, alta concentración de mercado en el área de negocios abierta con la privatización, etc. Más aún, las desigualdades de género se agravaron y se generaron altos costos de transición

recargados sobre las finanzas públicas, además de que se debilitó la gobernanza del sistema de pensiones y las instituciones encargadas de regularlo y supervisarlo fueron capturadas por los mismos consorcios responsables de la administración de los fondos. Finalmente, la reforma en sentido neoliberal tuvo un impacto limitado en los mercados de capitales y en el crecimiento económico.

En el caso de México, la tasa de cobertura se redujo de 37 a 30 por ciento entre 1996 y 2004. Además, los costos administrativos son de los más elevados en el mundo, representando alrededor de 40 por ciento de las cotizaciones (los afiliados deben pagar el equivalente a 5 años de cotización para cubrirlos). Como indica Berenice Ramírez (2019, págs. 967-1001), el sistema obligatorio de ahorro individual establecido en 1997 y 2007 actuó en detrimento del fortalecimiento de la seguridad social en nuestro país. La eliminación de la solidaridad intergeneracional y la administración pública, reemplazadas por la capitalización individual y la administración privada de los fondos, no dieron los resultados esperados. Además del mencionado estancamiento o disminución de las tasas de cobertura, la capitalización individual reprodujo las desigualdades por nivel de ingreso que el mercado laboral genera: 84 por ciento de los hombres y 89 por ciento de las mujeres que ganan solamente hasta tres salarios mínimos no son candidatos a recibir una pensión, salvo la mínima garantizada si alcanzan a cubrir los 1,250 semanas de cotización que se les exige, lo que es prácticamente imposible dada la dinámica laboral existente en el país.

Más preocupante aún es que el esquema de capitalización individual ofrece una tasa de reemplazo de 26 por ciento del salario promedio, lo que constituye una verdadera bomba de tiempo que estallará en 2022, cuando se jubile la primera generación de trabajadores regidos por la actual Ley del IMSS que constituirán una generación de viejos con pensiones notablemente insuficientes. No hay que olvidar que la tasa de reemplazo recomendada internacionalmente se sitúa entre 50 y 70 por ciento.

Por otra parte, en el sistema privatizado el acceso tiene una brecha de género: mientras 49 por ciento de los hombres tiene una cuenta de ahorro para el retiro, en el caso de las mujeres la cifra se reduce a 31 por ciento. Además, las mujeres tienen una densidad de cotización menor que en el caso de los hombres y mayores dificultades para obtener una pensión digna dada la brecha salarial.

Y no por ineficiente, el esquema instaurado en 1997 y 2007 es poco oneroso. De acuerdo con cálculos oficiales citados por Ramírez, el costo de la transición del sistema público al privado debió ser de 0.4 por ciento del PIB en los primeros años hasta llegar a un máximo de 0.8 por ciento; sin embargo, en el año 2017 dicho costo representaba 1.52 por ciento del PIB y se espera que alcance 3 por ciento en 2035. En el mismo sentido, durante el periodo 2013-2017 el Presupuesto de Egresos de la Federación ha crecido 3.8 por ciento en promedio anual entre 2013 y 2017, pero el pago para pensiones y jubilaciones lo ha hecho en 13 por ciento, desmintiendo la

pretendida descompresión de las finanzas públicas que se derivaría de la privatización. Específicamente, es notable el alto costo de las medidas compensatorias que se han debido tomar para complementar las raquíticas pensiones generadas por el sistema privatizado. Así, como indica un estudio de la CONSAR, si durante 2010, el gasto en pensiones en México representó 2.6% del PIB, para 2016, esa cifra pasó a ser de 3.3% y 17% del gasto programable”.

Por el lado de los actores encargados de administrar los fondos de pensiones, en primer lugar, hay que advertir su cuasi monopolización: 71 por ciento de las cuentas están concentradas en cuatro de las 10 Afores existentes en México. Y, como lo dijimos anteriormente, las comisiones que cobran son de las más altas del mundo y reducen en 21 por ciento el ahorro de los trabajadores acumulado entre 1997 y 2017, una tendencia que irá aumentando hasta alcanzar el 29 por ciento del ahorro total. El impacto limitado de los fondos de pensiones en los mercados de capitales y el desarrollo económico se deriva del hecho de que, en nuestro país, 54 por ciento se invierte en deuda del gobierno federal, de manera que se crea un ciclo perverso donde las administradoras tienen garantizado el rendimiento mientras el Estado sigue endeudándose sin que los cotizantes vean los beneficios de este negocio redondo.

Para finalizar, debemos recordar que el desmantelamiento del sistema público de pensiones en México se realizó con un rechazo bastante amplio por parte de los trabajadores. Y el esquema de capitalización individual no contempló nunca su inclusión en las instancias de administración o supervisión de los fondos.

La ruta que generó estos resultados no era la única para enfrentar los retos del cambio demográfico y la presión sobre las finanzas públicas. La OIT se opuso desde el comienzo al proceso de privatización y sugirió, en su lugar, un conjunto de reformas paramétricas menores –no estructurales– para reforzar los sistemas públicos de pensiones, lo que fue desestimado en México por los gobiernos neoliberales. Como este organismo internacional indica “ningún país democrático avanzado e industrializado sustituyó su sistema público de pensiones por un sistema privado de cuentas individuales de capitalización plena” (Ortiz, Durán-Valverde, Urban, Wodsak, & Yu, 2019, pág. 807). El esquema sólo se siguió en 30 países alrededor del mundo, todos ellos en desarrollo, de los cuales 18 ya lo revirtieron.

Además, como los especialistas indican, el ahorro individual es notablemente inadecuado en el contexto de un mercado laboral como el mexicano. De acuerdo con esto, se desestimaron las consecuencias que resultarían del establecimiento de esta modalidad “en un contexto de mercados laborales con gran proporción de empleo informal, bajos niveles salariales y bajas aportaciones que, vinculadas a rentabilidad moderada y altas comisiones, no permiten construir pensiones suficientes para enfrentar la vejez” (Ramírez, 2019, pág. 993).

¿Qué hacer frente a las consecuencias derivadas del sistema de pensiones heredado por el neoliberalismo en México? Un conjunto de actores coincide en la urgente necesidad de enfrentar el reto mediante una serie de medidas que va desde la “reforma de la reforma” hasta la reversión completa de la privatización. En ese sentido, dos premisas son indispensables: en primer lugar, es necesario recuperar la idea de la Organización Internacional del Trabajo (2019, pág. 805) de que “los sistemas de pensiones deben guiarse en su esencia por el objetivo de proporcionar seguridad de ingresos en la vejez, al contrario del objetivo predominante del Banco Mundial de fomentar el crecimiento económico y reducir las presiones fiscales”; en segundo lugar, tomándole la palabra a Ramírez (2019, pág. 995) hay que reconocer que el simple retorno al esquema anterior no es la panacea por lo que será indispensable “un extenso diálogo que tenga por objetivo la construcción de un sistema nacional de pensiones que se oriente a superar la exclusión, la desigualdad y la fragmentación que hoy tenemos”.

Al respecto, el debate en torno al destino del sistema de pensiones en México ha generado las siguientes propuestas puntuales de solución:

1. Otorgar mayor flexibilidad al régimen de inversión de los fondos y mayor agilidad al uso del ahorro voluntario por parte de los cotizantes, como lo estableció la reforma aprobada por la Cámara de Diputados el 29 de abril de 2019.
2. Favorecer una mayor integración de los tres componentes centrales: la pensión universal, la pensión ocupacional y el ahorro voluntario, en la dirección establecida por los Criterios Generales de Política Económica (2019) traducidos en la implementación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, por ejemplo.
3. Considerar una solución más integral que reconozca el derecho de recibir una pensión a todo tipo de trabajador y el fortalecimiento de una base de pensión universal para todos los ciudadanos, “sobre la que se construyan pensiones contributivas ocupacionales que tomen en cuenta las diferencias sectoriales, salariales, regionales, de género y edad”, al mismo tiempo que se delimitan los techos máximos a los que puede llegar una pensión pública (Ramírez, 2019, pág. 995).
4. Reducir la fragmentación del sistema en México -que cuenta con más de mil planes de pensiones y niveles muy desiguales de beneficio- con miras a ir generando un sistema nacional de pensiones o, por lo menos, para alcanzar un sistema menos heterogéneo.
5. Establecer 15 años de cotización como parámetro para recibir una pensión de beneficio definido para todos los trabajadores que ganen hasta cinco salarios mínimos, dada la situación del mercado de trabajo en México que no permite más.

6. Incrementar la edad de jubilación a 68-70 años, como lo propuso el actual Secretario de Hacienda (Carbajal, 2019).
7. Aumentar la cuota de aportación sumando a la cuota actual el 5 por ciento de la cuenta de Infonavit y un 2 por ciento adicional a partes iguales entre el trabajador y el patrón, además de incrementar el ahorro voluntario, tal como lo propone la Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016). La idea es que la cuota de aportación pase del 6.5 por ciento actual al 15 por ciento recomendado por los organismos internacionales.
8. Auspiciar el ahorro voluntario a través de incentivos fiscales –por ejemplo, considerar la deducibilidad al 100 por ciento cuando patrón y trabajador hagan una aportación conjunta en la cuenta individual del empleado- o estableciendo que el estado aporte un 25 por ciento adicional del importe ahorrado voluntariamente.
9. Garantizar el derecho de los trabajadores independientes a recibir una pensión, segmento laboral que representa alrededor de 60 por ciento de la población ocupada.
10. Eliminar el monopolio ejercido por las administradoras de fondos de ahorro para el retiro (Afores) permitiendo la existencia de cooperativas de ahorro y jubilación administradas por los trabajadores, al estilo de las ya existentes sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.
11. Dotar a la CONSAR de facultades para denunciar las prácticas ilegales de sus regulados, similares a las que tienen otras comisiones (como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores). Igualmente, como lo indicó el CESOP, proporcionarle facultades para “solucionar problemas relacionados con las cuentas individuales de los trabajadores” y “facilitar los mecanismos para designar beneficiarios de las cuentas individuales” (CESOP, 2017).
12. Continuar con la disminución del monto de las comisiones cobradas por las Afores y evitar retiro anticipado del ahorro para el retiro.
13. Poner controles al gasto público en pensiones como lo quiere el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria: 1) garantizando que cierto porcentaje del gasto en pensiones se reparta entre toda la población y que el porcentaje restante vaya a cubrir los compromisos por beneficio definido; o 2) ser explícitos, legalmente, en que el gobierno no puede endeudarse para pagar pensiones que presionarían fiscalmente a las próximas generaciones (CIEP, 2017).

Como se puede apreciar, algunas de estas medidas proponen reformas al sistema vigente de capitalización individual, mientras otras se encaminan a construir una alternativa por fuera de este paradigma. En ese sentido, incluso, algunas opiniones

enfatan la necesidad de eliminar los sistemas de pensiones de beneficios definidos que todavía existen en el país, con la idea de profundizar o completar el esquema establecido en 1997 y 2007, obviando el carácter problemático o insuficiente de dicho sistema de pensiones. También es necesario tomar en cuenta que algunas recomendaciones recargan los costos sobre la espalda de los trabajadores, teniendo un carácter socialmente regresivo, como es el caso del incremento de la edad de jubilación, medida recientemente rechazada por el titular del Poder Ejecutivo de la Federación.

No obstante, las divergencias en torno del destino a largo plazo del sistema de pensiones en México, hay una notable convergencia en lo que respecta a las medidas que deberán tomarse en el corto plazo, con la finalidad de atajar las consecuencias negativas más inmediatas sobre el bienestar de los trabajadores.

Como ya se ha mencionado, el principal problema es el monto reducido de la pensión que recibirán las futuras generaciones de trabajadores mexicanos. Al respecto, la ley establece el derecho a recibir una pensión mínima garantizada, alcanzada mediante un complemento otorgado por el Estado a las personas que cumplan con los requisitos de la edad y 1,250 semanas cotizadas, pero cuyos recursos de su cuenta AFORE no le alcancen para contratar una Renta Vitalicia o un Retiro Programado. El monto de esta pensión es un salario mínimo general para la Ciudad de México, es decir, de 3 mil 696.6 pesos, si se considera el salario mínimo de 123.22 pesos diarios de 2020.

Sin embargo, el número de semanas de cotización exigidas –equivalentes a 24 años de trabajo formal- impide que muy pocas personas puedan acceder a una pensión, pues la mayoría no logrará cumplir con este requisito, en el contexto de un mercado laboral caracterizado por una entendida informalidad que se traduce en una baja densidad de cotización. De acuerdo con las cifras, sólo 24 por ciento de la generación que cotizó a partir de 1997 recibirá el beneficio, lo que equivale al 4 por ciento de la población mexicana (COPARMEX, 2020).

En consecuencia, hay una notable coincidencia en que una reforma pensionaria que tenga como prioridad el bienestar de los trabajadores debe, entre otras medidas, reducir el número de semanas de cotización exigidas para recibir una pensión, con la finalidad de extender el universo poblacional cubierto por esta prestación social. Al respecto, por citar un ejemplo, la Asociación Mexicana de Afores (Amafore) recientemente planteó una reducción de las semanas de cotización para tener acceso a la pensión mínima garantizada, pasando de las 1, 250 semanas actualmente exigidas -24 años- a 750 semanas -14 años aproximadamente- (Albarrán, 2020).

Por todo lo anterior, pongo a consideración de esta H. Cámara de Diputados la siguiente propuesta de reforma a los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social y 84 y 89 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
LEY DEL SEGURO SOCIAL	
<p>Artículo 154. Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.</p> <p>Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 154. Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.</p> <p>Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de setecientas cincuenta cotizaciones semanales.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 162. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 162. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales.</p> <p>...</p>
LEY DEL ISSSTE	
<p>Artículo 84. Para los efectos de esta Ley, existe cesantía en edad avanzada cuando el Trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad.</p> <p>Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el Trabajador tenga un mínimo de veinticinco años de cotización reconocidos por el Instituto.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 84. Para los efectos de esta Ley, existe cesantía en edad avanzada cuando el Trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad.</p> <p>Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el Trabajador tenga un mínimo de quinientas semanas de cotización reconocidas por el Instituto.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 89. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de veinticinco años de cotización.</p>	<p>Artículo 89. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de quinientas semanas de cotización.</p>

...	
-----	--

PROPUESTA

Por todo lo anterior, y con fundamento en el Artículo 71, Fracción II, y en los artículos 6, 76, 77, 78 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pongo a consideración de esta H. Cámara de Diputados la siguiente

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154 y 162 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL y 84 y 89 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN MATERIA DE SEMANAS DE COTIZACIÓN EXIGIDAS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforman los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social de los Trabajadores del Estado para quedar de la siguiente manera:

Artículo 154. Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de **quinientas** cotizaciones semanales.

...

Artículo 162. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de **quinientas** cotizaciones semanales.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforman los artículos 84 y 89 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para quedar de la siguiente manera:

Artículo 84. Para los efectos de esta Ley, existe cesantía en edad avanzada cuando el Trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el Trabajador **tenga un mínimo de quinientas semanas de cotización reconocidas por el Instituto.**

...

Artículo 89. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de **quinientas semanas** de cotización.

...

TRANSITORIOS

Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SUSCRIBE



Diputada Idalia Reyes Miguel

Dado en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados a los 11 días de febrero de 2020.

FUENTES

- Albarrán, E. (20 de Enero de 2020). Proponen reducir semanas de cotización de los trabajadores para acceder a la pensión mínima garantizada. *El Economista* .
- Carbajal, B. (10 de Octubre de 2019). Aumentar la edad de retiro, tema negociable: Hacienda. *La Jornada* .
- CESOP. (2017). *Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas* . México: CESOP/Cámara de Diputados, LXIII Legislatura.
- CIEP. (2017). *Pensiones en México: 100 años de desigualdad*. México: CIEP, A.C.
- COPARMEX. (27 de Enero de 2020). *Por un nuevo sistema de pensiones centrado en el trabajador*. Recuperado el 28 de Enero de 2020, de <https://coparmex.org.mx/por-un-nuevo-sistema-de-pensiones-centrado-en-el-trabajador/>
- FUNDEF, A. C. *Sistema de Pensiones en México. Síntesis de diagnósticos y propuestas de políticas públicas de FUNDEF*. México: FUNDEF, A.C.
- OCDE. (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones. México*. México: CONSAR.
- Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., Wodsak, V., & Yu, Z. (2019). *La reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Ginebra: OIT.
- Ramírez, B. (2019). La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana. *El Trimestre Económico*, 967-1001.