



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE JUSTICIA RELATIVO A LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

A la Comisión de Justicia le fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa de reforma y adición a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, formulada por la diputada Arcelia María González González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 113, fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se formula dictamen en atención a las siguientes:

CONSIDERACIONES

I. Proceso Legislativo.

La Comisión de Justicia recibió, por razón de turno y materia, en la sesión plenaria de fecha 26 de mayo de 2016, la iniciativa referida en el preámbulo de este dictamen.

El 2 de junio de ese mismo año se radicó en la Comisión y se aprobó por unanimidad de votos la metodología de trabajo para estudio y dictamen, en los siguientes términos: a) Remisión de la iniciativa para solicitar opinión al Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato; y a la Coordinación General Jurídica. Señalando como plazo para la remisión de las opiniones, dentro de los quince días naturales contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud. b) Solicitar al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, opinión y un comparativo con legislación de otros estados, en relación a la iniciativa, concediéndole el término de quince días naturales para que emita la misma, contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud. c) Subir la iniciativa al portal del Congreso para consulta y participación ciudadana, por el término de quince días naturales, contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud. d) Elaboración de un documento en el que se concentren las diversas observaciones que se hayan formulado



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

a la iniciativa. Tarea que estará a cargo de la secretaría técnica. e) Conformar un grupo de trabajo que analice la iniciativa y las observaciones formuladas, integrado por diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Justicia; diputados que deseen sumarse; representación del Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato; representación de la Coordinación General Jurídica; y Secretaría técnica de la Comisión. f) Reunión o reuniones del grupo de trabajo. g) Comisión de Justicia para análisis y, en su caso, acuerdos de dictamen. h) Comisión de Justicia para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen.

En relación al inciso a) de la metodología de trabajo se recibió opinión consensuada entre la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (Consejo Directivo), y la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.

En cumplimiento al inciso b), el Director del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado remitió a través del oficio número IIL-102/IILDA-32/2016, de fecha 16 de junio de 2016, la opinión y cuadro comparativo en relación a la iniciativa, mismo que se puso a disposición de los integrantes de la Comisión.

En relación al inciso c), se subió la iniciativa al portal del Congreso del Estado para consulta y participación ciudadana, por un término de quince días naturales.

La secretaría técnica de la Comisión, en cumplimiento al inciso d) de la metodología, entregó a los integrantes de la misma, un documento en que se concentraron las opiniones recibidas y un comparativo entre las disposiciones vigentes y las propuestas contenidas en la iniciativa.

Respecto a los incisos e) y f) se conformó un grupo de trabajo para el análisis de la iniciativa y las observaciones formuladas, mismo que se reunió el 7 de marzo de 2017, con la anuencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política otorgada el 9 de junio de 2016. En dicha reunión participaron, además de diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Justicia, el diputado Alejandro Trejo Ávila, y por parte del Instituto de



H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Seguridad Social del Estado de Guanajuato, el licenciado Edmundo Alain Soto Torres, Subdirector General de Administración y Finanzas; y el licenciado José Luis Rizo Rocha, Director General de Asuntos Jurídicos. Por parte de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, el Contador Público Ángel Isidro Macías Barrón, Subsecretario de Administración; la licenciada Giselle Pedroza Halftermeyer, Directora General de Recursos Humanos; la Contadora Pública Fabiola Almanza Almanza, Directora de Relaciones Laborales y Prestaciones; y el licenciado Manuel Alejandro Villanueva Arias, Director de Normatividad de la Procuraduría Fiscal del Estado. Por parte de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, el licenciado Vicente Vázquez Bustos, Director General de Agenda Legislativa y Reglamentación; y el licenciado Carlos Alejandro Rodríguez Pacheco, adscrito a dicha Dirección.

El pasado 11 de mayo de 2017, esta Comisión de Justicia acordó la elaboración del dictamen que nos ocupa.

II. Objeto de la iniciativa.

La iniciante en su exposición de motivo señala como objeto de su propuesta: uno, la incorporación de la figura de pensión por jubilación proporcional o reducida para ~~trabajadores que, teniendo al menos veinte años de servicios, no tengan las condiciones~~ para acceder a una pensión de jubilación completa, o el cumplimiento de éstas les resulten gravosas o imposibles en los términos actuales de la ley; y dos, facultar al Instituto de Seguridad del Estado de Guanajuato para incorporar y autorizar en su cartera de prestaciones los préstamos hipotecarios pensionarios conforme al Código Civil para el Estado de Guanajuato, y sujetos a los términos, condiciones y montos máximos de factibilidad que autorice el Consejo Directivo del Instituto; es decir, se trata de posibilitar más no de imperar, lo que en todo caso vendría a sumar al propósito del legislador al haber introducido la figura de hipotecaria pensionaria en nuestro orden civil.

III. Consideraciones.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

Por la importancia de las observaciones expuestas en el proceso de análisis de la iniciativa, se exponen en el presente dictamen las mismas, ya que fueron un elemento fundamental para la determinación de esta Comisión de Justicia:

La Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (Consejo Directivo) y la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, parten de un análisis del derecho a la seguridad social a partir de los tratados internacionales, como es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la «Declaración México. Principio de Seguridad Social Americana»; enseguida, analizan el marco constitucional y legal del derecho a la seguridad social, el esquema del fondo solidario del ISSEG y los aspectos demográficos, para establecer las siguientes acotaciones: «En un Estado Constitucional y Democrático de Derecho los pilares se fundamentan en el reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de sus individuos. Así, la idea de sumar los beneficios contenidos en la iniciativa que se comenta no puede ser menos que plausible, empero, la incorporación en la norma vigente de un derecho no garantiza su eficacia. En otras palabras, esos buenos deseos se trasladarían en malos resultados para el ISSEG y sus derechohabientes. Toda prestación, prerrogativa o servicio adicional debe estar siempre fondeado para así no generar **desequilibrios financieros.**» Acto seguido, realizan un análisis particular sobre la pensión por jubilación reducida, el préstamo hipotecario pensionario, y el Instituto como promotor de vivienda, que de manera literal se transcribe:

«III. Análisis.

a) Pensión por jubilación reducida.

Si bien la propuesta de iniciativa permitiría ampliar el espectro de aquellos trabajadores que, contando con 20 años de servicio accedan a una pensión, ello en sí mismo no garantiza la eficacia en la protección del derecho fundamental de la seguridad social.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo,¹ la Seguridad Social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos para asegurar el acceso a la asistencia y garantizar la seguridad

¹ OIT (2003), "Hechos concretos sobre la seguridad social", Ginebra, Suiza.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de la familia.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) define la Seguridad Social como “un conjunto de medidas que la sociedad proporciona a sus integrantes con la finalidad de evitar desequilibrios económicos y sociales que, de no resolverse, significarían la reducción o la pérdida de los ingresos a causa de contingencias como la enfermedad, los accidentes, la maternidad o el desempleo, entre otras”.²

El carácter rector y garante del Estado privilegia la atención de necesidades que surjan por enfermedad, accidentes, vejez y en general lo que requiera una persona que no tiene posibilidades de trabajar. Esto no se aprecia, en lo absoluto, en la iniciativa de Ley en revisión, ya que privilegia los años de servicio y soslaya la existencia de un estado de necesidad, cuando la persona está en edad productiva, lo cual contraviene a la viabilidad financiera de cualquier instituto de pensiones.

El no considerar una edad mínima va en contra de las recomendaciones de numerosos organismos internacionales expertos en materia de pensiones [véase CISS (2008), AISS (2009), CE (2012), OCDE (2014) y OCDE *et al* (2016)]³ que, por el contrario, recomiendan incrementar gradualmente la edad de jubilación para equilibrar el tiempo de cotizaciones con el tiempo de disfrute de la pensión y ajustarla a la esperanza de vida.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015)⁴, establece que para mejorar la sostenibilidad financiera se requieren implementar cambios paramétricos, como aumentar las tasas de contribución, incrementar la edad efectiva de retiro y armonizar las condiciones de retiro, entre otros. En este sentido, a fin de mejorar el diseño de la fase de pago o desacumulación, la OCDE **propone evitar el retiro anticipado** del ahorro para el retiro.

En este orden de ideas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), en su “Diagnóstico del Sistema de Pensiones”, de junio 2015, propone aumentar la edad de retiro para

² Disponible en: <http://www.seguridadsocialparatodos.org/node/1>

³ CISS (2008) “Informe sobre la Seguridad Social en América 2009: Evaluación de los sistemas de seguridad social”, México.

AISS (2009) “Mecanismos óptimos de financiación y de autoajuste de los sistemas de jubilación sostenibles”, Canadá. Comisión Europea (2012), “Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles”, Bélgica.

OCDE, Banco Mundial y BID (2014), “Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe”.

OECD (2016), “Reviews of Pension Systems: Mexico”.

⁴ OCDE (2015), “Estudio sobre los Sistemas de Pensiones: México”.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

incrementar la Tasa de Reemplazo (TR), destacando que la edad a la que se retiran las personas es un factor determinante de la TR, ya que es una de las variables de las que depende el número de años para los que debe de alcanzar la pensión. En México, durante el periodo enero a junio de 2015, la edad promedio de retiro de los cotizantes al IMSS fue de 60 años en promedio.

Asimismo, dentro de los resultados más llamativos del estudio "Factores que promueven el ahorro voluntario entre los mexicanos 2016", también realizado por la CONSAR, destaca el deseo de los ahorradores de retirarse antes de cumplir los 60 años. Sin embargo, la CONSAR establece que desafortunadamente, tal expectativa es, además de impráctica, legal y financieramente irreal. Los mexicanos viven cada vez más años y los 60 años es una edad todavía altamente productiva. Además, en el sistema de pensiones de México, la edad de jubilación es a los 65 años, pudiendo realizarse el retiro anticipado a partir de los 60 años, aunque en consecuencia se disminuye el porcentaje de la pensión que se recibirá.

La propuesta de iniciativa resulta contraria al desarrollo legislativo que ha tenido la LSSEG, donde considerando los factores actuariales, financieros y concretamente datos duros en temas de desarrollo demográfico, ha orientado su desarrollo al incremento tanto de la base de cotización como de los años requeridos para que nazca el derecho a obtener una pensión.

Ahora bien, considerando que la esperanza de vida en Guanajuato es de casi 78 años para las mujeres y 73 años para los hombres, de acceder a la propuesta de iniciativa, y de no considerar una edad mínima para la pensión por jubilación reducida, sólo el requisito de contar con 20 años de tiempo cotizado, lesionaría financieramente al instituto y contravendría los pilares del esquema solidario. Por ejemplo, una persona de 38 años podría "jubilarse" anticipadamente cuando está en su plenitud laboral y no requiera de una pensión. Esto significaría para el ISSEG pagar hasta 40 años al beneficiario directo, más el tiempo que se traslade a sus beneficiarios, de ser el caso.

A su vez, la legislación del ISSEG recoge los supuestos de jubilación y de vejez, en el primero, se concede a aquellos trabajadores que han cubierto los años de servicio (30/28) y la edad cronológica, lo que les permite obtener una pensión al 100% del salario base de cotización promedio de los últimos cinco años cotizados.

En el segundo, se atiende al supuesto de hecho de aquellos trabajadores que contando con la edad cronológica, no satisfacen el de años cotizados, garantizando su derecho fundamental al permitir el acceso a una pensión proporcional si cuentan con quince años cotizados, aspecto que en sí mismo mejora claramente la propuesta de iniciativa.

Actualmente, de aprobarse la iniciativa, 9,716 asegurados del ISSEG podrían solicitar la jubilación reducida, 4,983 mujeres y 4,733 hombres con una edad promedio de 48.3 y 50.8 años, respectivamente. Bajo el supuesto de que todos ellos solicitaran la jubilación reducida, el número de



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

jubilados se incrementaría 75% de 12,963 jubilados al cierre de 2015, a 22,679, por lo que la tasa de dependencia (trabajadores activos por jubilado) bajaría de 4.4 a 2.5, escenario que se esperaba hasta el 2035.

Asimismo, el impacto financiero para 2017 sería superior a \$1,082 millones, equivalente a un incremento del 68% en la nómina de pensiones. Proyectando este gasto anualmente por los próximos 10 años, el periodo de viabilidad financiera disminuiría 45 años, del 2081 a 2036, bajo el escenario de 5% de rendimiento real.

Considerando que 19,084 afiliados, en los siguientes 10 años, podrían adquirir una pensión proporcional o reducida, solo con el requisito de 20 años de antigüedad, el año de descapitalización disminuye al 2028; es decir, 53 años menos de viabilidad financiera, afectando el pago de 28,057 derechohabientes que sí han cumplido con el requisito de la antigüedad más los 60 años de edad.

En el escenario menos favorable, considerando una tasa del 3% real, la viabilidad financiera disminuiría al 2027.

Para el presupuesto 2016, el ISSEG pronosticó ingresos por cuotas - aportaciones de \$2,188.5 millones y un egreso para pago de pensiones y jubilaciones de \$2,284.6 millones.

Considerando la parte financiera, el principal ingreso que tiene el ISSEG ya no sería suficiente para cumplir con las obligaciones de jubilaciones y pensiones, esto implicaría que el Instituto tendría que cubrir este déficit con los rendimientos que generan sus inversiones comerciales, financieras e inmobiliarias.

Al corte de abril de 2016, se han enterado al ISSEG de cuotas - aportaciones de \$846.4 millones, por otro lado el Instituto ha erogado de prestaciones sociales (jubilaciones, pensiones y seguros) \$732.1 millones.

A pesar de haber pronosticado que los recursos de cuota - aportación del ejercicio en curso no serían suficientes para cumplir con el pago de jubilaciones y pensiones, al mes de abril se puede observar que esta situación no se ha generado. Lo anterior se debe principalmente a que el número de personas que han solicitado jubilación ha sido menor en un 23.5%, respecto del mismo periodo del año pasado; sin embargo, se prevé que esta tendencia cambie en el corto plazo.

La propuesta de iniciativa en la cual se propone una pensión reducida por jubilación a los derechohabientes que hayan cotizado 20 años, además de impactar negativamente en la suficiencia actuarial disminuyendo el plazo de vida del fondo de pensiones, tiene implicaciones financieras y presupuestales en los recursos del fondo de pensiones.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

Durante la presente administración, se ha trabajado en el calce de inversiones, esto es, que las inversiones financieras que realiza el ISSEG conforme a su régimen de inversión, se alinean en un horizonte de acuerdo a las necesidades de liquidez que marcan las nivelaciones del estudio actuarial. En otras palabras, es alinear las necesidades pensionarias del Instituto con los vencimientos de las inversiones financieras. Con ello, se busca eficientar el portafolio de inversiones y potenciar el rendimiento del mismo, siempre apegados a los niveles de riesgo adecuados.

Este proceso de calce lo realizan con éxito las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). El ISSEG, al ser el administrador de recursos que tiene como objetivo el pago de pasivos pensionarios, realiza esta misma estrategia ya que ambas entidades tienen un perfil de inversión de largo plazo.

Con base en el análisis actuarial, de llegarse a aprobar dicha iniciativa generaría un impacto financiero negativo hacia el ISSEG para el siguiente ejercicio fiscal de poco más de \$1,000 millones para el pago de pensiones. Actualmente, el ISSEG no tiene la disponibilidad inmediata de la totalidad de estos recursos, ya que como se mencionó, están invertidos en instrumentos financieros. Si bien, se podría negociar la venta de dichos instrumentos, esto podría generar pérdidas hacia el Instituto.

Adicionalmente, se tendría un costo de oportunidad importante para el Instituto, ya que el importe aproximado de \$1,000 millones genera actualmente poco más de \$75 millones de intereses anualmente, lo cual dejaría de percibir el ISSEG ya que este recurso se aplicaría para el pago de pensiones no contempladas.

En el aspecto presupuestal, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) no ha definido un criterio para la generación del presupuesto para institutos de pensiones. A la fecha, los recursos que recibe el ISSEG por cuota – aportación son considerados como ingresos presupuestales y las erogaciones por pensiones y jubilaciones se catalogan como egresos presupuestales.

Considerando el importe adicional de gasto por jubilaciones y pensiones que conllevaría la aprobación de la iniciativa propuesta, generaría en el ISSEG un déficit presupuestal superior a los \$1,000 millones, lo que impactaría directamente en el presupuesto del Gobierno del Estado.

Por todo lo anterior, resulta claramente insostenible eliminar la edad requerida para otorgar pensiones a los 20 años de servicio, aún con reducción en el monto de la pensión, ya que se estaría otorgando beneficios a personas en su plenitud laboral que no requieren de ellas, con lo que se pondría en riesgo la liquidez del Estado en un futuro. Para que el Instituto esté en posibilidades de garantizar el pago de pensiones es fundamental revisar las condiciones demográficas, económicas y financieras, con el objetivo de que no haya pensión sin necesidad, ni necesidad sin pensión, ya que de hacer los cambios sugeridos se comprometería indiscutiblemente el pago futuro de las pensiones.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

De tal suerte que en lo relativo a la pensión reducida, la propuesta de iniciativa, resulta contraria a los fines del Instituto, al desarrollo legislativo protector del derecho fundamental, a la armonía financiera y, sobremanera, a la obligación de garantizar un equilibrio adecuado entre los años de vida laboral y los años de jubilación. También la propuesta deja de lado las recomendaciones específicas de vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida, realizadas por las principales instituciones a nivel nacional e internacional en la materia.

Así, la jubilación anticipada genera efectos negativos tanto en el sistema de pensiones de beneficio definido como en el mercado laboral:

- a) Incentiva a las personas a jubilarse a edades tempranas;
- b) Otorga una pensión a personas en plenitud laboral que no requieren de ella;
- c) Reduce calidad y la productividad laboral;
- d) Afecta al mercado de trabajo por el lado de la oferta al generar una escasez laboral, creándose presiones salariales innecesarias;
- e) Incrementa los gastos del sistema de seguridad social, lo que afecta negativamente las finanzas del propio sistema, así como las finanzas públicas; y
- f) En los esquemas financiados mediante un fondo solidario, impacta negativamente el pago futuro de todos los pensionados por otorgar pensiones a quienes no las necesitaban.

b) Préstamo hipotecario pensionario

Por lo que hace al préstamo hipotecario pensionario, es necesario establecer las implicaciones que tendría incorporar al régimen solidario una prestación que resulta equiparable al préstamo de liquidez con garantía hipotecaria, que ya se encuentra establecido en la LSSEG.

El préstamo de liquidez que se prevé por nuestra ley, consiste en otorgar un bien inmueble propio o de un tercero a fin de garantizar el préstamo solicitado, con lo que se apoya el financiamiento de proyectos personales y la posibilidad de hacer frente a imprevistos o urgencias en apoyo de la economía de nuestros derechohabientes.

Dicho préstamo es otorgado a los asegurados que hayan cotizado al menos un año y a los pensionistas directos, siempre y cuando la sumatoria de la edad del asegurado o pensionado, más el plazo de amortización del préstamo no exceda de los 75 años de edad.

Además, el otorgamiento del préstamo implica que tanto el asegurado o el pensionado de manera quincenal realicen pagos a través de amortizaciones, esto es, existe un retorno de una cantidad determinada y fija que se inyecta al fondo de pensiones, al cual se le ha incrementado un interés por financiamiento, en otras palabras, existe un flujo de capital y la consecuente liquidez del instituto.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

En cambio, la iniciativa remite al Código Civil respecto de la hipoteca pensionaria, cuya figura no prevé un retorno periódico de la cantidad que se otorgue por el préstamo, sino que corresponde a un esquema en el cual se proporciona a los adultos mayores un ingreso fijo con el cual afrontar sus gastos de manutención, servicios de apoyo y cuidados médicos. Esto es, la hipoteca pensionaria es aquella que de manera voluntaria se constituye sobre un inmueble propiedad del pensionista para cubrir necesidades económicas de vida, por ende, se infiere que corresponde a un tipo de subsidio como sustento de vida, sin que se pueda considerar un retorno inmediato y periódico del importe del préstamo.

Lo anterior, genera la incertidumbre si al finalizar el plazo (aspecto no definido por la iniciativa), los beneficiarios o herederos restituirán la cantidad otorgada más la actualización al valor real o con la tasa de interés que se llegare a definir, en cuyo caso, sería hasta aquel momento en el que el instituto recuperaría la cantidad mutuada, en tanto que, durante la vigencia del préstamo no se contaría con el recurso ni el rendimiento que genera en el fondo de pensiones.

El mecanismo financiero de hipoteca inversa comenzó a utilizarse en la década de los ochentas en algunos países desarrollados como Estados Unidos de América, Reino Unido y España. En estos países las entidades que han desarrollado este producto de crédito, han sido instituciones financieras y no el gobierno. En ningún modelo se prevé que una institución de pensiones como el ISSEG sea quien otorgue dicho financiamiento, esto de acuerdo al estudio "Potencialidad del desarrollo de hipotecas inversas: el caso de Chile, realizado por Alonso *et al* (2013)".⁵

Es importante recordar que la mayor crisis económica y financiera, en 2008, fue gestada en el sector inmobiliario y los proyectos financieros relacionados con él.

En el aspecto financiero la hipoteca pensionaria representa un riesgo para un fondo de pensiones solidario de beneficio definido, ya que se genera desequilibrio en los flujos financieros. Lo anterior, como consecuencia del otorgamiento de recursos al pensionado el día de hoy, esperando obtener el retorno de la inversión en el futuro mediante la venta del bien hipotecado o pago por parte de sus beneficiarios.

Como se mencionó, en los regímenes de pensiones de beneficio definido el riesgo financiero lo tiene el instituto de pensiones y el generar presiones de liquidez conllevaría a la liquidación de bienes o inversiones productivas, o peor aún, en la negación del otorgamiento de prestaciones a sus derechohabientes.

⁵ Alonso Javier, María Lamuedra y David Tuesta (2013) "Potencialidad del desarrollo de hipotecas inversas como complemento pensionario: el caso de Chile". Disponible en: <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/potencialidad-del-desarrollo-de-hipotecas-inversas-como-complemento-pensionario-el-caso-de-chile/>



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

Actualmente, el ISSEG busca generar las condiciones que permitan la venta de bienes inmuebles que han sido adjudicados por el incumplimiento de pago de préstamos hipotecarios. Para el Instituto representa un gasto importante el mantener en condiciones óptimas para su venta dichos bienes y genera una carga adicional de trabajo que también tiene un costo. Este tipo de erogaciones es algo que también se debe de considerar y que incrementa el importe a recuperar por la inversión de una hipoteca pensionaria o inversa.

La hipoteca inversa ha funcionado sobretodo en países en vías de desarrollo con el objetivo de brindar cobertura al sector de la población que no tiene cobertura de seguridad social. Este tipo de producto financiero lo otorgan entidades del sistema financiero y en ocasiones el gobierno respalda dichas hipotecas con alguna garantía. Se deberá considerar que las empresas inmobiliarias y las entidades financieras y de seguros en México, no están preparadas para gestionar carteras masivas de viviendas, lo que requeriría una reorganización y nuevas empresas especializadas en este sector. Esto último incorpora riesgos tanto para acreedores como deudores, que requieren por tanto estrategias de mitigación de estos riesgos y una regulación adecuada.

Así, se puede comprobar que el esquema de las hipotecas inversas puede ser viable para personas que no tengan cobertura de un régimen de seguridad social y que son las entidades financieras las que tienen la capacidad de desarrollar estos productos, no así las entidades que se encargan de pago de pensiones. Sin embargo, es necesario considerar las limitaciones para su desarrollo, en el ámbito estructural, cultural y de coyuntura económica.

Cabe mencionar, que para un Instituto de pensiones como el ISSEG resulta fundamental la búsqueda de los mayores rendimientos en sus inversiones, que busquen la viabilidad financiera a largo plazo, por lo que en el caso de las hipotecas inversas existe un costo de oportunidad que es asumido por el Instituto.

Bajo la premisa de que cualquier modificación a la norma debe partir del análisis financiero, el recurso que se destinaría para financiar las hipotecas inversas podría ser orientado a otro tipo de inversiones, como las financieras, en donde se obtendría los rendimientos estipulados en el estudio actuarial, así como en el momento en que se requieran de acuerdo a las condiciones demográficas de los asegurados del ISSEG. Lo señalado no acontece bajo la figura de la hipoteca inversa, en la cual, la recuperación de los recursos acontece hasta el fallecimiento del beneficiario, con posibilidades de que extienda hasta que se haga efectiva la garantía o se reintegre la cantidad de recursos otorgada.

Esto último se infiere de la propia propuesta de iniciativa, a la que debe anteceder la negociación u actos de cobranza con los beneficiarios del asegurado. Todo ello genera incertidumbre sobre la recuperación de los recursos, sin obtener durante la vida de la hipoteca ningún tipo de rendimiento, lo que resulta contrario a los postulados del estudio actuarial y, sobre manera, se restringe el acceso



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

a aquellos asegurados que sí cuentan con la necesidad de financiamiento y del propio pago de pensiones.

Así, la finalidad de la hipoteca inversa puede ser atendida por diversas entidades de la administración pública en sus diversos ámbitos, y no por un instituto de pensiones.

c) Promotor de vivienda

No se comparte la propuesta, pues a la fecha la prestación consistente en los préstamos hipotecarios, es una prestación que busca beneficiar a los derechohabientes del ISSEG, pero no es viable la reforma de la fracción XI del artículo 5 y la adición de una fracción XIX al artículo 105, pues la esencia del Instituto es la administración de los seguros y prestaciones que esta Ley expresa, uno de los cuales es la figura del préstamo hipotecario, por ende no debe confundirse la prestación de seguridad social con una función de fomento a los programas de vivienda, para lo cual el Gobierno del Estado cuenta ya con una institución especializada que tiene dicho objeto.

El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su párrafo quinto una garantía social a favor de la familia, con el objeto de que la misma disfrute de una vivienda digna y decorosa, previendo que será la ley secundaria la que establezca los instrumentos o apoyos necesarios a fin de alcanzar tal fin. Así, el derecho subjetivo se encuentra subordinado en cuanto a su goce y ejercicio, a las condiciones económicas y sociales que permitan su efectividad práctica, por lo que la norma constitucional señala un propósito político al que debe ajustarse la acción gubernativa, pues para dar derecho a la vivienda es necesario crear un derecho social que mejore las condiciones habitacionales.

En correspondencia con lo expuesto, la política de vivienda se ha vinculado con las políticas de desarrollo regional, desarrollo urbano, de ordenamiento territorial y de población, y en la entidad, es la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato, quien desarrolla esta función, acorde a lo establecido en el artículo 24 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Finalmente, se destaca que toda modificación que implique ajustes en las prestaciones que otorga el ISSEG tiene un efecto inmediato sobre la viabilidad del fondo de pensiones, de ahí la necesidad de que cualquier cambio en la norma en análisis debe partir del impacto financiero que tendrá en las otras prestaciones, para el fondo mismo y para la viabilidad de este.

El dictamen formulado por la Comisión de Justicia, de la Quincuagésima Octava Legislatura relativo a la iniciativa de Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, presentada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, consignó, sobre el particular:



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

"Se propone fijar la obligatoriedad para revisar periódicamente la viabilidad financiera del Instituto.- Se establece que el Consejo Directivo tenga la obligación de evaluar cuando menos cada cuatro años la viabilidad financiera del Instituto, para que en su caso, proponga al Ejecutivo del Estado que inicie las reformas y adiciones que se estimen pertinentes a la Ley.

...

Todas las instituciones de seguridad social de nuestro país y muchas del mundo se enfrentan actualmente a la terrible posibilidad de una insuficiencia de recursos para poder satisfacer las pensiones y prestaciones de seguridad social a las que están obligadas. Esta insuficiencia se debe fundamentalmente a causas de tipo natural y otras que se han originado por la deficiente administración de sus recursos.

Ante el ineludible proceso natural de envejecimiento demográfico que experimentará el país en las futuras décadas, se prevé que la sociedad deberá desplegar esfuerzos enormes para asegurar la viabilidad y el equilibrio financiero del régimen de seguridad social prevaleciente, prevenir riesgos y proveer recursos para el pago de pensiones dignas y suficientes.

El aumento en la esperanza de vida de la población en México provocó no sólo que se aumentara el número de trabajadores que arriban a la edad del retiro laboral, sino también que se incrementara el número de años en los cuales se les paga su pensión. Las afortunadas circunstancias que han permitido el aumento de la esperanza de vida de los mexicanos, al punto de alcanzar los setenta y cuatro años en promedio, han tenido una consecuencia ruínosa para las instituciones de seguridad social. El número creciente de jubilados y el mayor tiempo de duración del período jubilatorio debilitan los recursos que los organismos de seguridad social tienen, hasta llegar a hacer imposible su viabilidad económica si no se establece el requisito de edad mínima, aunado al de antigüedad en el trabajo, para poder tener derecho a la jubilación.

Por otra parte, la disminución en la tasa de fecundidad, aunada al decrecimiento en la tasa de mortalidad, produjo el envejecimiento de la población, lo cual, a su vez, contribuyó a que sean cada vez menos los trabajadores que aportan a los institutos de seguridad social, frente a los trabajadores que se pensionan.

...

La Comisión que dictamina, para tomar medidas de este tipo, tuvo en cuenta, invariablemente, el beneficio del Instituto que equivale al beneficio de todos y cada uno de sus afiliados y beneficiarios.



H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Las peticiones de contenido económico que implicaban un incremento al monto de las aportaciones a cargo del Estado, o la disminución en los requisitos de la antigüedad o edad para obtener pensiones de vejez o jubilatorias, tuvieron que desecharse porque no resultan acordes con los estudios actuarial y financiero que se consideraron por quienes elaboraron el documento base de la Iniciativa. Hubiesen sido ociosos los numerosos cálculos, estudios y análisis de cientos de variables que inciden en el sistema de seguridad social de Guanajuato.

Hubiese sido ocioso también, el estudio actuarial en que se basó el esquema propuesto. La Comisión desechó cualquier variación propuesta que pudiera conducir a la inviabilidad del esquema que la iniciativa contiene. Insistimos en que tienen mayor conocimiento de los problemas administrativos y financieros, de los estudios actuariales y del sistema operativo del Instituto, quienes dialogaron para elaborar la iniciativa.»⁶

IV. Consideraciones adicionales:

Con el objetivo de dar viabilidad a largo plazo, los sistemas de pensiones a nivel internacional han optado no solo por incrementar la edad de jubilación y años de cotización, también han eliminado el acceso a las pensiones anticipadas. En la Unión Europea, gran parte de los países miembros ya han realizado reformas al respecto, el reciente caso de Grecia, España y Francia⁷ demuestra la imperiosa necesidad de endurecer las prejubilaciones.

Latinoamérica no es la excepción, países como Chile⁸ y Costa Rica⁹ han implementado políticas tendientes a restringir las pensiones anticipadas, esto derivado de la presión financiera en los sistemas y las bajas tasas de reemplazo resultado de abandonar la etapa productiva de forma adelantada.

En el ámbito federal (IMSS, ISSSTE, CFE, PEMEX) se han implementado medidas para restringir las jubilaciones anticipadas con el incremento en la edad mínima para la jubilación, en sintonía con las recomendaciones de los organismos internacionales y con el objetivo de equilibrar las finanzas

⁶ Dictamen formulado por la Comisión de Justicia, de la Quincuagésima Octava Legislatura relativo a la iniciativa de Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, presentada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato. Segunda Época. Año II. Segundo Período Ordinario. LVIII Congreso Constitucional del Estado. TOMO II. No. 49. Sesión del 8 de agosto de 2002, pp. 20, 23 y 25.

⁷ Disponible en:

http://www.abc.es/economia/abci-tsunami-demografico-pone-jaque-pensiones-europa-201605290358_noticia.html

⁸ Disponible en:

<http://www.latercera.com/noticia/negocios/2016/05/655-679936-9-conviene-hoy-jubilarse-de-forma-anticipada.shtml>

⁹ Disponible en:

<http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/272120/ccss-frena-pensiones-anticipadas>



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

públicas. Para Pemex la edad de retiro se incrementó de 55 a 60 años, y para la CFE de 60 a 65 años, o 30 años de servicio en el caso de la petrolera y 40 para la eléctrica, sin límite de edad.

Asimismo, la propuesta de la pensión universal y el seguro de desempleo están detenidas en el Senado de la República debido a que fueron propuestas que no contaban con un buen diseño de financiamiento. De implementarse, los recursos tendrían que tomarse del erario público federal y esto generaría una mayor presión para las finanzas públicas.

En marzo de 2016, el Secretario de Desarrollo Social anunció que a través del Programa 65 y Más buscarán apoyar a todos los adultos mayores que no tengan una pensión contributiva, como el IMSS o el ISSSTE. Igual que la propuesta de pensión universal, la edad mínima para obtener el beneficio es de 65 años.

Por su parte, derivado de su desempeño administrativo y financiero, el ISSEG ha recibido por 3 años consecutivos una beca por parte de SOCIEUX, iniciativa de la Unión Europea para la protección social en cooperación para el desarrollo, que ha consistido en la visita de expertos europeos para evaluar el modelo del ISSEG y compararlo con las mejores prácticas a nivel internacional.

Dicha beca ha permitido posicionar al Instituto como un ejemplo a nivel nacional y con reconocimiento internacional por el manejo del fondo de pensiones. En este sentido, la propuesta referida va en contra de lo recomendado por los especialistas que han visitado al Instituto, quienes señalan que la tendencia mundial de los sistemas de pensiones es alargar la edad de jubilación y restringir el acceso a las pensiones anticipadas.

Finalmente, las calificaciones crediticias de un Estado se sustentan, entre otras cosas, en la baja contingencia en el tema de pensiones. En el caso de Guanajuato, este tema es una de las principales fortalezas de la calificación, confirmando que la suficiencia actuarial del ISSEG impacta de forma directa en las finanzas públicas del Estado, consolidando así las positivas calificaciones crediticias otorgadas por Moody's, Fitch y Standard & Poor's.

Fitch Ratings: confirmó calificación a AA+(mex)

"En cuanto a contingencias por pensiones, Guanajuato ocupa una posición muy favorable respecto a otros estados mexicanos y gobiernos internacionales".

Moody's: confirmó calificación en Aa1.mx

"El estado de Guanajuato se caracteriza por una prudente política fiscal y financiera.... Además, ha manejado activamente las pensiones, se llevó a cabo una reforma en 2013 para disminuir estos pasivos".

Standard & Poor's: subió calificación a mxAA+



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

"Gracias a la reforma de 2013, el sistema de pensiones del estado será sostenible al menos hasta 2035, de acuerdo con el estudio actuarial más reciente..... Por lo tanto, no esperamos que el pago de estas obligaciones representen presiones presupuestales significativas para Guanajuato en el largo plazo".

La obtención de altas calificaciones crediticias tiene entre sus principales beneficios el acceder a tasas de interés más atractivas en la contratación de deuda pública y el ser un destino idóneo para las inversiones por contar con un riesgo mínimo.

En este sentido, cualquier medida que incremente la contingencia pensionaria y, por ende, disminuya la calificación crediticia del Estado, pudiera tener como consecuencia el encarecimiento y restricción de la deuda pública, derivando en menos recursos para la inversión en educación, salud, seguridad e infraestructura, entre otros. Asimismo, pudiera representar un obstáculo para la atracción de inversiones, afectando de forma directa el crecimiento económico y la generación de empleos en Guanajuato.»

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, de igual forma realiza un estudio que inicia con el contexto internacional: la seguridad social como derecho humano; el marco constitucional; y un análisis detallado de la iniciativa, para llegar a las siguientes conclusiones:

«La iniciativa, en suma, tiene como propósitos que se reconozca como derecho humano la seguridad social; que se acoja la figura de jubilación proporcional o reducida, para los trabajadores que teniendo al menos veinte años de servicio no tengan las condiciones para acceder a una pensión de jubilación completa; que el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato tiene a su cargo el régimen de seguridad social solidario, además de seguros y prestaciones; y, que se incorpore a los préstamos hipotecarios pensionarios en la cartera de prestaciones.

Los fines de la iniciativa son indudablemente meritorios y no son, en lo general, antagónicos al sistema jurídico estatal. Sin embargo, la adopción específica de las adecuaciones propuestas encierran la necesidad de hacer ponderaciones de valores y precisiones normativas; por ello, se pone a consideración, con el propósito de contribuir a su mejor incorporación a la legislación estatal en materia de seguridad social, en su caso, las siguientes observaciones:

El derecho humano que se pretende reconocer, en el ámbito de aplicación de la ley de seguridad social local, no atiende de manera cabal el principio de universalidad, pues implicaría la protección de sólo un segmento poblacional, como son las personas que han sido o son servidores públicos al servicio de los Poderes del Estado y, su caso de los municipios; lo que pone de manifiesto la



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

diferenciación con relación al resto de los ciudadanos que no tienen acceso a una protección en materia de seguridad social.

La expresión del régimen de seguridad social solidario que se propone incorporar en el artículo 2, ya está previsto en el artículo 1 de la ley; así mismo, el enunciado propuesto para el artículo 2 implicaría que el régimen de seguridad social solidario es uno y los seguros y prestaciones son diversas a dicho régimen, pero la seguridad social abarca ambos supuestos.

La jubilación reducida es una variante para el seguro de jubilación vigente, que modifica su esquema y le crea dos regímenes, que en los términos presentados conlleva tratar de manera desigual a los trabajadores, pues mientras para la jubilación parcial no se exige una edad del trabajador sino solo una temporalidad de cotización, para la jubilación vigente, ordinaria, se requieren la actualización años de cotización y años de edad del trabajador.

El régimen o sistema de pensiones se sustenta en una base de aportación construida sobre las aportaciones de todos los trabajadores; lo que sumado permite conformar y consolidar un fondo común, que asegura el pago de diversas prestaciones de seguridad social, además de gastos administrativos y la conformación de reservas. Por tanto, la posibilidad de adoptar la jubilación reducida, hace ineludible que se cuente con estudios financieros y actuariales sobre si actualiza afectación al fondo de pensiones y que ello no ponga en riesgo su viabilidad.

Existen diferencias, que incluso colisionan, entre las características de la hipoteca pensionaria y la regulación del crédito hipotecario en la ley de seguridad social, por ende, es insuficiente que en su numeral 88, tercer párrafo, se establezca que los préstamos hipotecarios pensionarios se ajustarán al Código Civil. Se aprecia como conveniente, que de acogerse esta figura, se le dé un tratamiento por separado del préstamo hipotecario que actualmente se contempla y con una regulación lo suficientemente amplia que defina las peculiaridades necesaria para su adopción a la seguridad social o bien, precise las excepciones que acogería con relación a la regulación civil.

Es conveniente, además, en relación a la previsión del artículo transitorio para la entrada en vigencia, en su caso, prever la temporalidad adecuada para que se pueda contar con la disposición administrativa de los recursos para el seguro por jubilación reducida y préstamo hipotecario pensionario.»

Una vez analizada la iniciativa, la Comisión de Justicia de esta Sexagésima Tercera Legislatura coincidimos con las opiniones que se emitieron con motivo de esta propuesta, pues si bien no podemos negar que la propuesta pudiera significar un beneficio para el trabajador, lo que en principio sería plausible y loable, como



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

legisladores debemos ser cuidadosos en la materia de seguridad social, ya que como quedó asentando líneas arriba, toda modificación a la ley de la materia que implique ajustes en las prestaciones que otorga el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, tiene un efecto inmediato sobre la viabilidad del fondo de pensiones, de ahí que siempre se deba partir de un estudio de impacto financiero que se genera como efecto para las otras prestaciones, para el fondo mismo y para la viabilidad de éste.

El tema de la viabilidad financiera del Instituto es de suma trascendencia, pues de no existir ésta se correría el riesgo de llevar al Instituto a una insuficiencia de recursos para poder satisfacer las pensiones y prestaciones de seguridad social. Sabemos que existen causas naturales, como el envejecimiento demográfico, que pueden provocar insuficiencia financiera, pero debemos evitar otras causas que lleven al Instituto a ese inesperado escenario negativo, como el de incorporar una prestación sin un soporte financiero.

La viabilidad financiera del Instituto es de tal importancia que, por disposición de la propia Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato se prevé una evaluación por lo menos cada cuatro años por parte del Consejo Directivo, como se aprecia del artículo siguiente:

«Artículo 113.- El Consejo Directivo evaluará por lo menos cada cuatro años, la viabilidad financiera del Instituto y, en su caso, propondrá al titular del Poder Ejecutivo, las reformas y adiciones que estime pertinentes a esta Ley.»

Otro aspecto que debemos de cuidar es que este tipo de prestaciones traen a su vez implicaciones, al verse reflejado en la obligación del trabajador de incrementar su cuota y, consecuentemente, la aportación de la parte patronal.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 113 fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se propone a la Asamblea el siguiente:



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

ACUERDO

Único. No resulta procedente la propuesta de reformas y adiciones a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en la iniciativa presentada por la diputada Arcelia María González González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la Sexagésima Tercer Legislatura del Congreso del Estado.

**Guanajuato, Gto., 16 de mayo de 2017
La Comisión de Justicia.**

Dip. Arcelia María González González.

Dip. Juan José Álvarez Brunel.

Dip. Libia Dennise García Muñoz Ledo.

Dip. Jorge Eduardo de la Cruz Nieto.

Dip. María Beatriz Hernández Cruz.