

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Regímenes de Pensiones y Jubilaciones

Auditoría de Desempeño: 12-1-00GYN-07-0186

DS-112

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el desempeño del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el cumplimiento de los objetivos de sus regímenes de pensiones y jubilaciones, en relación con las reservas y pasivos.

Alcance

El alcance de la auditoría fue determinado por el contenido temático de la revisión: la eficacia sobre el cumplimiento de los objetivos de la política pública referentes a facilitar la portabilidad de beneficios pensionarios con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); garantizar la sostenibilidad y suficiencia financiera, en relación con las reservas y los pasivos, de los regímenes de pensiones que administra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como un ingreso digno en la etapa de retiro de los asegurados y trabajadores del Instituto; la eficiencia en la elaboración de la valuación financiera y actuarial de los seguros a cargo del instituto, y en el diseño de su control interno, y la economía en términos de la valoración de los recursos presupuestales ejercidos para el pago de pensiones.

Los programas presupuestarios revisados fueron el J019 "Pensiones por Riesgos de Trabajo", el J021 "Pensiones por Invalidez", el J022 "Pensiones por Causa de Muerte", el J024 "Pensiones por Cesantía", el J025 "Pensiones por Vejez", y el J026 "Pensiones y jubilaciones".

Antecedentes

La preocupación gubernamental por unificar prestaciones y servicios, así como de garantizar el acceso a la seguridad social a los trabajadores del Estado, tuvo como resultado que el 12 de agosto de 1925 se promulgara la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (LGPCR), mediante la cual, ese mismo año, se creó la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro (DPCR) con el fin de otorgar los beneficios a que se obligaba el Gobierno de la República, basados en el principio de que todos los que percibieran un sueldo con cargo al Estado se les considerara empleados públicos, cualquiera que fuera la denominación de su cargo.

En 1946, se expidió una nueva LGPCR para incorporar a los trabajadores del magisterio y a los veteranos de la revolución, pero su vigencia fue suspendida por el Congreso, por lo que en 1947, se promulgó la Ley de Pensiones Civiles (LPC) que le cambió el nombre a la DPCR

por Dirección de Pensiones Civiles (DPC), y la obligó a actuar como institución de seguros frente a riesgos.

El 30 de diciembre de 1959 se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), la cual abrogó la LPC de 1947, y se extinguió la DPC para dar lugar al ISSSTE como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Con la promulgación de la Ley del ISSSTE Ley se concretó una visión integral de la seguridad social, al ofrecer 14 seguros, servicios y prestaciones enfocados a proteger la salud de los trabajadores, pensionados y sus familiares, y otorgar apoyos sociales, culturales y económicos. En ese momento, la población amparada fue de 488,000 personas: 130,000 trabajadores; 22,000 pensionados, y 336,000 familiares, lo que representó el 1.4% de la población total del país.

En enero de 1960, el ISSSTE inició sus actividades para administrar los seguros, prestaciones y servicios de los empleados públicos, y se incorporó la adición del apartado "B" en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 5 de diciembre de ese año, con lo que se elevaron a rango constitucional los derechos de los trabajadores al servicio del estado, y el 28 de diciembre de 1963, se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), reglamentaria de dicho apartado constitucional.

El 27 de diciembre de 1983, con la finalidad de aumentar el número de prestaciones, seguros y servicios otorgados (de 14 a 20) se publicó una nueva Ley del ISSSTE, lo que se realizó sin incrementar el monto de las cuotas del trabajador y aportaciones gubernamentales. De particular importancia fue la opción al trabajador para continuar inscrito de manera voluntaria en el régimen obligatorio -en caso de retiro antes de tiempo- y la posibilidad de que los estados y municipios incorporaran a sus trabajadores a dicho régimen.

En diciembre de 2001, se reformó la Ley del ISSSTE para actualizar el monto de las pensiones conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) sin modificar las cuotas y aportaciones para el Fondo de las Pensiones. En ese contexto, se sumó la reducción de la proporción de trabajadores cotizantes en relación con número de pensionados (en 1982 existían 20.3 trabajadores por un pensionado y en el término de 2006 esta proporción fue de 3.6 a uno), la combinación entre una jubilación a edad más temprana y el incremento en la expectativa de vida (el tiempo de pago de las pensiones pasó de 2.5 años en promedio para 1984, a 23 años en 2006). Lo anterior propició que dicho fondo presentara un desequilibrio actuarial y financiero acumulado ya que los ingresos por cuotas y aportaciones alcanzaban para cubrir el 45.0% de las pensiones en curso, y el 55.0% restante se cubrió con subsidio fiscal.

En el periodo 2001-2006, el número de pensionados creció en 50.0% al pasar de 385,921 a 578,392, mientras que el subsidio a precios constantes de 2005, se incrementó en más de dos veces: en 2000 fue de 11.4 mil millones de pesos; en 2005 fue de 31.0 mil millones de pesos y para 2006 alcanzó un monto cercano a 37.1 mil millones de pesos.

En 2006, debido al desequilibrio actuarial y financiero acumulado, los ingresos por cuotas y aportaciones alcanzaron para cubrir únicamente el 27.0% de las pensiones en curso, el

73.0% restante se cubrió vía subsidio fiscal. Para cubrir este déficit se demandaron crecientes subsidios federales para hacer frente al pago de la nómina de pensiones.

El déficit acumulado del fondo de pensiones que tuvo que ser subsidiado en el periodo 2001-2006 fue de casi 144,000.0 millones de pesos de 2006, y con esta tendencia se estimó que para el lapso 2007-2012 esta cantidad superaría los 335,000.0 millones, y para el periodo 2013-2018 rebasaría los 560,000.0 millones, a pesos constantes de 2006, como se muestra en la tabla siguiente:

DÉFICIT DE FONDO DE PENSIONES 2001-2018
(Millones de Pesos de 2006)

Concepto / Periodo	2001-2006	2007-2012	2013-2018
Ingresos	72,243.3	80,616.3	91,507.6
Egresos	216,229.1	416,591.5	652,286.4
Déficit	143,985.8	335,975.2	560,778.8

FUENTE: ISSSTE, Programa Institucional 2007-2012, apartado "Presión creciente sobre finanzas públicas para el presupuesto 2007 y transferencias fiscales 2007-2012".

Con la finalidad de sentar las bases para superar la difícil situación que atravesaba la Institución y asegurar el cumplimiento de los objetivos fijados desde su fundación, como otorgar una protección integral a los servidores públicos y sus familias, se promulga la nueva Ley del ISSSTE el 31 de marzo de 2007, en donde las principales reformas se refieren a lo siguiente:

- Se establece la opción de elegir entre permanecer en el sistema de reparto o migrar al sistema de cuentas individuales.
- El plazo para el proceso de elección originalmente comprendía del 1 de enero al 30 de junio de 2008; sin embargo, por la magnitud de las actividades, éste tuvo que extenderse hasta el 14 de noviembre de 2008.
- Por cada trabajador que eligiera el régimen de cuentas individuales, el Estado aportaría una cuota social específica para el fondo de pensiones equivalentes al 5.5% de un salario mínimo.
- La nueva generación de trabajadores ya no formaría parte del régimen de reparto, en su lugar tendrían una cuenta individual a la cual se abonarían sus cuotas y las aportaciones del Estado. Esta cuenta individual se incrementaría y potenciaría con un esquema de ahorro solidario, en el que, por cada peso que aporte el trabajador, el Estado aportará 3.25 pesos adicionales a sus cuotas.
- Los recursos para el retiro de los trabajadores con cuentas individuales serían administrados por un organismo público denominado PENSIONISSSTE durante los primeros tres años.

- El Gobierno Federal, por disposición de ley, asumiría el costo íntegro de la nómina de pensiones en curso de pago, así como la de todos los trabajadores que actualmente están en servicio y los que se jubilen en el futuro bajo el régimen de reparto.
- Los trabajadores que no optaron por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE, obtendrían su pensión de acuerdo con el tiempo de ingreso, y su monto estaría de acuerdo al tiempo de cotización y edad de retiro.

Los resultados del proceso de opción de régimen pensionario arrojaron que de un universo de 2,072,518 trabajadores que tuvieron derecho a elegir, el 14.2% (294,898 trabajadores) decidió migrar al régimen de cuentas individuales y el 85.8% restante (1,777,620 trabajadores) decidieron el régimen de reparto.

En 2009, el ISSSTE suscribió el Convenio de Portabilidad con el IMSS que permite a los trabajadores migrar entre el sector público y privado, con el reconocimiento de sus años de servicio y derecho. El trabajador lleva consigo los recursos que ha aportado para el retiro y los que aportaron los patrones y el Estado, además de que se conserva su acceso a los servicios de salud como pensionado y los beneficios de los seguros de invalidez y vida.

Resultados

1. Portabilidad y transferencia de derechos con el IMSS

De conformidad con lo señalado por la Subdirección de Afiliación y Vigencia de Derechos del ISSSTE, la “Base de Datos Única de Derechohabientes” registró 2,378,850 trabajadores cotizantes a pensiones, al 31 de diciembre de 2012, de los cuales el 37.7% (896,931 trabajadores) pertenecían al sistema de cuentas individuales, y el 62.3% (1,481,919 trabajadores) restante, al régimen de reparto.

Con el registro del 37.7% de los trabajadores en el sistema de cuentas individuales, la entidad fiscalizada superó en 17.7 puntos porcentuales la meta del 20.0% propuesta para el ejercicio fiscal de 2012, en el indicador “porcentaje de trabajadores afiliados a sistemas públicos de pensiones que cuentan con mecanismos de portabilidad”.

Con el análisis del Convenio de Colaboración Interinstitucional suscrito por el ISSSTE y el IMSS, el 17 de febrero de 2009, se verificó que ambos institutos convinieron realizar actividades en materia de portabilidad, que permite a los trabajadores migrar entre el sector privado y público con el reconocimiento de sus años de servicio y derechos.

Con la revisión de las minutas de trabajo del Comité de Seguimiento, se verificó que el ISSSTE sesionó en 58 ocasiones durante el periodo 2009-2012, de las cuales 5 sesiones (8.6%) se realizaron en el ejercicio fiscal de 2012, donde los principales temas tratados se refirieron a los estatus de las solicitudes de constancia de periodos reconocidos entre el IMSS y el ISSSTE, así como la organización de mesas de trabajo para establecer lineamientos y procedimientos para la transferencia de recursos, de las subcuentas de ambos institutos.

Con la revisión del documento denominado “Solicitudes de constancia de periodos reconocidos ISSSTE-IMSS”, se verificó que el ISSSTE recibió 32 solicitudes durante el periodo 2009-2012, de éstas, 16 (50.0%) fueron atendidas; 9 (28.1%), quedaron pendientes de resolución por parte del IMSS, y 7 (21.9%) se devolvieron al derechohabiente por falta de

información. De conformidad con lo señalado por el instituto, al 31 de diciembre de 2012, no se otorgó ninguna pensión en el marco del Convenio de Colaboración Interinstitucional.

2. Suficiencia financiera del ISSSTE como asegurador y patrón

Con la revisión de la Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2012 y el Informe Financiero y Actuarial 2013, correspondientes al ISSSTE, se determinó que en ese año existió un déficit actuarial por 200,178.0 millones de pesos, debido a que los activos por 248,658.0 millones de pesos fueron insuficientes para cubrir los pasivos por 448,836.0 millones de pesos, que se integraron por 336,707.0 millones de pesos a cargo del ISSSTE en su carácter de asegurador; 6,035.0 millones de pesos, como patrón, y 106,094.0 millones de pesos a cargo del Gobierno Federal, como se muestra a continuación:

SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS REGÍMENES DE JUBILACIONES
Y PENSIONES DEL ISSSTE, 2012
(Millones de pesos)

Concepto	Activos (a)	Pasivos (b)	Superávit (Déficit) actuarial c = (a – b)
TOTAL	248,658.0	448,836.0	(200,178.0)
A cargo del ISSSTE	248,658.0	342,742.0	(94,084.0)
Asegurador	248,658.0	336,707.0	(88,049.0)
Seguro de Riesgos de Trabajo	92,965.0	91,324	1,641.0
Seguro de Invalidez y Vida	155,693.0	245,383.0	(89,690.0)
Patrón	n.a.	6,035.0	n.a.
Prima de antigüedad	n.a.	1,551.0	n.a.
Indemnizaciones por despido	n.a.	766.0	n.a.
Gastos por defunción	n.a.	82.0	n.a.
Premio por antigüedad	n.a.	3,636.0	n.a.
A cargo del Gobierno Federal	n.a.	106,094.0	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con la Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2012 y el Informe Financiero y Actuarial 2013, correspondientes al ISSSTE.

n.a. No aplica.

En su carácter de asegurador, el ISSSTE presentó un déficit por 88,049.0 millones de pesos, ya que los activos por 248,658.0 millones de pesos, integrados por 92,965.0 millones de pesos del Seguro de Riesgos de Trabajo (SRT) y 155,693.0 millones de pesos del Seguro de Invalidez y Vida (SIV), fueron insuficientes para cubrir los pasivos por 336,707.0 millones de pesos, que se integraron por 91,324.0 millones de pesos del SRT y 245,383.0 millones de pesos del SIV, los cuales correspondieron al valor presente de los gastos de operación y pagos pensionarios que habrán de realizarse en el futuro.

En su carácter de patrón, el ISSSTE presentó un pasivo laboral por 6,035.0 millones de pesos, el cual se integró por 1,551.0 millones de pesos para prima de antigüedad; 766.0 millones de pesos para indemnizaciones por despido; 82 millones de pesos para gastos por defunción, y 3,636.0 millones de pesos para premio por antigüedad. Dicho pasivo representa las obligaciones derivadas de las prestaciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo y las Condiciones Generales de Trabajo que tiene el instituto con sus trabajadores

Los 106,094.0 millones de pesos se refieren a las pensiones en curso de pago antes del 1º de abril de 2007 y las que se otorguen a los trabajadores que no optaron por el régimen de cuentas individuales, así como el costo de su administración. También se incluyen los gastos funerarios, las indemnizaciones globales y las aportaciones de las dependencias y entidades, todas referentes al régimen de reparto. De conformidad con lo dispuesto en el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, estos gastos estarán a cargo del Gobierno Federal.

Por lo anterior, el déficit del ISSSTE ascendió a 94,084.0 millones de pesos, ya que los activos por 248,658.0 millones de pesos no fueron suficientes para cubrir el pasivo a cargo del instituto por 342,742.0 millones de pesos, integrados por 336,707.0 millones de pesos como asegurador y 6,035.0 millones de pesos como patrón.

Seguro de Riesgos de Trabajo

Con la revisión de la Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2012, se verificó que el ISSSTE realizó proyecciones financieras ingreso-gasto del SRT, correspondientes al periodo 2013-2110. Los ingresos se integraron por aportaciones,^{1/} intereses sobre inversiones en valores y otros ingresos, y los gastos por el pago de montos constitutivos de incapacidad, y de muerte por riesgos del trabajo, así como de los gastos de administración del propio seguro.

Las cifras presentadas por el Instituto mostraron que, durante todo el periodo de proyección, el gasto anual podría ser cubierto por los ingresos propios del seguro, por lo que existiría un equilibrio financiero permanente.

En relación con la Reserva Financiera y Actuarial (RFA)^{2/} correspondiente al SRT, la cual se incrementa por los ingresos de este seguro, se verificó que al 31 de diciembre de 2012 presentó un saldo de 8.6 millones de pesos, del cual partió el ISSSTE para proyectar, durante el periodo 2013-2110, los incrementos posibles y los intereses generados, así como el pago de las obligaciones pensionarias del seguro con cargo a la RFA, con lo que estimó que, durante el periodo de proyección, el SRT cuenta con ingresos suficientes para hacer frente a los gastos y para constituir reservas, por lo que no requerirá de recursos adicionales.

Con el análisis del Balance Actuarial del SRT al 31 de diciembre de 2012, se verificó que el valor presente de sus activos ascendió a 92,965.0 millones de pesos, y el de su pasivo, a 91,324.0 millones de pesos, lo que dio como resultado un superávit de 1,641.0 millones de pesos, como se muestra a continuación:

1/ El SRT se financia por medio de aportaciones que corresponden al 0.75% del sueldo básico que señala la Ley.

2/ Tiene el propósito de financiar el pago de los beneficios, además de estabilizar el flujo de efectivo de corto, mediano y largo plazos, y su manejo busca el equilibrio entre las fuentes, el riesgo y los recursos para su financiamiento, pero depende de la naturaleza de los riesgos que afectan a cada seguro y sus respectivas coberturas.

BALANCE ACTUARIAL DEL SEGURO DE RIESGOS
DE TRABAJO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012
(Millones de pesos)

Concepto	Activos (a)	Pasivo (b)	Superávit (Déficit) actuarial (c) = (a – b)
Total	92,965.0	91,324.0	1,641.0
Reserva Financiera y Actuarial	9.0		
Aportaciones	86,672.0		
Otros ingresos	6,284.0		
Gasto por pensiones		60,744.0	
Gasto de administración		13,637.0	
Incremento posible a reservas		16,943.0	

FUENTE: Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2012, Balance actuarial del SRT, tabla 93.

Seguro de Invalidez y Vida

Con la revisión de la Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2012, se verificó que el ISSSTE realizó proyecciones financieras ingreso-gasto del SIV, correspondientes al periodo 2013-2110. Los ingresos se integraron por las cuotas y aportaciones que señala la ley, intereses sobre inversiones en valores y otros ingresos, y los gastos por el pago de las pensiones temporales de invalidez, los montos constitutivos de invalidez, los montos de vida y los gastos de administración del propio seguro.

Las cifras que presentó el ISSSTE mostraron que, durante el periodo 2013-2017 el gasto anual podría ser cubierto por los ingresos propios del seguro, por lo que se tendría un periodo de suficiencia de cinco años sin utilizar reservas.

Al 31 de diciembre de 2012, el saldo de la RFA del SIV ascendió a 566.0 millones de pesos, monto que tomó como base el ISSSTE para proyectar los incrementos posibles y los intereses generados durante el periodo 2013-2110, así como el pago de las obligaciones pensionarias del seguro con cargo a la RFA, con lo que estimó que, a partir de 2018, el seguro comenzará a disponer del saldo en reserva, y requerirá recursos adicionales una vez que se haya agotado en 2024, por lo que la aplicación de la RFA del SIV ampliaría el periodo de financiamiento por 11 años.

Con el análisis del Balance Actuarial del SIV al 31 de diciembre de 2012, se verificó que el valor presente de sus activos ascendió a 155,693.0 millones de pesos, y el de su pasivo, a 245,383.0 millones de pesos, lo que reflejó un déficit de 89,690.0 millones de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

BALANCE ACTUARIAL DEL SEGURO DE INVALIDEZ
Y VIDA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012
(Millones de pesos)

Concepto	Activos (a)	Pasivo (b)	Superávit (Déficit) actuarial (c) = (a – b)
Total	155,693.0	245,383.0	89,690.0
Reserva Financiera y Actuarial	566.0		
Cuotas	72,227.0		
Aportaciones	72,227.0		
Otros ingresos	10,673.0		
Gasto por pensiones		222,378.0	
Gasto de administración		22,579.0	
Incremento posible a reservas		426.0	

FUENTE: Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2012, Balance actuarial del SIV, tabla 79.

De lo anterior, se concluye que, al 31 de diciembre de 2012, el valor presente de los activos del SRT ascendió a 92,965.0 millones de pesos, y el de su pasivo, a 91,324.0 millones de pesos, lo que dio como resultado un superávit de 1,641.0 millones de pesos; su Reserva Financiera y Actuarial ascendió a 8.6 millones de pesos, y que el ISSSTE estimó que, durante el periodo 2013-2110, el SRT cuenta con ingresos suficientes para hacer frente a los gastos y para constituir reservas, por lo que no requerirá de recursos adicionales. Lo anterior atiende a la disposición de contribuir a la transformación de los sistemas pensionarios públicos para que sean financieramente sostenibles.

El SIV presentó un déficit por 89,690.0 millones de pesos, al 31 de diciembre de 2012, ya que el valor presente de sus activos ascendió a 155,693.0 millones de pesos, y el de su pasivo, a 245,383.0 millones de pesos; el monto de la Reserva Financiera y Actuarial al cierre del ejercicio fiscal de 2012 fue de 566.0 millones de pesos, y el ISSSTE proyectó que a partir de 2018, el seguro comenzará a disponer del saldo en reserva, y requerirá recursos adicionales una vez que se haya agotado en 2024, por lo que la aplicación de la RFA del SIV ampliaría el periodo de financiamiento por 11 años.

En 2012, el ISSSTE registró un déficit actuarial por 94,084.0 millones de pesos, producto de la insuficiencia del activo de 248,658.0 millones de pesos, para solventar los pasivos laborales a cargo del instituto por 342,742.0 millones de pesos, integrados por 336,707.0 millones de pesos como asegurador y 6,035.0 millones de pesos como patrón. Por lo anterior, no se consideró a este seguro como financieramente sostenible.

Al respecto, y con motivo de la reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares (preconfronta), el ISSSTE señaló que con los cinco y once años que tiene el SIV de suficiencia financiera, según se apliquen o no los fondos de su reserva, se tiene “tiempo suficiente para adoptar con oportunidad las consideraciones y medidas necesarias para mantener la sustentabilidad del seguro”.

Con la revisión de las conclusiones realizadas por el ISSSTE, derivadas de la Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2012, se comprobó que el instituto previó elevar en 0.87 puntos porcentuales las cuotas y aportaciones del SIV, que actualmente es

del 1.25% del sueldo básico, para quedar en 2.12%, con la finalidad de mantener el equilibrio financiero del seguro. Asimismo, se verificó que estas modificaciones están permitidas en la Ley del ISSSTE, la cual también considera, en caso de ser necesario, transferencias de recursos del Gobierno Federal para cubrir un posible déficit.

3. Revelación del pasivo laboral actuarial en los Estados Financieros

Con la revisión de las “Notas a los estados financieros al 31 de diciembre de 2012 y 2011”, se verificó que en la Nota 2 Principales Política Contables, se señaló que: “mediante oficio núm. 309-A.11-a-070/2009, la SHCP informó que el ISSSTE no está obligado a la constitución de reservas para reconocer obligaciones por beneficios laborales al retiro (...)”. El pasivo que se determina en el informe financiero y actuarial al 31 de diciembre de 2012 está contabilizado en las cuentas de orden.^{3/}

En 2012, el ISSSTE reportó su pasivo laboral actuarial en las cuentas de orden contenidas en las “Notas a los estados financieros al 31 de diciembre de 2012 y 2011” por un monto de 5,466.0 millones de pesos. El reporte se realizó en los términos del apartado “Beneficios al retiro” de la Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.

4. Pensión garantizada

Con los INPC correspondientes al periodo 2007-2012 y el salario mínimo general para el Distrito Federal, vigente en 2007, la ASF realizó el cálculo de la pensión garantizada para el ejercicio fiscal de 2012, la cual ascendió a 3,764.96 pesos, lo que representó el 24.1% más (730.76 pesos) de la correspondiente a 2007 por 3,034.20 pesos.

Con la revisión del Informe Financiero y Actuarial 2013 del ISSSTE, se verificó que la pensión garantizada al 31 de diciembre de 2012 equivalió a 3,764.96 pesos, por lo que se constató que el Instituto realizó su actualización y cálculo de conformidad con lo señalado en la LISSSTE.

Con la revisión de los recibos de retiro de fondos, emitidos por la Tesorería General de la Dirección de Finanzas del ISSSTE, y la Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2012, se verificó que en dicho año el instituto no ha requerido otorgar pensiones garantizadas, y que de conformidad con sus proyecciones, esto ocurrirá hasta el año 2014 en el Seguro de Invalidez y Vida.

^{3/} Mediante oficio núm. 309-A.11-a-070/2009, la SHCP informó que el ISSSTE no está obligado a la constitución de reservas para reconocer obligaciones por beneficios laborales al retiro; sin embargo, por instrucciones de la Secretaría se contabilizan en cuentas de orden, el pasivo que se determinó en el informe financiero y actuarial al 31 de diciembre de 2012.

De conformidad con lo indicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la “línea de bienestar mínimo” es el valor monetario, en un mes determinado, de una canasta alimentaria básica urbana^{4/} y, la “línea de bienestar” es el valor monetario de una canasta no alimentaria básica urbana.^{5/}

Se comparó el valor de la canastas alimentarias básicas urbanas por 1,158.6 y 2,388.4 pesos, respectivamente, con el poder adquisitivo de la pensión garantizada que otorgó el ISSSTE en 2012 por 3,764.96 pesos, lo que dio como resultado que ésta fuera suficiente para adquirir la canasta alimentaria básica urbana en 3.2 veces su valor al mes, y la canasta no alimentaria básica urbana, en 1.6 veces.

En el ejercicio fiscal de 2012, el ISSSTE aseguró que los trabajadores afiliados al instituto contaran con un ingreso digno en la etapa de retiro, ya que el monto de la pensión garantizada que determinó para ese año ascendió a 3,764.96 pesos, cantidad superior a las líneas de bienestar mínimas establecidas por el CONEVAL.

5. Elaboración de las valuaciones actuariales

Con el análisis de la “Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2012” y el “Escenario Alternativo II de la Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2012” del ISSSTE, se verificó que el Instituto realizó su elaboración de conformidad con la estructura y el contenido sugeridos por la SHCP para el reporte de éstos.

6. Evaluación del diseño del sistema de control interno

Con la revisión del Informe Anual del Estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional del ISSSTE, correspondiente al ejercicio fiscal de 2012, y el Informe de Resultados de la Evaluación del Órgano Interno de Control al Informe Anual del Estado que guarda el Sistema de Control Interno del Instituto, ambos documentos entregados a la Secretaría de la Función Pública (SFP) con los oficios núms. DG.100.1/264/2013 y OIC/00/637/5164/2013 del 29 de mayo y 27 de junio de 2013, y el cuestionario de control interno aplicado por la ASF al personal de las direcciones de Administración y de Finanzas; así como de las subdirecciones de Contaduría, de Pensiones, y de Personal del ISSSTE, el 18 de septiembre de 2013, se constató que si bien el diseño del sistema de control interno en el ISSSTE, encargado de la operación de los regímenes de jubilaciones y pensiones, proporciona en términos generales una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales, no se realizó la evaluación de riesgos inherentes a que los seguros relacionados con pensiones presenten insuficiencia financiera, ni se establecieron acciones, resultados esperados, ni medios de verificación para dar solución a dicha insuficiencia, lo que puede impedir el cumplimiento de las obligaciones en materia pensionaria.

4/ Se integra con los productos siguientes: maíz, trigo, arroz, otros cereales, carne de res y ternera, carne de cerdo, carnes procesadas, carnes de pollo, pescados, leche, quesos, otros derivados de la leche, huevos, aceites, tubérculos, verduras y legumbres, leguminosas, frutas, azúcar y mieles, alimentos preparados para consumir en casa, bebidas no alcohólicas y otros alimentos y bebidas consumidos fuera del hogar.

5/ Incluye la canasta alimentaria y además los productos siguientes: transporte público, limpieza y cuidados de la casa, cuidados personales, educación, cultura y recreación, comunicaciones y servicios para vehículos, vivienda y servicios de conservación, prendas de vestir, calzado y accesorios, cristalería, blancos y utensilios domésticos, cuidados de la salud y enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda, artículos de esparcimiento y otros gastos.

12-1-00GYN-07-0186-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado incluya en la Matriz y Mapa de Administración de Riesgos Institucional la evaluación de riesgos inherentes a que los seguros relacionados con pensiones presenten insuficiencia financiera, y que en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos establezca acciones para controlarlos, a fin de dar solución a dicha insuficiencia, y no se impida el cumplimiento de las obligaciones en materia pensionaria.

7. Recursos para el pago de pensiones

Como resultado de la revisión del Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable del ISSSTE, se verificó que en 2012 el instituto ejerció en el pago de pensiones 113,151,735.8 miles de pesos, que representaron el 64.4% del gasto total de 175,590,245.6 miles de pesos que el ISSSTE destina para los seguros, servicios y prestaciones a sus trabajadores, pensionados y sus familiares. En 2012, el número total de pensionados ascendió a 897,244.

Con la revisión de los recibos de retiro de fondos, emitidos por la Tesorería General de la Dirección de Finanzas del ISSSTE, se verificó que el instituto recibió 115,163,030.1 miles de pesos para el pago de pensiones a cargo del Gobierno Federal, de conformidad con lo establecido en el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, lo que resultó en una diferencia por 2,011,294.3 miles de pesos en relación con los 113,151,735.8 miles de pesos reportados en la Cuenta Pública 2012.

Con la revisión de las líneas de captura núms. 0012ACEV762925921453 y 0013AACD962926299496, del 5 de diciembre de 2012 y 11 de enero de 2013, emitidos por la Tesorería de la Federación (TESOFE), así como de los recibos bancarios de entero con operaciones núms. 234212003683 y 301412003999, del 7 de diciembre de 2012 y 14 de enero de 2013, emitidos por el banco BBVA Bancomer, se comprobó que los 2,011,294.3 miles de pesos fueron regresados por el ISSSTE a la TESOFE.

Consecuencias Sociales

Los regímenes de pensiones y jubilaciones del ISSSTE presentaron un déficit por 200,178.0 millones de pesos, de los cuales 106,094.0 millones de pesos correspondieron al régimen de reparto, con cargo al Gobierno Federal, y los 94,084.0 millones de pesos restantes, a cargo del instituto en su carácter de asegurador y patrón. Lo anterior pone en riesgo la garantía de que los 896,931 trabajadores que se encontraban cotizando en el sistema de cuentas individuales, al cierre del ejercicio fiscal de 2012, así como los 96,685 trabajadores del instituto registrados a esa fecha, cuenten con un ingreso digno en la etapa de retiro.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 2 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 1 restante(s) generó(aron): 1 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron

necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere al cumplimiento de los objetivos de los regímenes de pensiones y jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado relacionados con facilitar la portabilidad de beneficios pensionarios con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; garantizar la sostenibilidad y suficiencia financiera de dichos regímenes, en relación con las reservas y los pasivos, así como un ingreso digno en la etapa de retiro de los asegurados y trabajadores del instituto.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cumplió razonablemente con el objetivo de contribuir a la transformación de los sistemas pensionarios públicos de reparto para que ofrezcan portabilidad de beneficios pensionarios entre ellos, al registrar a 2012 el 37.7% de los trabajadores en el sistema de cuentas individuales, y firmar con el IMSS un convenio de portabilidad que permite a los trabajadores migrar entre el sector privado y público con el reconocimiento de sus años de servicio y derechos; cuenta con mecanismos para mantener la sostenibilidad financiera de sus sistemas de pensiones, ya que el Gobierno Federal está a cargo de 106,094.0 millones de pesos relativos al régimen de reparto a cargo del Gobierno Federal, y previó elevar en 0.87 puntos porcentuales las cuotas y aportaciones del Seguro de Invalidez y Vida, con la finalidad de cubrir el déficit actuarial por 200,178.0 millones de pesos; así como de asegurar que los trabajadores afiliados al instituto contaran con un ingreso digno en la etapa de retiro, ya que el monto de la pensión garantizada que determinó el ISSSTE para el ejercicio fiscal de 2012 ascendió a 3,764.96 pesos, cantidad superior a las líneas de bienestar establecidas por el CONEVAL, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe, los cuales se refieren principalmente a que no se realizó la evaluación de riesgos inherentes a que los seguros relacionados con pensiones presenten insuficiencia financiera, lo que puede impedir el cumplimiento de las obligaciones en materia pensionaria.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar los avances en el cumplimiento de las acciones convenidas por el ISSSTE con el IMSS para la portabilidad y la transferencia de derechos pensionarios entre el sector privado y el público.
2. Verificar la suficiencia financiera del ISSSTE en su carácter de asegurador y patrón.
3. Verificar que el ISSSTE reconoció y reveló el monto de sus pasivos laborales en los estados financieros.
4. Verificar que durante el ejercicio fiscal de 2012, el ISSSTE actualizó y calculó el monto de la pensión garantizada correctamente, y que ésta aseguró a los trabajadores un ingreso digno en la etapa de retiro.
5. Verificar que las valuaciones actuariales del SRT y del SIV se elaboraron de conformidad con la estructura y el contenido sugeridos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el reporte de éstas.

6. Evaluar el diseño del sistema de control Interno, correspondiente al ejercicio fiscal de 2012, de las áreas administrativas del ISSSTE involucradas en la operación de los regímenes de pensiones y jubilaciones.
7. Verificar que el ISSSTE ejerció los recursos para pensiones sujetándose a sus presupuestos autorizados y con cargo a los programas presupuestarios señalados.

Áreas Revisadas

Las direcciones de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales y de Finanzas.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y modificaciones, art. tercero, tít. segundo, cap. II, numeral 14, frac. I, Norma Segunda ¿Administración de Riesgos¿.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.