

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Regímenes de Pensiones y Jubilaciones

Auditoría de Desempeño: 15-1-19GYN-07-0298

298-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas relativos a la constitución de provisiones y reservas actuariales, a efecto de afrontar las obligaciones de pago, así como al registro y control de los pasivos contingentes.

Alcance

La auditoría comprendió la fiscalización del diseño, la implementación y los resultados de la política institucional de pensiones y jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la transferencia de derechos pensionarios entre instituciones de seguridad social, la situación financiera y actuarial de los regímenes administrados por el instituto, el costo fiscal que asume el Gobierno Federal para cubrir las obligaciones señaladas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSTE), así como el análisis de los mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas establecidos por el instituto.

La revisión se centró en los resultados que el ISSSTE reportó en la Cuenta Pública 2015 y como referencia se consideró el análisis de la información y documentación del periodo 2010-2014 para evaluar su desempeño, como responsable de la administración de los regímenes pensionarios de los seguros de riesgos de trabajo, de retiro, de invalidez y vida, y cesantía en edad avanzada y vejez.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la política de pensiones y jubilaciones del ISSSTE.

Antecedentes

La intervención gubernamental en materia de pensiones y jubilaciones inició formalmente en 1917, con la promulgación del artículo 123 constitucional con lo que se estableció la obligación de los patrones de pagar indemnización a los trabajadores. Dicha disposición derivó en 1943 en la publicación de la Ley del Seguro Social (LSS), en la que se definió que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho al otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

En 1959, se reformó el artículo 123 constitucional para garantizar al trabajador al servicio del Estado la protección ante accidentes y enfermedades, jubilación, invalidez y muerte, promulgándose con ello la LISSSTE mediante la cual se constituyó el instituto.

El sistema de pensiones que operó el instituto desde su constitución se definió como un sistema de reparto, en donde se estableció el derecho al goce de las pensiones por beneficio definido, en el cual las aportaciones de los cotizantes pagaban las pensiones de los jubilados. En ese año, la estructura demográfica del país era predominantemente joven y se tenía una baja esperanza de vida. Al cambiar la situación demográfica disminuyó el número de trabajadores por pensionado y aumentó la duración de las pensiones, por lo que las pensiones en el ISSSTE se convirtieron en un problema financiero grave, ya que los ingresos presentes y futuros del sistema eran insuficientes para pagar las obligaciones pensionarias.

En 2007, se emitió una reforma a la LISSSTE mediante la que se migró del sistema de reparto (beneficio definido) al de contribución definida o sistema de cuentas individuales, a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) de la elección del trabajador.

La reforma respondió al riesgo de que, en el mediano plazo, sea imposible financiar el pago de las pensiones, con afectación a trabajadores que dependen de ese ingreso. Con la modificación a la LISSSTE, el Gobierno Federal asumió el costo íntegro de la nómina de pensiones en curso de pago, así como la de todos los trabajadores que a 2007 estaban en servicio y se jubilarán con base en lo dispuesto en el artículo décimo transitorio de la LISSSTE.

Con esta iniciativa se busca que el sistema nacional de seguridad social otorgue plena portabilidad de los derechos pensionarios a los trabajadores, mediante la transferencia de sus beneficios sin perder las aportaciones que ellos mismos y sus patrones han hecho.

En el Programa Institucional del ISSSTE (PROISSSTE) 2014-2018 se indicó que, en 2008, los compromisos para otorgar una pensión garantizada y mantener la cobertura de los pensionados hicieron que se multiplicara el gasto del instituto en ese rubro, el cual en 2012 llegó a representar 55.3% de sus ingresos totales. En el periodo 2007-2012, en términos reales, las pensiones crecieron de forma sostenida por arriba de los ingresos institucionales, lo que obligó a que el Gobierno Federal aportara subsidios y transferencias para cubrir el pago de las obligaciones pensionarias por riesgos de trabajo, invalidez y muerte, que representaron el 65.0% del gasto programable del instituto al cierre del 2012.

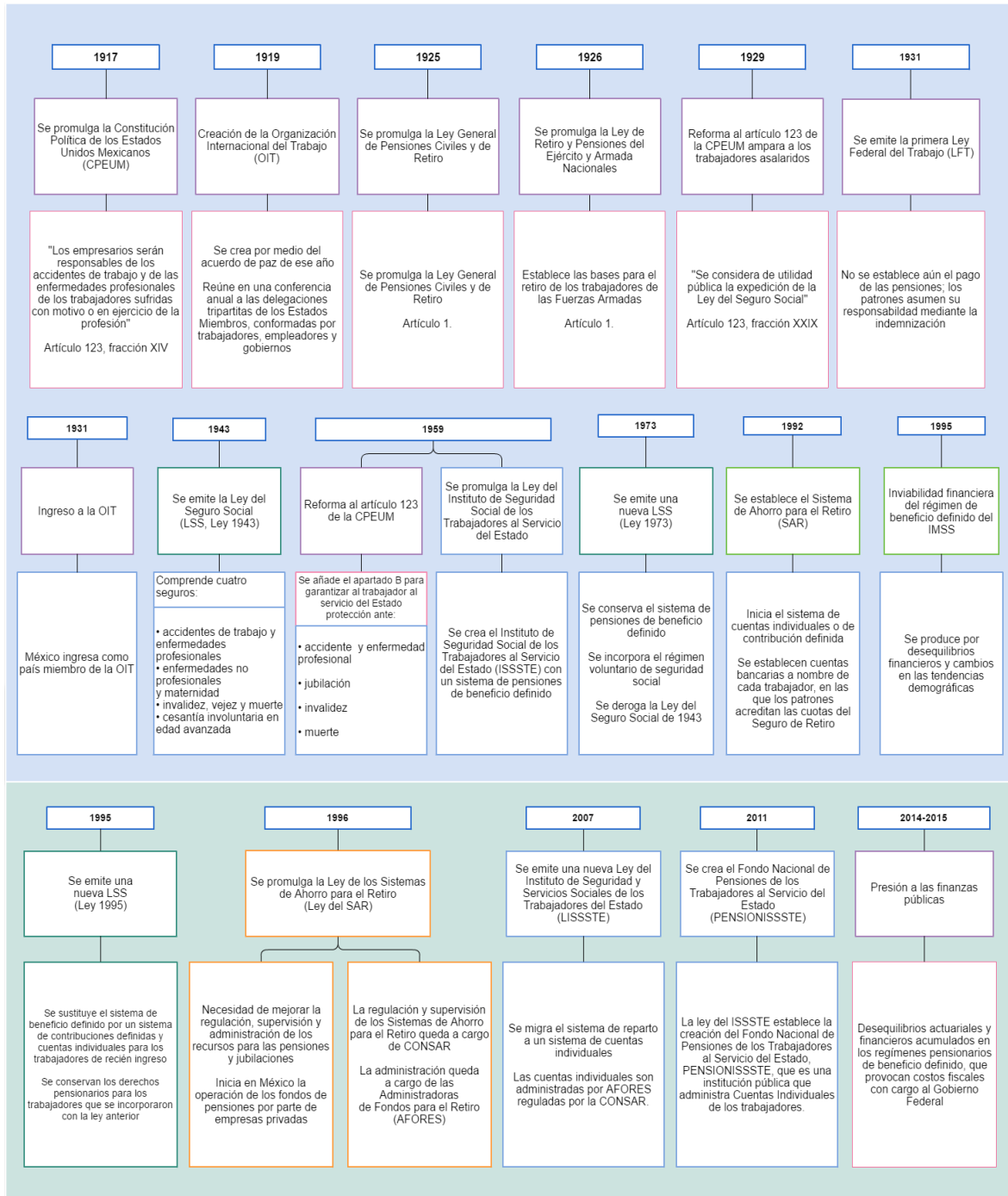
En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018 y el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2014-2018 y el PROISSSTE 2014-2018, se identificó que el problema público relacionado con la política institucional de los regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por el ISSSTE se circunscribió al riesgo de no recibir una indemnización al

término de la vida laboral de los trabajadores, en cuanto a la carencia de portabilidad de beneficios pensionarios, así como la falta de sostenibilidad financiera de los regímenes de pensiones y jubilaciones.

Para responder a la necesidad de atender el déficit financiero y actuarial de los regímenes pensionarios, en el PROISSSTE 2014-2018 se propuso incrementar la eficiencia operativa y la sostenibilidad de los regímenes de pensiones de los seguros de invalidez y vida, y de riesgos de trabajo, así como los costos fiscales de los regímenes de beneficio y contribución definida que administra el instituto, mediante el desarrollo de esquemas de financiamiento innovadores y el establecimiento de mecanismos de control para garantizar el otorgamiento de los beneficios pensionarios a los trabajadores al servicio del Estado que se encuentran activos y a los que ya obtuvieron su pensión.

La evolución de la política institucional de pensiones y jubilaciones en el ISSSTE, en el contexto histórico del sistema nacional de pensiones se resume en el esquema siguiente:

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES, 1917-2015



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

En la ley reformada del ISSSTE se establecen los tipos de pensiones a las que tienen derecho los trabajadores adscritos al instituto, por cada régimen que administra, como se muestra en el cuadro siguiente:

OBLIGACIONES PENSIONARIAS Y RESPONSABLES DE SU ADMINISTRACIÓN Y PAGO, POR TIPO DE RÉGIMEN

Régimen	Obligaciones pensionarias	Responsables de:		
		administrar el régimen	cubrir el pago de las obligaciones	
Beneficio definido	Pensión por riesgos de trabajo	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Gobierno Federal	
	Pensión temporal o definitiva por invalidez o muerte del trabajo			
	Pensión por jubilación			
	Pensión de retiro por edad y tiempo de servicio			
	Pensión de cesantía en edad avanzada			
Contribución definida	Pensión por riesgos de trabajo	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Gobierno Federal y los gobiernos o dependencias y entidades de los gobiernos estatales o municipales que coticen al régimen.
	Pensión temporal o definitiva por invalidez o muerte del trabajador			
	Pensión por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez	Administradoras de Fondos para el Retiro	Trabajador	Gobierno Federal ^{1/}

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de marzo de 2007, última reforma publicada en el DOF el 24 de marzo de 2016.

^{1/} De acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Gobierno Federal se compromete a cubrir el pago de una pensión mensual por la cantidad de 3,034.2 pesos, que se actualizará anualmente, conforme al cambio anualizado del índice de precios al consumidor.

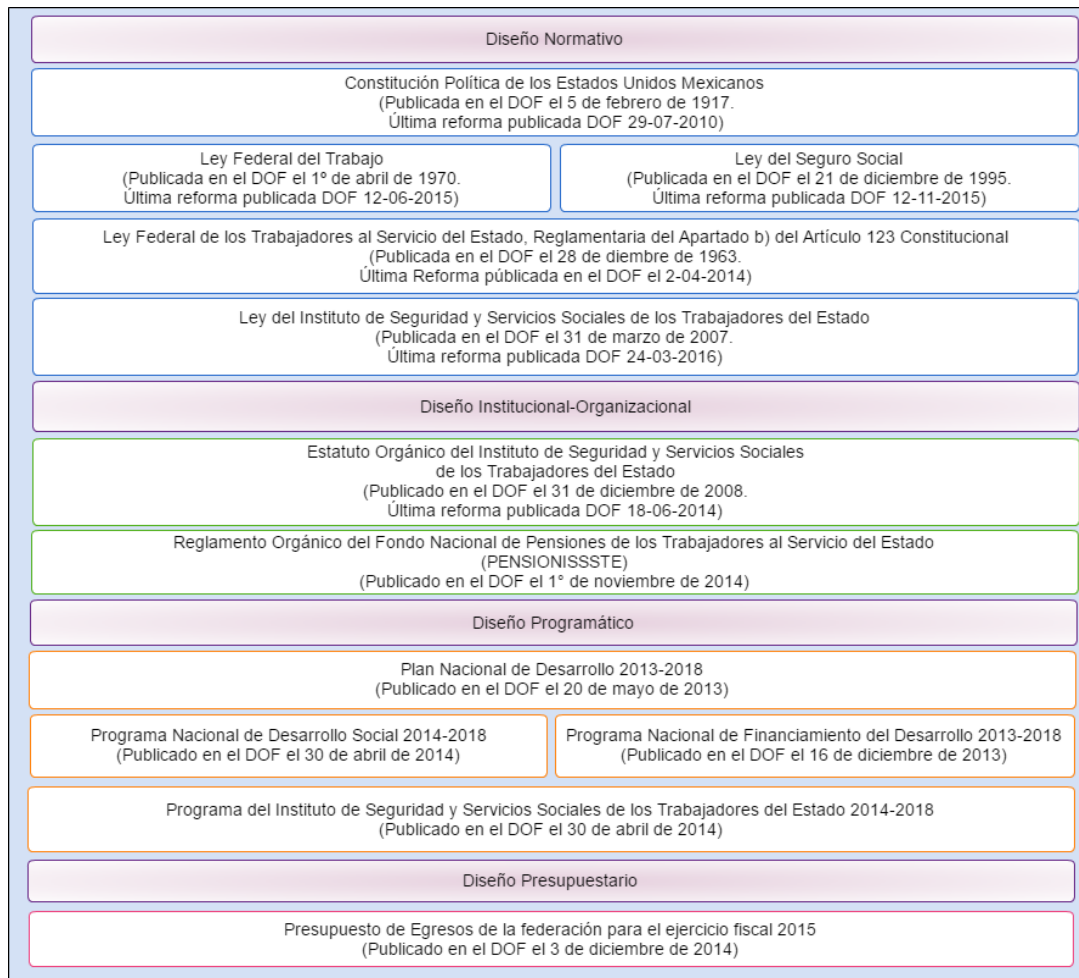
Una vez que el régimen de beneficio definido se extinga, sólo subsistirá el régimen de contribución definida. Mientras tanto, el instituto opera un esquema dual, en el que cada régimen pensionario tiene características propias.

Resultados

1. Diseño de la política institucional de pensiones y jubilaciones

Con la revisión se identificó que el diseño de la política institucional de pensiones y jubilaciones se ubicó en los documentos que constituyen el sustento jurídico-normativo, organizacional, programático y presupuestario del ISSSTE, vigente en 2015, y que se estableció en los términos siguientes:

DISEÑO DE LA POLÍTICA INSTITUCIONAL DE PENSIONES Y JUBILACIONES, 2015



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

En 2015, el diseño de la política institucional de pensiones y jubilaciones del ISSSTE se orientó a atender el problema público que el Gobierno Federal identificó como el riesgo de no lograr

cubrir el pago de las obligaciones pensionarias a los trabajadores al servicio del Estado que cumplieron con los requisitos establecidos para tal efecto, al presentarse una situación financiera y actuarial deficitaria en el régimen de pensión de beneficio definido que administra el instituto, particularmente en el otorgamiento de las pensiones por riesgos de trabajo, invalidez y muerte .

El diseño normativo de los regímenes de pensiones y jubilaciones del ISSSTE se enmarcó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social y la LISSSTE, disposiciones en las que se establece el pago de pensiones por riesgos de trabajo, retiro, cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez y muerte.

En 2007 se reformó la LISSSTE, con objeto de transformar el sistema de reparto al de cuentas individuales, hecho que respondió a la insostenibilidad financiera del régimen de beneficio definido, originada por desequilibrios financieros y actuariales, entre el valor presente de los ingresos y el de los gastos pensionarios, aunado a los cambios en las tendencias demográficas que se tradujeron en una creciente necesidad de obtener recursos fiscales para mantener el régimen de pensiones, lo que significó un riesgo para garantizar un ingreso al trabajador al término de su vida laboral en el mediano y largo plazos.

Del diseño normativo de los dos regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por el ISSSTE, se subraya la intervención del Gobierno Federal, ya que de conformidad con las disposiciones legales, éste debe asumir el pago de las pensiones bajo el régimen de beneficio definido, así como el costo de su administración y, en relación con el régimen de contribución definida, tiene el mandato de cubrir los déficits presentados para el pago de las obligaciones pensionarias de riesgos de trabajo, invalidez y muerte.

El diseño institucional-organizacional de los regímenes de pensiones y jubilaciones fue consistente con su diseño normativo, ya que con la emisión de la LISSSTE se definieron las atribuciones del instituto en la materia, mismas que se precisan de manera específica en el Estatuto Orgánico del ISSSTE.

El diseño programático se alineó con los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2013-2018, así como con el Programa Nacional de Desarrollo Social y el Programa Institucional del ISSSTE 2014-2018, que señalan como propósito prioritario ampliar el acceso a la seguridad social. En términos generales, los documentos de planeación de mediano plazo hacen referencia a facilitar la portabilidad de derechos y asegurar la sostenibilidad de los regímenes de pensiones y jubilaciones del instituto en el mediano y largo plazos para cumplir con sus obligaciones pensionarias.

En relación con el diseño presupuestario, en la Estructura Programática del Ramo GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se identificaron seis programas presupuestarios para cubrir el pago de pensiones y jubilaciones, en los cuales se aprobó en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 un total de 134,729,117.8 miles de pesos.

En suma, el diseño de la política institucional de los regímenes de pensiones y jubilaciones del ISSSTE, en sus cuatro vertientes fue consistente e incluyó las disposiciones normativas, institucionales, programáticas y presupuestarias requeridas, por lo que el instituto intervino

en la materia de su competencia, se alineó a lo señalado en los documentos de planeación de mediano plazo, y definió prioridades, así como sus funciones institucionales.

Con la reforma a la LISSSTE, el instituto administró el riesgo financiero y actuarial de no garantizar el ingreso del trabajador al término de su vida laboral, ya que el pago y administración de las pensiones, bajo el régimen de beneficio definido, fue asumido por el Gobierno Federal, así como los déficit registrados para el pago de las obligaciones pensionarias por riesgos de trabajo, invalidez y muerte para el régimen de contribución definida, por lo que a partir de la modificación a la ley, es el Gobierno Federal quien garantizará el pago, en el mediano y largo plazos, de las obligaciones pensionarias, lo que podría traducirse en una presión para la estabilidad de las finanzas públicas.

2. Cobertura de trabajadores y pensionados

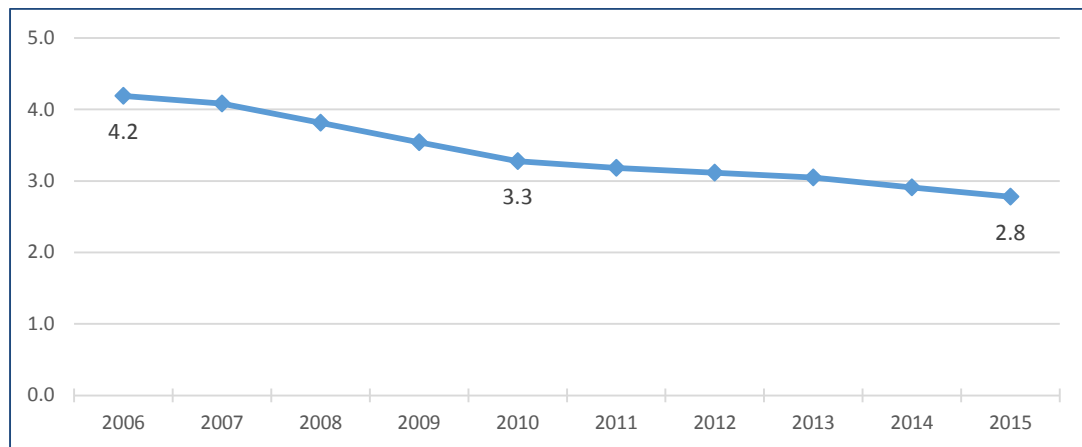
A 2015, estaban asegurados en el ISSSTE 2,813.3 miles de trabajadores, de los que el 90.4% (2,543.5 miles de trabajadores) que cotizaban en los regímenes pensionarios de beneficio definido y de contribución definida que administró el instituto, mientras que el 9.6% (269.8 miles) restante cotizaban solamente al servicio médico. Adicionalmente, el instituto garantizó el derecho de goce de una pensión a 1,018.9 miles de personas registradas en ambos regímenes pensionarios.

Se identificó que el 52.3% (1,329.7 miles) de los trabajadores cotizantes al ISSSTE, correspondió al régimen de beneficio definido, y su población de pensionados ascendió a 997.6 miles de personas, lo que representó el 97.9% de la población pensionaria total.

Por lo que respecta al régimen de contribución definida, el número de trabajadores asegurados que cotizaron al régimen de contribución definida ascendió a 1,213.8 miles, lo que representó el 47.7% de los trabajadores asegurados cotizantes y se constató que el número de pensionarios representó el 2.1% (21.3 miles) de la población pensionaria total del instituto. En el periodo 2010-2015, el número de pensionados registró un crecimiento promedio anual de 154.4%, al pasar de 0.2 miles a 21.3 miles de trabajadores; este régimen presentará un crecimiento continuo hasta llegar a un punto de estabilización en el año 2070, debido a la disminución de los pensionados en el régimen de beneficio definido.

A 2015, la proporción del número de trabajadores por cada pensionado fue de 2.8. En el periodo 2006-2015, esta proporción presentó una tendencia decreciente, lo anterior como consecuencia de la diferencia en el crecimiento promedio anual entre la población pensionaria y los trabajadores asegurados por el ISSSTE, como se muestra en la gráfica siguiente:

PROPORCIÓN DE TRABAJADORES ASEGURADOS POR CADA PENSIONADO EN EL ISSSTE, 2006-2015
(Número de trabajadores)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información de los anuarios estadísticos del ISSSTE correspondientes al periodo 2006-2015.

La disminución de la proporción de trabajadores activos por cada pensionado se explica por la transición demográfica que presenta el país, resultado del aumento en la esperanza de vida y la disminución de los índices de natalidad, lo que ha ocasionado la disminución de población de reemplazo en edades productivas, y cuyo efecto se localizó en la disminución de los ingresos para el pago de las obligaciones pensionarias.

3. Portabilidad de beneficios pensionarios

En 2015, el ISSSTE garantizó el ejercicio del derecho de portabilidad de los beneficios pensionarios de los trabajadores cotizantes al instituto, los cuales pueden migrar entre el sector público y privado llevando consigo los recursos de su pensión sin perder las aportaciones que ellos mismos y sus patrones han hecho, a efecto de garantizarles un ingreso al término de su vida laboral.

En 2015, el instituto contó con información relativa al periodo 2013-2015 sobre la población registrada,^{1/} como se muestra en el cuadro siguiente:

^{1/} Población registrada se refiere únicamente a los derechohabientes dados de alta en el ISSSTE, por lo que no se corresponden con las cifras reportadas en los anuarios estadísticos, las cuales contienen estimaciones de los derechohabientes que podrían registrarse por cada cotizante al instituto.

PORTABILIDAD DE BENEFICIOS PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, 2010-2015

(Miles de trabajadores y porcentajes)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	TMCA (%)
Trabajadores cotizantes al ISSSTE	2,453.2	2,501.1	2,543.5	1.8
Trabajadores cotizantes al ISSSTE sujetos a portabilidad ^{1/}	1,002.0	1,106.8	1,213.8	10.1
Trabajadores cotizantes al ISSSTE sin portabilidad ^{2/}	1,451.2	1,394.3	1,329.7	(4.3)
Proporción de trabajadores sujetos a portabilidad (%)	40.8	44.3	47.7	8.1
Proporción de trabajadores sin portabilidad (%)	59.2	55.7	52.3	(6.0)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por el ISSSTE.

^{1/} Incluye a los trabajadores con cuentas individuales.^{2/} Incluye a los trabajadores que se encuentran en el esquema de beneficio definido.

n.a. no aplica

$$TMCA = \left[\left(\frac{(c)}{(a)} \right)^{\frac{1}{2}} - 1 \right] * 100$$

En 2015, el 47.7% (1,213.8 miles) de los 2,543.5 miles de cotizantes fueron sujetos a portabilidad de beneficios pensionarios.

El ISSSTE emitió siete constancias de periodos reconocidos, de las que se constató que tres pertenecen a trabajadores que se encontraron activos en la Base de Datos Única de Derechohabientes del ISSSTE. Las constancias emitidas cumplieron con los requisitos establecidos.

En el periodo 2012-2015, el instituto recibió 110 solicitudes, de las cuales el 88.2% (97) fue rechazado, debido a que no cubrieron la totalidad de los requisitos. A diciembre de 2015, el ISSSTE no registró concesiones de pensión bajo la modalidad de transferencia de derechos.

Se constató que, en 2015, la consulta de los datos para determinar la compatibilidad de las pensiones solicitadas, el inicio del trámite de pensión de un trabajador en particular, así como las resoluciones por las que se otorga, modifica o suspende una pensión estuvo limitada. Sobre el particular, el ISSSTE acreditó mediante la minuta de reunión de trabajo con el IMSS del 15 de agosto de 2016, que se modificará el convenio de colaboración interinstitucional suscrito entre ambas instituciones sobre la transferencia de derechos para el otorgamiento de pensiones en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, al amparo del capítulo VIII de la transferencia de derechos previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que por la diferencia operativa de sus sistemas de información, no es posible integrar una base de datos común, por lo que se acordó actualizar los anexos técnicos del convenio de referencia, dentro de los 90 días naturales siguientes a la fecha de la minuta. El ISSSTE se comprometió a informar a la ASF los resultados del referido análisis, con lo que se solventó lo observado.

Asimismo, se verificó que al 31 de diciembre de 2015 la validación de la nota técnica para calcular las reservas financieras en caso de la portabilidad de derechos pensionarios que aseguren el otorgamiento de la seguridad social, se encontraba pendiente. Al respecto, se constató que, durante el tercer trimestre de 2016, el ISSSTE sometió a consideración de la Junta Directiva el proyecto de la nota técnica, propuesto por ambos institutos, y se estableció

el compromiso de concluir el procedimiento el 15 de diciembre de 2016, con lo que se solventó lo observado.

4. *Financiamiento de los regímenes pensionarios administrados por el ISSSTE*

Con la revisión del Estado de Actividades de los Fondos Pensionarios de 2015, se verificó que en ese año el Gobierno Federal aportó 154,913,395.4 miles de pesos para financiar el pago de las pensiones del régimen de beneficio definido, de los cuales el 1.5% correspondió a las de riesgo de trabajo (2,343,619.2 miles de pesos); el 0.1%, a las de invalidez (146,426.0 miles de pesos); el 0.8%, a las de muerte del trabajador (1,184,075.0 miles de pesos); el 89.4%, a las de jubilación (138,441,940.6 miles de pesos); el 0.2%, a las de cesantía en edad avanzada (302,288.7 miles de pesos), y el 8.0%, a las de vejez (12,495,045.9 miles de pesos), como se muestra en el cuadro siguiente:

RECURSOS PARA FINANCIAR LAS PENSIONES DEL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO, 2010-2015
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TMCA (%)
Total (1)	92,059,296.5	102,159,258.2	112,516,347.0	122,207,570.0	139,164,633.2	154,913,395.4	11.0
Pensiones por riesgos de trabajo (2)	879,965.2	1,435,098.4	908,386.0	1,718,705.3	2,437,664.5	2,343,619.2	21.6
Participación (3)=(2)/(1)*100	1.0	1.4	0.8	1.4	1.8	1.5	
Pensiones por invalidez y muerte del trabajador (4)	40.6	84.6	960,745.3	2,598.3	101,402.9	146,426.0	414.5
Participación (5)=(4)/(1)*100	n.s.	n.s.	0.9	n.s.	0.1	0.1	
Pensiones por muerte del trabajador (6)	40.6	35.0	n.s.	68,843.8	1,130,245.1	1,184,075.0	681.6
Participación (7)=(6)/(1)*100	n.s.	n.s.	n.s.	0.1	0.8	0.8	
Pensiones por jubilación (8)	91,179,148.1	100,723,940.9	110,647,215.7	120,304,010.2	124,773,447.0	138,441,940.6	8.7
Participación (9)=(8)/(1)*100	99.0	98.6	98.3	98.4	89.6	89.4	(2.0)
Pensiones por cesantía en edad avanzada (10)	51.0	59.8	n.s.	3,773.3	263,525.1	302,288.7	468.3
Participación (11)=(10)/(1)*100	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	0.2	0.2	
Pensiones por vejez (12)	51.0	39.5	n.s.	109,639.1	10,458,348.6	12,495,045.9	1,096.3
Participación (13)=(12)/(1)*100	n.s.	n.s.	n.s.	0.1	7.5	8.0	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el ISSSTE.

$$TMCA = \left[\left(\frac{f}{a} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

n.s. No significativo.

Respecto del régimen de contribución definida, se verificó que, en 2015, el monto total de cuotas y aportaciones ascendió a 6,269,000.0 miles de pesos, de los cuales el 37.0% (2,321,000.0 miles de pesos) correspondió a las pensiones de riesgos de trabajo y el 63.0% (3,948,000.0 miles de pesos) a las de invalidez y muerte del trabajador, como se detalla a continuación:

RECURSOS PARA FINANCIAR LAS PENSIONES DEL RÉGIMEN DE CONTRIBUCIÓN DEFINIDA, 2010-2015
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TMCA (%)
Total (1)	4,690,000.0	5,032,000.0	5,339,000.0	5,605,000.0	5,910,000.0	6,269,000.0	6.0
Pensiones por riesgos de trabajo (2)	1,729,000.0	1,859,000.0	1,969,000.0	2,068,000.0	2,174,000.0	2,321,000.0	6.1
Participación (3)=(2)/(1)	36.9	36.9	36.9	36.9	36.8	37.0	n.a.
Pensiones por invalidez o muerte del trabajador (4)	2,961,000.0	3,173,000.0	3,370,000.0	3,537,000.0	3,736,000.0	3,948,000.0	5.9
Participación (5)=(4)/(1)	63.1	63.1	63.1	63.1	63.2	63.0	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el ISSSTE.

$$TMCA = \left[\left(\frac{f}{a} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

n.s. No significativo.

Se constató que, en 2015, las cuotas y aportaciones para financiar las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se canalizaron a las AFORE por medio de las cuentas individuales de cada trabajador, a efecto de construir su patrimonio pensionario. El monto total por este concepto ascendió a 14,917,000 miles de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

RECURSOS PARA FINANCIAR LAS PENSIONES DE RETIRO, CESANTÍA Y VEJEZ, 2012-2015
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	2012 (a)	2013 (b)	2014 (c)	2015 (d)	TMCA ^{1/} (%)
Pensiones de retiro, cesantía y vejez	13,102,000.0	13,573,000.0	13,754,000.0	14,917,000.0	4.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Subdirección de Inversiones del ISSSTE mediante el oficio núm. 120.123.1/001347/2016/8 del 15 de julio de 2016.

$$1/ \quad TMCA = \left[\left(\frac{d}{a} \right)^{\frac{1}{3}} - 1 \right] * 100$$

En el periodo 2010-2015, se registró un crecimiento promedio anual de 6.0% en el financiamiento de las pensiones por riesgos de trabajo, invalidez y muerte del trabajador, al pasar de 4,690,000.0 miles de pesos en 2010 a 6,269,000.0 miles de pesos en 2015. Para garantizar el pago de esas obligaciones, se verificó que el ISSSTE utilizó el 100.0% de la reserva de operación, y se contó con el respaldo de las reservas de operación para contingencia y financiamiento, general financiera y actuarial, así como financiera y actuarial constituidas para esas pensiones, cuyos saldos al 31 de diciembre de 2015 se muestran a continuación:

SALDO DE LAS RESERVAS DEL ISSSTE, 2010-2015
(Miles de pesos corrientes y porcentajes)

Concepto	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)	2014 (e)	2015 (f)	TMCA (%)
Operación para contingencia y financiamiento	4,470,329.2	6,842,066.0	12,465,578.5	9,935,076.0	11,431,808.7	12,053,133.1	21.9
General financiera y actuarial	782,166.8	864,147.0	1,085,769.0	1,052,682.3	1,193,702.5	1,317,007.0	11.0
Financiera y actuarial	41,544,560.0	48,462,213.0	41,560,509.0	39,984,504.0	45,329,821.0	54,232,065.5	5.5

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por el ISSSTE.

$$TMCA = \left[\left(\frac{f}{a} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

En 2015, el instituto contó con el respaldo de la reserva de operación para contingencias y financiamiento, la cual se constituyó, de acuerdo con lo dispuesto en la LISSSTE, y en el periodo 2010-2015 registró un crecimiento promedio anual de 21.9%, al pasar de 4,470,329.2 miles de pesos en 2010 a 12,053,133.1 miles de pesos en 2015. La reserva general financiera y actuarial presentó un crecimiento promedio anual de 11.0%, al pasar de 782,166.8 miles de pesos en 2010 a 1,317,007.0 miles de pesos en 2015. La reserva financiera y actuarial de las pensiones por riesgos de trabajo, invalidez y muerte del trabajador, que se constituyó con aportaciones trimestrales, calculadas sobre los ingresos de la reserva de operación para esas pensiones, reportó un crecimiento promedio anual de 5.5%, al pasar de 41,544,560.0 miles de pesos en 2010 a 54,232,065.5 en 2015.

5. Recursos destinados al pago de pensiones y jubilaciones

Se verificó que el ejercicio de los recursos relacionados con las pensiones y jubilaciones se orientaron al pago de obligaciones pensionarias de los regímenes de beneficio definido y de contribución definida, a fin de garantizar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral.

En cuanto al régimen de beneficio definido, los recursos ejercidos ascendieron a 155,122,488.9 miles de pesos, monto superior en 15.1% (20,393,371.1 miles) al autorizado (134,729,117.8 miles de pesos), debido a las transferencias del Gobierno Federal para cubrir el gasto anual de las obligaciones pensionarias, ya que los recursos autorizados, al ser un importe estimado, resultaron insuficientes.

Se constató que el 99.9% (154,913,395.4 miles de pesos) de los recursos erogados se destinó al pago de pensiones y jubilaciones, y el 0.1% (209,093.5 miles) se utilizó para cubrir los gastos de operación.

Por lo que respecta al régimen de contribución definida, se identificó que, en 2015, el presupuesto ejercido por el programa presupuestario M002 Gastos Administrativos por Operación de Fondos y Seguros, ascendió a 713,410.6 miles de pesos, monto inferior en 10.8% al aprobado (800,148.7 miles de pesos).

6. Monto de las pensiones otorgadas de los regímenes pensionarios administrados por el ISSSTE

Se constató que, a 2015, se otorgaron 997,592 pensiones en el régimen de beneficio definido, de las que el 99.7% (995,003) se pagó mediante montos mensuales que oscilaron entre 2.1 miles y 203.6 miles de pesos, y el 0.3% (2,589) se pagó mediante montos constitutivos, los cuales se ubicaron entre 37.1 miles y 10,900.0 miles de pesos.

El importe máximo de las pensiones pagadas mensualmente se estableció en 10 salarios mínimos y se verificó que 994,911 pensiones, de las 995,003 vigentes en ese año, registraron un valor entre 1 y 10 salarios mínimos, y 92 pensiones tuvieron un monto mensual mayor al establecido, debido a que fueron determinados mediante sentencia judicial.

En cuanto al régimen de contribución definida, a 2015, se presentaron 5 casos en los que el Gobierno Federal intervino para cubrir la pensión garantizada. El pago de las pensiones y jubilaciones de este régimen se realizó mediante el pago de montos constitutivos en una sola exhibición. En 2015, el valor promedio de los montos constitutivos pagados ascendió a 1,343.3 miles de pesos, y se otorgaron 20,913 montos, de los que el 48.2% (10,077) fue superior al promedio y el 51.8% (10,836) se ubicó por debajo. En el periodo 2010-2015, el número de pensiones pagadas presentó una tendencia creciente, lo que indicó que cada vez es mayor el número de trabajadores que generan los recursos para obtener un ingreso al término de su vida laboral. Asimismo, el número de los montos constitutivos que fueron superiores al monto promedio calculado crecieron en 53.4%.

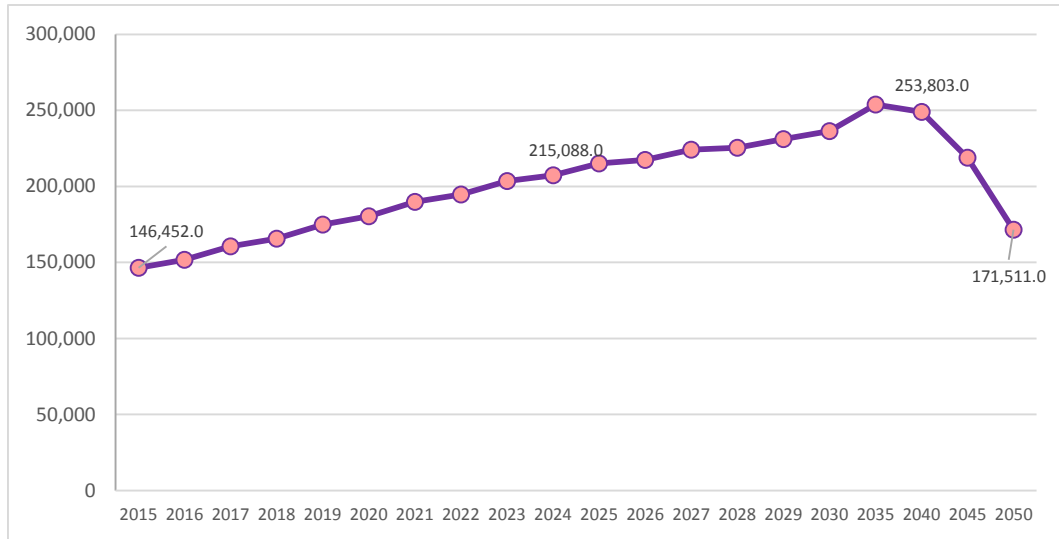
7. Sostenibilidad financiera y actuarial de los regímenes pensionarios administrados por el ISSSTE

En relación con el régimen de beneficio definido, el instituto realizó estudios financieros y actuariales para determinar el costo fiscal que representan las obligaciones de este régimen, cuyo valor presente ascendió a 146,452.0 millones de pesos constantes de 2014.

Con el análisis de las estimaciones del costo fiscal, realizadas en la valuación financiera y actuarial 2015, se identificó una tendencia creciente hasta el año 2035, en la que el gasto para el pago de pensiones alcanzará su punto máximo, con un costo estimado de 253,803.0 millones de pesos, ya que los trabajadores activos alcanzarán la edad y antigüedad necesarias para pensionarse y jubilarse, por lo que comenzarán a obtener sus beneficios, como se muestra en la gráfica siguiente:

EVOLUCIÓN ESPERADA DEL COSTO FISCAL DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO Y DE LAS PENSIONES EN CURSO DE PAGO VIGENTES A LA FECHA DE LA REFORMA A LA LISSSTE

(Millones de pesos constantes de 2014)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la valuación financiera y actuarial 2015, proporcionada por el ISSSTE.

NOTA: La estimación incluye el costo fiscal por las aportaciones del seguro de retiro destinadas a la subcuenta de ahorro de los trabajadores, conforme al artículo décimo primero transitorio de la LISSSTE. En relación con las cuotas y aportaciones correspondientes a los seguros de invalidez y muerte, riesgos de trabajo, cesantía y vejez correspondientes a la población del artículo décimo transitorio, el instituto las recauda para transferirlas posteriormente a la SHCP.

La población bajo el régimen de beneficio definido es un grupo cerrado, por lo que a partir del año 2036 el número de pensionados comenzará a disminuir y, de acuerdo con las estimaciones del instituto, las obligaciones pensionarias concluirán a partir de 2075, año en que se estima la extinción de esta población.

En relación con las obligaciones pensionarias del régimen de contribución definida, se constató que las cuotas y aportaciones recaudadas en 2015 para el pago de pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez fueron destinadas a las cuentas individuales de cada trabajador, mientras que las pensiones por riesgos de trabajo, invalidez y muerte, estuvieron a cargo del ISSSTE.

Se verificó que el instituto elaboró las valuaciones financieras y actuariales del periodo 2010-2015, conforme a la normativa aplicable, ya que incluyeron los apartados y metodología señalados en la Norma de Información Financiera NIF-D3, Beneficios a los empleados, para el reconocimiento contable de los beneficios que otorgan los planes de pensiones y jubilaciones del ISSSTE. Asimismo, las hipótesis biométricas y financieras fueron consistentes en el periodo 2010-2015, y se ajustaron a la normativa aplicable.

En 2015, el instituto presentó las estimaciones financieras y actuariales que proyectan el comportamiento de los ingresos y de los gastos para cubrir sus obligaciones pensionarias, las cuales registraron un déficit por 1,912.0 millones de pesos, de los que el 4.0% (77.0 millones de pesos) fue registrado como obligaciones para el pago de pensiones por riesgos de trabajo

y el 96.0% (1,835.0 millones de pesos) correspondió al déficit registrado por las obligaciones de invalidez y muerte, por lo que el instituto ha necesitado de recursos adicionales que, por disposición de ley, le correspondió asumir al Gobierno Federal.

En el mediano plazo, el instituto presentará suficiencia financiera en los recursos para hacer frente a las obligaciones pensionarias de riesgos de trabajo ya que, de acuerdo con las estimaciones, a partir del año 2016 y hasta el 2050, los ingresos serán suficientes para cubrir las obligaciones pensionarias en cada uno de los años proyectados, como se observa a continuación:

SUFICIENCIA DE RECURSOS PARA EL PAGO DE PENSIONES POR RIESGOS DE TRABAJO
(Millones de pesos constantes al 31 de diciembre de 2015)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de las valuaciones actuariales de 2010 a 2015, e Informe Financiero y Actuarial 2016, proporcionados por el ISSSTE.

Déficit / Superávit: Se refiere al valor positivo (superávit) o negativo (déficit) que resulta de los ingresos menos los gastos.

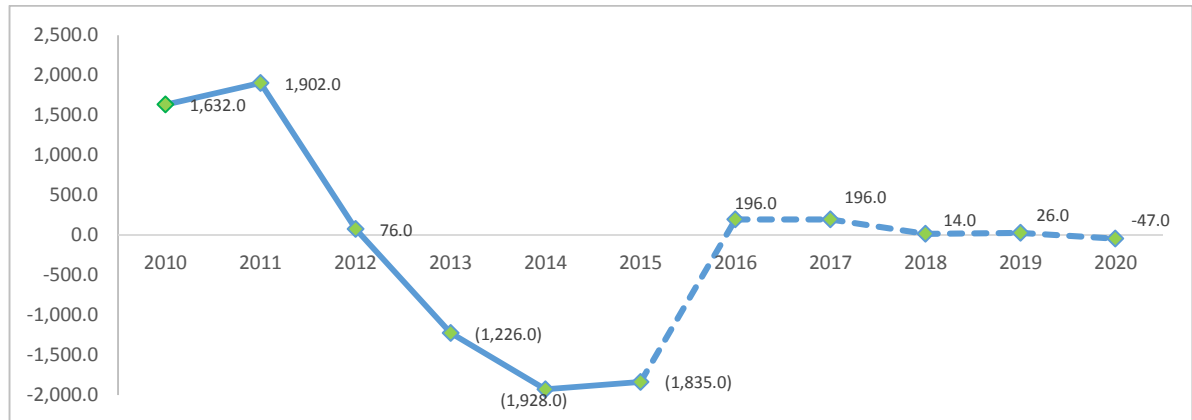
NOTA: Los cálculos de la suficiencia de recursos en el periodo 2010-2015 incluyen las aportaciones por riesgos del trabajo reintegradas a la SHCP, de los trabajadores que optaron por el régimen décimo transitorio, conforme a lo señalado en el artículo décimo noveno transitorio de la LISSSTE.

A partir de 2012 los recursos para hacer frente al pago de los montos constitutivos de riesgos de trabajo registraron un déficit que, para 2015, ascendió a 77.0 millones de pesos; el cual fue cubierto mediante los subsidios y transferencias del Gobierno Federal, que en términos de la LISSSTE, le corresponde asumir.

De acuerdo con el informe financiero y actuarial, el valor presente de los activos a precios de 2015, considerando una proyección de 100 años, ascendió a 113,840.0 millones de pesos, 23,458.0 millones de pesos más que el valor presente de las obligaciones pensionarias, registradas como pasivos (90,382.0 millones de pesos), por lo que los recursos para el pago de pensiones de riesgos de trabajo disponen de sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazos para cumplir con las obligaciones pensionarias para los 1.8 miles de personas que reciben este tipo de pensión, así como de los 1,213.8 miles de trabajadores susceptibles de recibir este beneficio.

En relación con las obligaciones de invalidez y muerte, las estimaciones arrojan que para el año 2016, los recursos serán suficientes para cubrir las obligaciones de pago; sin embargo, el superávit estimado se mantendrá por los siguientes cuatro años, por lo que a partir del año 2020 el instituto registrará cifras deficitarias, que lo limitarán para hacer frente a sus obligaciones pensionarias de invalidez y muerte, como se observa en la gráfica siguiente:

SUFICIENCIA DE RECURSOS PARA EL PAGO DE PENSIONES POR INVALIDEZ Y MUERTE
(Millones de pesos constantes al 31 de diciembre de 2015)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de las valuaciones actuariales de 2010 a 2015, y el Informe Financiero y Actuarial 2016, proporcionados por el ISSSTE.

Déficit / Superávit Se refiere al valor positivo (superávit) o negativo (déficit) que resulta de los ingresos menos los gastos.

NOTA: Los cálculos de la suficiencia de recursos en el periodo 2010-2015 incluyen las cuotas aportaciones por invalidez y muerte reintegradas a la SHCP, de los trabajadores que optaron por el régimen décimo transitorio, conforme a lo señalado en el artículo décimo noveno transitorio de la LISSSTE.

El valor presente de los activos, al 31 de diciembre de 2015, ascendió a 191,858.0 millones de pesos; sin embargo, el valor presente de los pasivos corresponde a 288,809.0 millones de pesos, por lo que el ISSSTE no dispone de sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazos, ya que se registra un déficit por 96,951.0 millones de pesos para cubrir las obligaciones pensionarias de invalidez y muerte para los 7.2 miles de personas que reciben una pensión de este tipo, así como de los 1,213.8 miles de trabajadores susceptibles de recibir este beneficio.

Sobre el particular, se constató que durante 2016, el ISSSTE participó en el grupo de seguimiento del mercado de pensiones, en el cual se propusieron medidas orientadas a garantizar la eficiencia y sostenibilidad de los regímenes pensionarios, entre las cuales destacan las siguientes:

- Eliminar la tasa de referencia, establecida por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), fomentando el libre mercado y la competitividad entre las aseguradoras.
- Ofrecer a los prospectos de pensión un incentivo económico en caso de elegir la mejor oferta, conocido como Beneficio Anual Único (BAU) cuyo monto máximo se estableció en 9,000.0 pesos. Esta medida ha generado beneficios económicos al instituto. En 2015, se estimó que el ahorro por montos constitutivos, para riesgos de trabajo e invalidez y muerte ascendió a 263.0 millones de pesos.

El ISSSTE acreditó el número de prospectos de pensión por riesgos de trabajo y por invalidez y muerte, integrados al Sistema Administrador de Ofertas y Resoluciones (SAOR) que le fueron solicitados en el periodo del 30 de mayo de 2016 al 12 de septiembre de 2016, así como las tasas de descuento ofertadas por las aseguradoras, de las que se observa que ofreció al prospecto de pensión el BAU, a fin de garantizar que elija la mejor oferta realizada por la aseguradora, que implica a su vez el menor costo en montos constitutivos para el instituto, con lo que aseguró el ahorro en el gasto de montos constitutivos como medida implementada para el desarrollo de esquemas de financiamiento más sostenibles para el sistema de pensiones, con lo que se solventó lo observado.

8. *Impacto de las obligaciones de pago por beneficio y contribución definida en la estabilidad de las finanzas públicas*

Para medir el impacto que, en 2015, tuvieron los pasivos contingentes de los regímenes de pensiones y jubilaciones que administra el ISSSTE en las finanzas públicas, cuya obligación de pago para el régimen de beneficio definido está a cargo del Gobierno Federal, así como de las obligaciones del instituto para el régimen de contribución definida, se determinó su participación respecto del Producto Interno Bruto (PIB), el endeudamiento neto y el gasto neto presupuestario, indicadores que permiten evaluar la tendencia y efectos económicos en el país.

De acuerdo con las valuaciones actuariales, las estimaciones del valor presente de la totalidad de obligaciones pensionarias, establecidas en la LISSSTE, considerando una proyección a 100 años y a precios de 2015 se muestran a continuación:

ESTIMACIÓN DE LAS OBLIGACIONES PENSIONARIAS DE LA LEY DEL ISSSTE AL CIERRE DE 2015,
POR TIPO DE RÉGIMEN

Régimen	Obligaciones pensionarias	Estimación de las obligaciones pensionarias	
		Monto (millones de pesos a precios de 2015)	Participación (%)
Total		553,710.0	100.0
Beneficio definido	Pensión por riesgos de trabajo	146,452.0 ^{1/}	26.4
	Pensión temporal o definitiva por invalidez o muerte del trabajador		
	Pensión por jubilación		
	Pensión de retiro por edad y tiempo de servicio		
	Pensión de cesantía en edad avanzada		
Contribución definida	Pensión por riesgos de trabajo	90,382.0	16.3
	Pensión temporal o definitiva por invalidez o muerte del trabajador	288,809.0	52.2
	Costo fiscal para cubrir las obligaciones pensionarias de riesgos de trabajo e invalidez o muerte del trabajador, en caso de déficit.	28,067.0 ^{1/}	5.1

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la valuación financiera y actuarial 2015 e informe financiero y actuarial 2016, proporcionados por el ISSSTE.

^{1/} Se refiere a estimaciones al cierre de 2014, ya que a la fecha de integración del informe no estaba disponible la valuación financiera y actuarial con cifras al cierre de 2015.

En el informe financiero y actuarial, así como en la valuación financiera y actuarial se proyectó que el monto estimado de las obligaciones pensionarias establecidas en la LISSSTE, al cierre de 2015, ascendió a 553,710.0 millones de pesos, de los que el 31.5% (174,519.0 millones de pesos) correspondió a las obligaciones que asume el Gobierno Federal y que incluyen el costo fiscal para el pago del régimen de beneficio definido (146,452.0 millones de pesos), así como

el asociado al régimen de contribución definida (28,067.0 millones de pesos), que se integra por las transferencias adicionales que resulten necesarias para garantizar la suficiencia de los recursos para el pago de las pensiones por riesgos de trabajo, invalidez o muerte del trabajador.

El 68.5% (379,191.0 millones de pesos) correspondió a las obligaciones pensionarias estimadas que, de acuerdo con la LISSSTE, están a cargo del instituto, las cuales incluyen los pasivos que representan el pago de pensiones de invalidez o muerte del trabajador (288,809.0 millones de pesos) y los pasivos pensionarios de riesgos de trabajo (90,382.0 millones de pesos).

Se determinó que el valor presente de las obligaciones pensionarias que administró el instituto (553,710.0 millones de pesos) representó el 3.1% del PIB (18,123,011.2 millones de pesos), el 72.5% del endeudamiento neto (764,232.3 millones de pesos) y el 11.3% del gasto neto presupuestario (4,917,247.4 millones de pesos).

En cuanto a las obligaciones de pago del régimen de beneficio definido a cargo del Gobierno Federal (costo fiscal), que ascendieron a 146,452.0 millones de pesos, representaron el 19.2% del endeudamiento neto del sector público presupuestario (764,232.3 millones de pesos); el 3.0% del gasto neto presupuestario pagado (4,917,247.4 millones de pesos), y el 0.8% del PIB (18,123,011.2 millones de pesos).

En el periodo 2010-2015, la presión que ha venido ejerciendo el pago de las pensiones y jubilaciones que administra el ISSSTE sobre las finanzas públicas ha aumentado, incluso con los recursos asumidos por el Gobierno Federal para el pago de pensiones bajo el régimen de beneficio definido, así como con el costo fiscal para cubrir las obligaciones pensionarias de riesgos de trabajo e invalidez y muerte del régimen de contribución definida.

En 2015, el Gobierno Federal autorizó subsidios y transferencias por 1,912.0 millones de pesos para cubrir el déficit financiero en los recursos para el pago de pensiones por invalidez y muerte (1,835.0 millones de pesos), y de riesgos de trabajo (77.0 millones de pesos) del régimen de contribución definida, y asumió el costo fiscal por 146,452.0 millones de pesos, correspondiente al pago de los beneficios y prestaciones de los trabajadores y pensionados del régimen de beneficio definido, así como el costo fiscal por 28,067.0 millones de pesos, para cubrir las obligaciones del régimen de contribución definida.

Lo anterior cobra relevancia considerando que entre 2010 y 2015 el valor presente de los pasivos pensionarios que administró el instituto crecieron en promedio anual 6.0%, al pasar de 414,380.0 millones de pesos en 2010 a 553,710.0 millones de pesos en 2015, lo que podría traducirse en un riesgo para la estabilidad de las finanzas públicas al recaer una participación importante del pago de pensiones en el Gobierno Federal.

9. Control interno

En 2015, el ISSSTE garantizó la aplicación eficiente de recursos y procedimientos técnicos para proporcionar un grado de seguridad razonable en términos del cumplimiento de las obligaciones de pago a los pensionados bajo los regímenes bajo su administración.

Se constató que cumplió con las cinco normas generales de control interno establecidas en el 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, en razón de que se dispuso de un entorno y clima organizacional de respeto e integridad y con un código de conducta autorizado, implementado y vigente; realizó periódicamente la encuesta al clima organizacional; también implementó un proceso sistemático que permitió identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos relacionados con el otorgamiento de pensiones y jubilaciones, que pudieron obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, relacionados con la inadecuada capacidad para determinar oportunamente las necesidades de recursos para hacer frente al pago de pensiones, y con las sentencias incumplidas en materia pensionaria, mismos que fueron establecidos en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos Institucional y de los que se programaron acciones para abatirlos.

Asimismo, dispuso de mecanismos para medir los resultados del cumplimiento de los objetivos y metas, así como de sistemas de información para el otorgamiento de las pensiones y jubilaciones establecidas en la LISSSTE, diseñados e instrumentados bajo criterios de confiabilidad y oportunidad.

La supervisión y mejora continua se desarrolló a partir de la implementación de las medidas preventivas y correctivas para subsanar las deficiencias señaladas por las opiniones del auditor externo en la elaboración de la Valuación Financiera y Actuarial 2015, del Informe Financiero y Actuarial 2016, de los Informes Financieros Dictaminados, y del Informe de Observaciones por parte del Órgano Interno de Control al 31 de diciembre de 2015.

10. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2015, el ISSSTE evaluó los resultados relacionados con el pago de las obligaciones pensionarias de los regímenes bajo su administración, mediante la incorporación de indicadores de desempeño para los programas presupuestarios (Pp) a su cargo. Al respecto, se identificaron seis Pp relacionados con los regímenes de pensiones y jubilaciones: J019 Pensiones por riesgos de trabajo, J021 Pensiones por invalidez, J022 Pensiones por causa de muerte, J024 Pensiones por cesantía, J025 Pensiones por vejez, y J026 Pensiones y jubilaciones, de los cuales la entidad acreditó la exención de la MIR otorgada por la SHCP en 2015, así como la elaboración y actualización de las Fichas de Indicadores de Desempeño para ese año.

Se constató que el ISSSTE dio seguimiento de los Pp exentos de MIR por medio de las Fichas de Indicadores de Desempeño en las que se estableció un indicador de desempeño anual para cada programa; las seis fichas presentan los datos del programa presupuestario, los datos del indicador, los parámetros de semaforización, las características de las variables y de los datos de los responsables de los indicadores.

La falta de MIR de los programas presupuestarios limitó el análisis de la lógica vertical, y en relación con la lógica horizontal, se verificó que los indicadores de las FID 2015 de los seis programas se alinearon con el objetivo del PRONAFIDE relativo a “Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurados y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad”; sin embargo, la estructura programática no facilita la vinculación de la programación con lo señalado en el documento de planeación de mediano plazo, ya que no son adecuados para medir el objetivo al que se encuentran alineados ni se consideran

suficientes para evaluar el desempeño de los programas. Asimismo, se analizaron los indicadores de cada programa, de los cuales se identificó que el nombre de indicador del Pp J019 “Pensiones por Riesgos de Trabajo” no es congruente con su método de cálculo.

Sobre el particular, se verificó que como resultado de la fiscalización, el ISSSTE estableció un programa de trabajo para gestionar ante la SHCP el ajuste de la vinculación de los objetivos con los indicadores de las Fichas Técnicas del Indicador del Desempeño (FID) de los Pp J019 Pensiones por riesgos de trabajo, J021 Pensiones por invalidez, J022 Pensiones por causa de muerte, J024 Pensiones por cesantía, J025 Pensiones por vejez, y J026 Pensiones y jubilaciones, así como la modificación del método de cálculo del indicador del Pp J019 para que sea congruente con su nombre y definición. En el programa de trabajo el instituto se comprometió a enviar a la SHCP la solicitud para realizar las modificaciones correspondientes. Una vez que la SHCP emita la respuesta, el ISSSTE procederá a realizar la modificación de la vinculación en la plataforma informática del Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHCP, así como del método de cálculo del indicador, con lo que se solventó lo observado.

Con la auditoría se verificó que, en 2015, el ISSSTE reportó los resultados de los indicadores en la Cuenta Pública; sin embargo, en los Informes Trimestrales sobre la situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2015 que emitió la SHCP, reportó los avances de los indicadores de los programas presupuestarios de modalidad “E” y “K”, pero no se identificaron los avances de los programas presupuestarios de modalidad “J”. Al respecto, el ISSSTE acreditó con la Guía para el Registro y Seguimiento de las Fichas de Indicadores de Desempeño en el portal aplicativo de la secretaría para el ciclo 2017, que estableció como instrucción incorporar al módulo PbR las d FID los programas que tienen exención de presentar MIR. Sobre el particular, el grupo auditor verificó in situ que las FID de los programas presupuestarios J019 Pensiones por riesgos de trabajo, J021 Pensiones por invalidez, J022 Pensiones por causa de muerte, J024 Pensiones por cesantía, J025 Pensiones por vejez, y J026 Pensiones y jubilaciones, correspondientes al ejercicio fiscal 2017, se encuentran en el portal aplicativo de la SHCP, para el efecto se contó con impresiones de las pantallas del portal, con lo que se solventó lo observado.

11. Rendición de cuentas

En la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2015 y en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, se identificó el problema público que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado pretendió atender con la implementación de la política de pensiones y jubilaciones relacionado con la dotación de esquemas de seguridad social para proteger el bienestar de los asegurados mediante el pago de pensiones y jubilaciones al término de su vida laboral.

La información presupuestaria y programática que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado reportó en la Cuenta Pública 2015 se relacionó con los objetivos y prioridades de la planeación nacional e incluyó la programación y presupuestación del gasto público. Asimismo, se identificó que el ISSSTE reportó información relacionada con la cobertura de las pensiones en curso de pago de sus regímenes de pensiones y jubilaciones, así como con la situación financiera del instituto, en la que reveló el

pasivo laboral contingente en su calidad de patrón por un monto de 7,689.0 millones de pesos, en concordancia con lo asentado en el Informe Financiero y Actuarial (IFA) 2015.

También se incluyeron las metas y los resultados de los indicadores de los programas presupuestarios J019, J021, J022, J024, J025 y J026 a cargo del ISSSTE.

Por lo tanto, en 2015, el ISSSTE aseguró la rendición de cuentas respecto del problema público que pretende atender relacionado con garantizar el pago de pensiones y jubilaciones a los trabajadores al término de su vida laboral.

Consecuencias Sociales

El pago de las obligaciones pensionarias de los 997.6 miles de pensionados a 2015, así como de los 1,329.7 miles de trabajadores, que al término de su vida laboral recibirán un ingreso, bajo el régimen de beneficio definido, puede traducirse en un riesgo financiero y actuarial que presione la estabilidad de las finanzas públicas, al representar un costo fiscal para el Gobierno Federal que mantendrá una tendencia creciente, alcanzando el mayor monto de recursos en el año 2035. En relación con el régimen de contribución definida, el instituto dispone de suficiencia de recursos para el pago de sus obligaciones pensionarias a los 1.8 miles de pensionados por riesgos de trabajo, así como de los 1,213.8 miles de trabajadores susceptibles de recibir este beneficio; mientras que para las obligaciones pensionarias de invalidez y muerte, se mantiene latente el riesgo financiero y actuarial para garantizar el ingreso a los 7.2 miles de pensionados y los 1,213.8 miles de trabajadores susceptibles de recibir una pensión de este tipo.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 3 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente se emite el 30 de septiembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada a fin de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas relativos a la constitución de provisiones y reservas actuariales para afrontar las obligaciones de pago, así como el registro y control de los pasivos contingentes. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En los diagnósticos del PND 2013-2018, el PRONAFIDE 2013-2018, el PNDS 2014-2018 y el PROISSSTE 2014-2018, se identificó que el problema público relacionado con la política institucional de los regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por el ISSSTE se circunscribió al riesgo financiero y actuarial para asegurar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral, en cuanto a la carencia de portabilidad de beneficios pensionarios, así como la falta de sostenibilidad financiera que se traduce en una presión a la estabilidad de las finanzas públicas.

De acuerdo con la LISSSTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, el instituto es responsable de administrar los regímenes de pensiones y jubilaciones por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, riesgos de trabajo, e invalidez y muerte, a efecto

de asegurar la cobertura a los trabajadores cotizantes, garantizar la portabilidad de derechos pensionarios, e impulsar la sostenibilidad financiera de sus regímenes para cubrir el pago de sus obligaciones a los trabajadores al término de su vida laboral.

En 2015, el ISSSTE implementó esquemas de seguridad social para otorgar beneficios pensionarios a los 2,543.5 miles de trabajadores cotizantes al término de su vida laboral, así como para asegurar el ingreso de los 1,018.9 miles de pensionados; avanzó en la portabilidad de derechos pensionarios, mediante la suscripción de un convenio de colaboración con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y desarrolló esquemas de financiamiento en el mercado pensionario, orientados a generar un ahorro en el pago destinado a montos constitutivos para otorgar pensiones por riesgos de trabajo, de invalidez y muerte que le permitieron equilibrar los ingresos y gastos para subsanar los déficits registrados.

En cuanto a la sostenibilidad financiera y actuarial del régimen pensionario de beneficio definido, el instituto realizó estudios financieros y actuariales para determinar el costo fiscal que representan las obligaciones de pago que están a cargo del Gobierno Federal, de lo que se concluyó que el valor presente de las obligaciones de pago, al 31 de diciembre de 2015, ascendió a 146,452.0 millones de pesos, monto que representó el 19.2% del endeudamiento neto del sector público presupuestario (764,232.3 millones de pesos), el 3.0% del gasto neto presupuestario pagado (4,917,247.4 millones de pesos) y el 0.8% del PIB (18,123,011.2 millones de pesos). De acuerdo con esos estudios, en el mediano plazo, este régimen mostrará una tendencia creciente en el costo fiscal, ya que para el año 2035 se requerirán 253,803.0 millones de pesos para hacer frente al pago de dichas obligaciones; sin embargo, a partir del año 2036, la población bajo este régimen comenzará a disminuir y se estima que las obligaciones de pago concluirán a partir del año 2075.

En relación con el régimen de contribución definida, el ISSSTE constituyó las reservas financieras para hacer frente a sus obligaciones de pago por riesgos de trabajo en el mediano y largo plazos; realizó estudios financieros y actuariales para hacer frente al pago de esas obligaciones pensionarias, mismos que revelaron un superávit actuarial de 23,458.0 millones de pesos, en tanto que para hacer frente a las obligaciones pensionarias de invalidez y muerte, los estudios arrojaron un déficit actuarial de 96,951.0 millones de pesos. Respecto de las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el ISSSTE canalizó a las AFORE 14,917,000.0 miles de pesos provenientes de cuotas de los trabajadores y las aportaciones que por ley debe realizar el Gobierno Federal, a cuentas individuales de cada trabajador.

En opinión de la ASF, en 2015 el ISSSTE administró el riesgo financiero y actuarial del régimen de beneficio definido ya que, con la reforma a la LISSSTE en 2007, el Gobierno Federal asumió el pago de las obligaciones pensionarias, cuyo valor presente ascendió a 146,452.0 millones de pesos, monto que representó el 19.2% del endeudamiento neto del sector público presupuestario, el 3.0% del gasto neto presupuestario pagado, y el 0.8% del PIB, situación que en el mediano y largo plazos puede poner en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas y, con ello, el ingreso del trabajador al término de su vida laboral. Respecto del régimen de contribución definida, el ISSSTE constituyó reservas financieras para hacer frente a las obligaciones de riesgos de trabajo, lo que le permitió registrar un superávit actuarial de 23,458 millones de pesos; en cuanto a las pensiones de invalidez y muerte, se registró un valor presente deficitario por 96,951.0 millones de pesos, por lo que de mantenerse las condiciones económicas y financieras actuales para estas obligaciones, no se garantizará su

sostenibilidad en el mediano y largo plazos. Por lo que corresponde a las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la entidad contribuyó a constituir el patrimonio pensionario, al transferir los 14,917,000 miles de pesos por concepto de cuotas y aportaciones a las cuentas individuales de los trabajadores.

La auditoría aporta elementos para dimensionar en el corto, mediano y largo plazos la situación financiera y actuarial de los regímenes pensionarios que administra el ISSSTE, así como para verificar los resultados de la aplicación de esquemas de financiamiento que garanticen su sostenibilidad, y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de los recursos destinados para el pago de pensiones y jubilaciones, a efecto de dar certidumbre financiera y actuarial a la población asegurada del instituto, respecto de sus ingresos pensionarios.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Analizar la consistencia del diseño normativo, programático, presupuestario e institucional-organizacional de los regímenes de pensiones y jubilaciones de beneficio definido y contribución definida que administra el ISSSTE, respecto del problema público que motivó la intervención gubernamental.
2. Evaluar la cobertura de trabajadores y pensionados inscritos en los regímenes de pensiones y jubilaciones de beneficio definido y de contribución definida que administró el ISSSTE en el periodo 2010-2015.
3. Verificar que en el periodo 2010-2015 el ISSSTE garantizó la transferencia de derechos pensionarios, en términos de lo dispuesto en el Convenio de Colaboración interinstitucional suscrito con el IMSS.
4. Verificar que, en 2015, el ISSSTE contó con los recursos financieros para cubrir el pago de las obligaciones pensionarias de los regímenes de beneficio definido y de contribución definida que estuvieron bajo su administración.
5. Evaluar el ejercicio de recursos presupuestarios destinados al pago de pensiones y jubilaciones en el periodo 2010-2015.
6. Valorar el monto mensual promedio de las pensiones otorgado por los regímenes pensionarios que administró el ISSSTE en el periodo 2010-2015, respecto de la pensión garantizada establecida en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
7. Evaluar la sostenibilidad financiera y actuarial de los regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por el ISSSTE, así como el cumplimiento de los elementos técnicos de las Normas de Información Financiera (NIF) en la elaboración de las valuaciones financieras y en la revelación de las obligaciones pensionarias en los estados financieros en el periodo 2010-2015.

8. Analizar el impacto de las obligaciones de pago de los regímenes de beneficio definido y de contribución definida administrados por el ISSSTE en la estabilidad de las finanzas públicas.
9. Constatar que el ISSSTE dispuso de un control interno que le permitió cumplir los objetivos y metas de los regímenes de pensiones y jubilaciones que administró en 2015.
10. Valorar la utilidad de las Fichas de Indicadores de Desempeño (FID) de los programas presupuestarios J019, J021, J022, J024, J025, y J026 como instrumentos de evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de los regímenes de pensiones y jubilaciones que administró el ISSSTE en 2015.
11. Corroborar que el ISSSTE reportó en la Cuenta Pública de 2015 información clara, confiable, oportuna y suficiente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con los regímenes de pensiones y jubilaciones que administró en ese ejercicio presupuestario.

Áreas Revisadas

Las direcciones de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales; de Administración, y de Finanzas del ISSSTE.

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.