

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"



AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO
DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA DE
DESEMPEÑO A GOBIERNO Y FINANZAS

OFICIO NÚM. DGADGF/420/2019

Asunto: Se cita a la reunión para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares de la revisión practicada.

Ciudad de México, a 9 de septiembre de 2019

Mtra. Carolina Ortega Troya
Titular de la División de Análisis, Supervisión
y Evaluación de Resultados de Auditorías y Enlace
Operativo con la Auditoría Superior de la Federación
en el Instituto Mexicano del Seguro Social

PRESENTE

Nos referimos a la auditoría núm. 47-GB, con título "Pensiones bajo el régimen de Beneficio Definido", que con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2018 se viene realizando en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Sobre el particular, con fundamento en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 3 y 21 fracción XXXIV del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, me permito convocar a usted a la reunión para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares de la revisión en comento, para el día 25 de septiembre de 2019 a las 9:00 horas, en las salas A, B y C del piso 8 en las oficinas de la Auditoría Superior de la Federación, ubicadas en la Carretera Picacho Ajusco número 167, Colonia Ampliación Fuentes del Pedregal, Alcaldía Tlalpan, Código Postal 14110, Ciudad de México, con el propósito de dar a conocer la parte de los resultados finales y observaciones preliminares correspondientes al IMSS, derivados de la auditoría antes citada.

Se adjunta el anexo que contiene los resultados finales y las observaciones preliminares para que, en caso de considerarlo conveniente, se presenten las justificaciones y aclaraciones pertinentes.

Por lo anterior, agradeceremos su presencia en compañía de los servidores públicos responsables de la operación revisada.

Sin otro particular, reiteramos a usted nuestra más atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE

Mtro. Carlos Fernando Garmendia Tovar
Director General de Auditoría de Desempeño
a Gobierno y Finanzas


FPM/mag

Anexo: 204 fojas útiles.
C.c.p. Mtro. Jairo Orlando Perilla Camelo, Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social.- Presente.- Para su conocimiento.
DE80T045

Resultado núm. 1 Con observaciones y Acciones

Diseño de la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido

NORMATIVA RELACIONADA CON EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE PENSIONES BAJO EL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO

Ordenamiento	Artículo	Contenido
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	32, fracción XXXIII	Compete a la Unidad de Seguros Pensiones y Seguridad Social: Ejercer las atribuciones que a la Secretaría le confieren las leyes y disposiciones en materia de pensiones y de seguridad social, excluyendo las atribuciones que en las materias: presupuestaria, de administración de sueldos, de prestaciones o de ministración de recursos, tengan conferidas otras unidades administrativas de la Secretaría, conforme a lo siguiente: c) analizar la información cuantitativa, que se someta a conocimiento de la Secretaría, en materia de pensiones y sustentabilidad financiera de los distintos esquemas de seguridad social y, en su caso, proponer para aprobación superior las alternativas correspondientes sobre las materias señaladas; d) formular políticas para la promoción, regulación y desarrollo en materia de pensiones y seguridad social, g) analizar la información relativa a los diversos sistemas de pensiones y seguridad social en que se involucren recursos de los diferentes órdenes de gobierno, así como asesorar y colaborar con estos en las materias señaladas.
Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social	6, fracción VI	A los titulares de los órganos normativos corresponde originalmente el trámite y resolución de los asuntos de su competencia de las unidades administrativas que les sean adscritas y tendrán, además, las facultades siguientes: proponer al Director General los anteproyectos a las iniciativas de leyes o decretos, así como de reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia.
	31, fracción XI	El Consejo Técnico tiene la atribución de aprobar los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como de reglamentos, decretos y acuerdos correspondientes, que le presente el Director General.

La política de pensiones se circunscribe como parte del derecho constitucional a la seguridad social y está vinculada con otras acciones gubernamentales implementadas para la atención de la ciudadanía, tales como las políticas de empleo, desarrollo económico y combate a la pobreza, como se muestra a continuación:

TEMAS CONTIGUOS A LA POLÍTICA DE PENSIONES



Los temas contiguos identificados, se orientan, entre otros, a contribuir a que las personas cuenten con ingreso para su subsistencia, siendo así que los trabajadores, al llegar al término de su vida laboral y, por lo tanto, presentar una disminución significativa en sus ingresos pueden transitar a un estado de pobreza, determinado por el monto pensionario percibido, que será establecido de conformidad con sus ingresos como trabajador activo, es por ello que en la política de pensiones confluyen diversos temas y acciones gubernamentales.

La seguridad social tiene por finalidad, entre otras, el otorgamiento de una pensión para proteger a los trabajadores de las contingencias relacionadas con las enfermedades y accidentes laborales, las enfermedades generales, así como la vejez, la cesantía en edad avanzada y la muerte.

Los regímenes de pensiones se clasifican por su tipo de beneficio, que pueden ser dos: de beneficio definido (BD) y contribución definida (CD) o cuentas individuales (CI). Los regímenes de beneficio definido establecen, al momento del retiro, el derecho a una pensión y el monto de la misma en función del promedio del salario para determinado número de años y del número de semanas que el trabajador haya contribuido al régimen, por lo que los trabajadores conocen desde un principio cuánto recibirán de pensión como porcentaje de su último salario, lo cual les da certeza sobre el monto de los ingresos que tendrán al final de su vida laboral.

Con la finalidad de evaluar el diseño de la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido, se revisó la información de los esquemas pensionarios proporcionada por la SHCP, el IMSS, el ISSSTE, la CFE, PEMEX, las Sociedades Nacionales de Crédito, el BANXICO, las Universidades Públicas Estatales y otras instituciones públicas.

El resultado se presenta en tres apartados: 1) Diseño de la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido, en el que se analizó el estado del marco normativo, institucional-organizacional, programático y presupuestario del régimen de beneficio definido; 2) Formulación de políticas para la promoción, desarrollo y supervisión del régimen de beneficio definido, en el que se revisaron las modificaciones a la normativa en materia de pensiones bajo el régimen de beneficio definido y la participación de la SHCP en la emisión de disposiciones para su promoción y desarrollo, así como de la coordinación de las instituciones públicas en materia de pensiones, y 3) Mejores prácticas en los regímenes pensionarios, en el que se hizo un comparativo entre los esquemas pensionarios más exitosos a nivel internacional y el de beneficio definido en México.

1. Diseño de la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido

1.1. Diseño normativo

Se identificó que la intervención gubernamental en materia de pensiones surgió para atender el mandato constitucional asentado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), tanto en su apartado "A", que estipula los derechos laborales de los trabajadores en general, así como de su apartado "B", en el cual salvaguarda los derechos de los trabajadores al servicio del estado.

Asimismo, en dicho artículo señaló la utilidad de la Ley del Seguro Social (LSS), la cual estableció que la seguridad social tiene, entre otros, el objeto de otorgar una pensión a los trabajadores al término de su vida laboral. Sin embargo, dicha disposición se circunscribe a los trabajadores, por lo que no incluye a aquellas personas que no forman parte del mercado laboral formal, excluyendo a quienes no registran actividad laboral o, en su caso, lo hacen desde la informalidad; al respecto, se identificó que la Población Económicamente Activa, en 2018, ascendió a 54,429,762 ^{1/} de personas de las que 19,769.0 (36.3%) fueron trabajadores que cotizaban a algún sistema de seguridad social, ^{2/} para los que se prevé el acceso a una pensión al término de su vida laboral y 34,660.8 (63.7%) corren el riesgo de no contar con ella.

Sobre el particular, en 2013 se presentó a la Cámara de Diputados las iniciativas de "Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4, 73 y 123 de la CPEUM en materia de seguridad social universal" y del "Decreto por el que se expiden la Ley de Pensión Universal y la Ley de Seguro de

^{1/} Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013 y 2017 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

^{2/} Ibid.

Desempleo, así como se reforman, adicionan y derogan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal”, los cuales se aprobaron en 2013 y 2014, respectivamente; ambas se remitieron a la Cámara de Senadores y continúan en revisión. La ASF considera que, la aprobación de dichas iniciativas, contribuye a aumentar la cobertura para el ejercicio de derechos pensionarios que sea incluyente para toda la población y promueva que todos los mexicanos cuenten con ingresos al término de su vida productiva, siempre que se realicen los estudios financieros y se diseñen planes de acción integrales que consideren la disponibilidad de recursos y definan las fuentes de financiamiento para la implementación de las reformas para de la pensión universal.

Como parte del marco normativo, en la Ley Federal de Trabajo (LFT) se asentó la protección de la seguridad social de los trabajadores, tanto en el sector privado como en el sector público, así como la posibilidad de incluir en los contratos colectivos de trabajo la constitución de un fondo de pensiones en favor de los trabajadores al momento de su retiro, lo cual propició los cimientos para la creación, en el sector público, de planes pensionarios complementarios a los estipulados en el mandato de las instituciones de seguridad social.

A continuación, se presenta un esquema con el diseño normativo de la política:

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Debido a que los principales sistemas pensionarios del país son aquellos que derivan de las leyes federales de seguridad social, en este marco normativo se encuentran la Ley del Seguro Social, (LSS) la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajos del Estado (LISSSTE) y la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM). Cabe destacar que, la LSS es de aplicación general y considera a los trabajadores de los sectores privado y público; mientras que en la LISSSTE y la LISSFAM se establecen derechos y beneficios únicamente para el sector público.

Respecto de los trabajadores de la Administración Pública Federal, adicionalmente de que sus derechos pensionarios están amparados por la LSS, la LISSSTE o la LISSFAM, en los Contratos Colectivos de Trabajo y las Condiciones Generales de Trabajo, de conformidad con la LFT, se señalan las condiciones especiales que los patrones proporcionarán a sus trabajadores al cumplir con los requisitos correspondientes, lo cual se define como una pensión complementaria. En la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 de la CPEUM, se señala que las instituciones que proporcionan el servicio público de banca y crédito, el Banco de México (BANXICO) y el Patronato del Ahorro Nacional, proporcionarán a sus trabajadores una pensión vitalicia de retiro complementaria a las proporcionadas por los organismos de seguridad social (IMSS e ISSSTE); asimismo, 14 instituciones públicas ^{3/} cuentan con un beneficio similar.

Por lo que respecta a las administraciones públicas estatales y municipales, estos cuentan con sistemas de pensiones propios y existe la posibilidad, de acuerdo con la LSS, de que el IMSS les proporcione cobertura, siempre que éstas hayan sido excluidas en otros ordenamientos, pero se desconoce la aplicación de la seguridad social en dichos ámbitos, ni si cuentan con condiciones especiales adicionales a las establecidas en el ordenamiento en mención y la SHCP informó que “las Entidades Federativas y los municipios no han presentado información de sus sistemas de pensiones y seguridad social, ni solicitado la colaboración de la secretaría en términos del precepto señalado.” Por otra parte, esta dependencia no cuenta con atribuciones para requerirles la misma.

^{3/} Servicio de Administración y Enajenación de Bienes; Exportadora de Sal, S.A. de C.V.; Fideicomiso de Fomento Minero; Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura; Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural; Fondo Nacional de Fomento al Turismo; Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias; Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores; P.M.I. Comercio Internacional; Televisión Metropolitana; Consejo de la Judicatura Federal; Suprema Corte de la Justicia de la Nación; Colegio de México, e Instituto Mexicano del Petróleo.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Adicionalmente, con el análisis de la estructura normativa, se identificaron que entre los actores que participan en la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido se encuentra la SHCP, encargada de formular políticas para la promoción, del diseño y la regulación de la política y los diseñadores y operadores de la política, encargados de pagar las pensiones y jubilaciones; sus atribuciones específicas se revisarán en el apartado del diseño de organizacional-institucional.

Se considera que existe correspondencia entre el problema público identificado relacionado con el riesgo para asegurar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral y el diseño normativo ya que la superestructura legal se orientó a que los trabajadores ejerzan, con el cumplimiento de los requisitos establecidos, su derecho a una pensión; asimismo, se observó que en dicho marco se fundamenta y prevé la existencia de una diversidad de esquemas pensionarios para los trabajadores del sector público, lo que antecede la fragmentación de la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido. Además, se considera que en el marco normativo no se define la rectoría de la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido, ya que se identificó que a nivel federal operaron 69 esquemas pensionarios operados por 66 instituciones, los cuales cuentan con disposiciones propias y reglas de funcionamiento que los hacen independientes, en los que la SHCP no tiene facultades para intervenir en su diseño y operación.

1.2. Diseño organizacional-institucional

En este apartado se presentan las atribuciones y funciones de los actores responsables de la formulación de políticas, diseño y operación de la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido. Para lo que se revisaron los reglamentos internos, manuales de organización, Condiciones Generales de Trabajo y CCT de los actores identificados.

Con el análisis del diseño institucional-organizacional de la política pública de pensiones y jubilaciones se identificaron las dos vertientes que lo integran: la formulación de políticas de promoción, desarrollo y regulación de los sistemas pensionarios, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la que se refiere al diseño y la operación del régimen pensionario, la cual se encuentra a cargo de diferentes ejecutores del gasto, los cuales se agruparon de acuerdo con su naturaleza en seis estratos: 1) instituciones de seguridad social; 2) Empresas productivas del Estado; 3) sociedades nacionales de crédito; 4) entidades en proceso de liquidación; 5) otras instituciones públicas, y 6) órganos constitucionales autónomos, los cuales incluyen a las

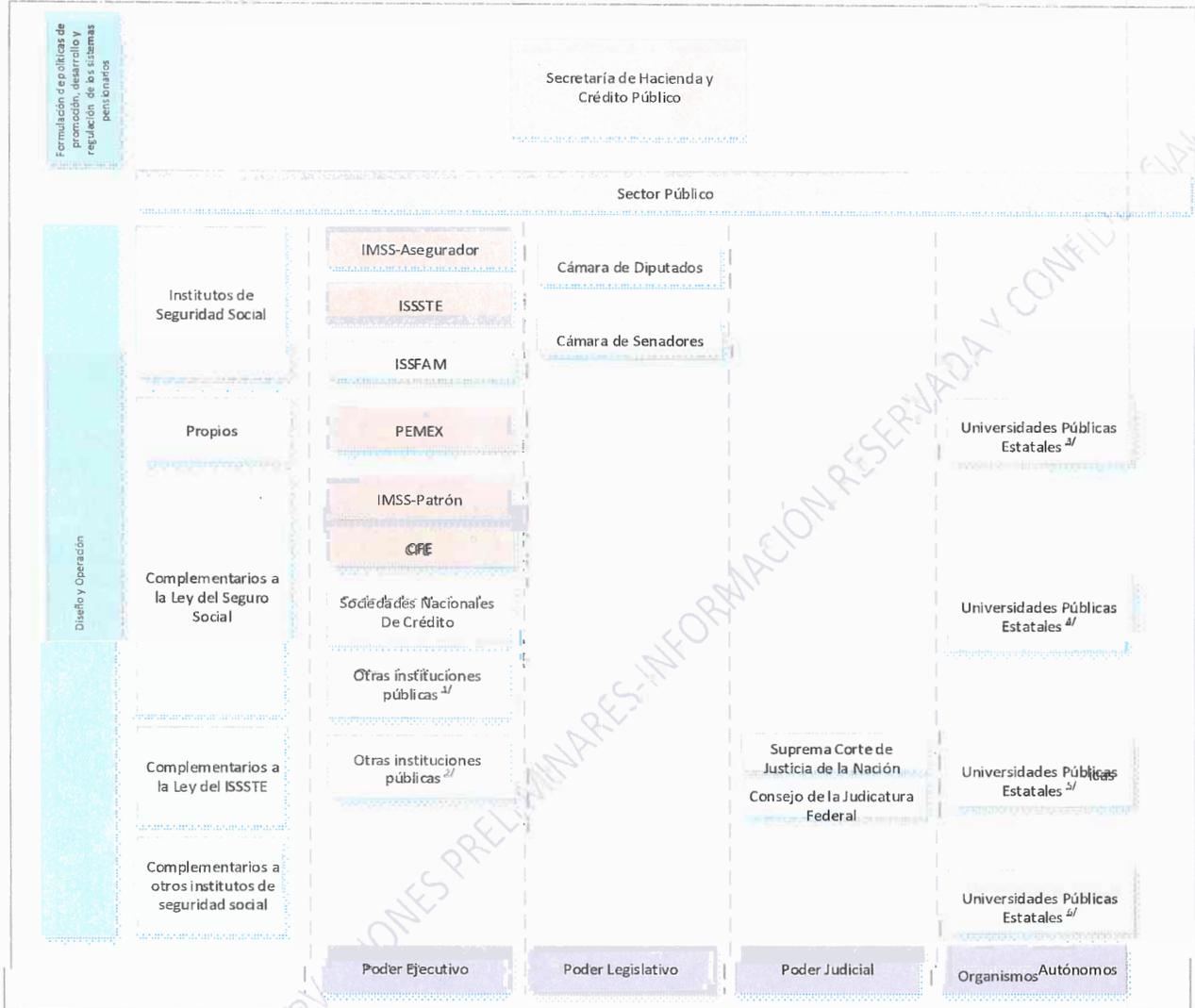
Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Universidades Públicas Estatales (UPES) que a 2018 recibieron subsidios por parte del gobierno federal para reestructurar su pasivo laboral.

A continuación, se esquematiza el diseño organizacional-institucional relacionado con la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido en la Administración Pública Federal:

RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES-INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL-ORGANIZACIONAL DE LA POLÍTICA DE PENSIONES



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la Ley del Seguro Social; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; Ley de Petróleos Mexicanos; Ley de la Comisión Federal de Electricidad; Contratos Colectivos de Trabajo de IMSS (RJP), PEMEX y CFE, y Condiciones Generales de Trabajo de las Sociedades Nacionales de Crédito.

^{1/} Ferrocarriles Nacionales de México; Banco del Desarrollo Rural; Luz y Fuerza del Centro; Financiera Nacional Azucarera; Fondo de Pensiones del Personal de Azúcar; Almacenadora del Sur; Servicios de Almacenamiento del Norte; Banco Pesquero y Portuario; Banco Nacional de Comercio Interior; Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito, y Mandato Pensionados de Instituciones Liquidadoras.

^{2/} Instituto Mexicano del Petróleo; Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores; Exportadora de Sal; Televisión Metropolitana; Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural; Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura; Fideicomiso de Fomento Minero; El Colegio de México; Servicio de Administración y Enajenación de Bienes; P.M.I. Comercio Internacional; Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias; Lotería Nacional; Fondo Nacional de Fomento al Turismo; Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

^{3/} Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; Universidad Autónoma del Carmen; Universidad Autónoma de Campeche; Universidad Autónoma de Baja California Sur; Universidad Autónoma de Colima; Universidad Autónoma de Tabasco; Universidad Autónoma de Nuevo León; Universidad Autónoma de Yucatán; Universidad Autónoma de Benito Juárez de Oaxaca; Universidad Autónoma de Coahuila, y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

^{4/} Universidad Autónoma de Baja California; Universidad Autónoma de Aguascalientes; Universidad Autónoma de Tamaulipas; Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; Universidad Autónoma de Nayarit; Universidad Autónoma de Querétaro; Universidad Autónoma de Sinaloa; Universidad de Guadalajara y Universidad Autónoma de Tlaxcala.

^{5/} Universidad Autónoma de San Luis Potosí; Universidad Autónoma de Zacatecas, y Universidad Juárez del Estado de Durango.

^{6/} Instituto Tecnológico de Sonora; Universidad Autónoma de Chihuahua, y Universidad de Guanajuato.

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social; ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; PEMEX: Petróleos Mexicanos; CFE: Comisión Federal de Electricidad.

Este apartado se presenta en 3 incisos: i) Tipos de esquemas pensionarios en el régimen de beneficio definido y ii) actores del régimen de beneficio definido.

i) Tipos de esquemas pensionarios en el régimen de beneficio definido

Se identificó que a 2018, coexistieron los regímenes pensionarios, conforme al tipo de beneficio proporcionado: i) el de beneficio definido, en el que el monto de la pensión se establece al momento del retiro del trabajador, calculado conforme a la edad y tiempo laborado, independientemente del monto acumulado por cuotas obrero-patronales y aportaciones del Gobierno Federal, lo que implica un riesgo financiero, toda vez que las aportaciones realizadas no se corresponden con el monto de la pensión otorgada, y de contribución definida, ésta establece las contribuciones que los trabajadores, los patrones, y en su caso, el Gobierno Federal, deben aportar a las cuentas individuales, la pensión corresponde al monto acumulado a lo largo de los años de servicio del trabajador, por lo que se encuentran fondeadas. Las características de ambos regímenes se describen a continuación:

REGÍMENES DE PENSIONES CONFORME AL TIPO DE BENEFICIO, 2018

Concepto	Beneficio de definido	Cuentas individuales	Complementarios	Hibrido
Características	Establece, al momento de retiro, el derecho a una pensión y el monto de la misma en función del promedio del salario para determinado número de años y el número de semanas trabajadas, sin considerar el monto acumulado por cada trabajador.	Establece la contribución del trabajador, patrón y gobierno, de esta forma, los beneficios dependen de los fondos acumulados de manera individual, por lo que en todo momento se encuentran fondeados. Al momento del retiro, el trabajador recibe el saldo acumulado o se obliga a adquirir una renta vitalicia o un retiro programado	Son regimenes facultativos, adicionales a los establecidos en las leyes del Seguro Social y del ISSSTE, que se constituyeron en un contexto de una negociación colectiva y se desarrollan dentro del marco legal en contratos de trabajo. Su propósito es mejorar la tasa de reemplazo de modo que los beneficiarios puedan mantener un nivel de vida similar al que les permitia	Su diseño incluye un esquema de cuentas individuales en combinación con un esquema de beneficio definido.
Beneficiarios	Trabajadores con invalidez o incapacidad de trabajo Trabajadores mayores a 65 años de edad (vejez) Trabajadores mayores de 60 años que no pueden continuar laborando (cesantía en edad avanzada)	Sobrevivientes a la muerte del trabajador o pensionado (muerte)	Trabajadores inscritos a los esquemas complementarios	Trabajadores inscritos a los esquemas híbridos
Fuentes de financiamiento	Aportaciones del trabajador Cuotas patronales Aportaciones del Gobierno Federal	Aportaciones del trabajador Cuotas patronales Aportaciones del Gobierno Federal Ahorro voluntario del trabajador	Aportación de los trabajadores Aportación del patrón	Aportación de los trabajadores Aportación del patrón
Prestaciones	Pensión por riesgo de trabajo Pensión por invalidez Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez Pensión de sobrevivencia (viudez, orfandad, ascendencia)		Pensión conforme a lo estipulado en cada uno de los contratos, puede ser vitalicia o en una sola exhibición	Pensión conforme a lo estipulado en cada uno de los contratos, puede ser vitalicia o en una sola exhibición

Garantizar el pago de la pensión hasta el fallecimiento del titular y en ese caso a sus beneficiarios

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Con la revisión de la normativa de los actores que, de conformidad con lo señalado por la SHCP y la Secretaría de Educación Pública (SEP) ^{4/} contaron con un régimen pensionario de beneficio definido, se identificaron 69 esquemas bajo este régimen, operados 66 instituciones. A continuación, se presenta un cuadro con las instituciones identificadas:

RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES-INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

^{4/} La Dirección General de Educación Superior Universitaria de la Secretaría de Educación Pública (SEP) es la Unidad Responsable del programa presupuestario U081 "Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES", la cual proporcionó la información pensionaria de dichos organismos.

INSTITUCIONES PÚBLICAS CON ESQUEMAS PENSIONARIOS DE BENEFICIO DEFINIDO, 2018

Denominación	Número
TOTAL	69
Institutos de seguridad social	3
Instituto Mexicano del Seguro Social	
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	
Propios	12
Empresas productivas del Estado	1
Petróleos Mexicanos	
Universidades Públicas Estatales	11
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Universidad Autónoma del Carmen	Universidad Autónoma de Nuevo León
Universidad Autónoma de Campeche	Universidad autónoma de Yucatán
Universidad Autónoma de Baja California Sur	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
Universidad Autónoma de Colima	Universidad Autónoma de Coahuila
Universidad Autónoma de Tabasco	
Complementarios	54
A la Ley del Seguro Social	41
Sociedades Nacionales de Crédito	6
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	Banco Nacional de Comercio Exterior
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	Nacional Financiera
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada	Sociedad Hipotecaria Federal
Empresas productivas del estado	1
Comisión Federal de Electricidad ^{1/}	
Otras instituciones públicas	11
Instituto Mexicano del Seguro Social (RIP)	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias
Exportadora de Sal S.A. de C.V.	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
Fideicomiso de Fomento Minero	P.M.I. Comercio Internacional
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura	Televisión Metropolitana CANAL 22
Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	
Organismos autónomos	1
Banco de México	
Universidades Públicas Estatales	11
Universidad autónoma de Baja California	Universidad Autónoma del Estado de Morelos
Universidad Autónoma de Querétaro	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
Universidad Autónoma de Aguascalientes	Universidad Autónoma de Nayarit
Universidad Autónoma de Tamaulipas	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Universidad Autónoma de Tlaxcala	Universidad Autónoma de Sinaloa
Universidad de Guadalajara	
Empresas en proceso de liquidación	11
Luz y Fuerza del Centro	Almacenadora del Sur
Financiera Nacional Azucarera	Mandato Pensionados de Instituciones Liquidadas
Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito	Sociedad Cooperativa del Ingenio El Mante
Fondo de Pensiones del Personal de Azúcar	Ferrocarriles Nacionales de México
Servicio de Almacenamiento del Norte	Banco Nacional de Comercio Exterior
Banco Pesquero y Portuario	
A la Ley del ISSSTE	10
Instituciones públicas	6
Consejo de la Judicatura Federal (2)	Colegio de México
Suprema Corte de Justicia de la Nación (2)	Instituto Mexicano del Petróleo
Universidades Públicas Estatales	4
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Universidad Autónoma de Guerrero
Universidad Autónoma de Zacatecas	Universidad Juárez del Estado de Durango
A otros organismos de seguridad social	3
Universidades Públicas Estatales	3
Instituto Tecnológico de Sonora	Universidad de Guanajuato
Universidad Autónoma de Chihuahua	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada mediante los oficios núms. SDJC/ENLACE/007/2019 por BANCOMEXT, AI/0158/2019 por BANJERCITO, DCI/101000/140/2019 por BANOBRAS, DCI/0346/2019 por BANSEFI, SGAF/DA/GAP/500/355/2019 por Televisión Metropolitana, XL000/0057/2019 por CFE, CPJF-DGA-CAAPD-0639/2019 de CJF, Ref. al oficio núm. OAED/DGADGF/246/2019 por COLMEX, DG-099/2019 por ESSA, DCFA/160/19 por FIFOMI, CI.122/2019 por FIRA, FCER.DGAPFSI/00036/2019 por FOCIR, DAF/AAA/07/2019 por FONATUR, DFA/350509/154/2019 por IMP, 095280614830/350/2019 por IMSS, DAF/123/2019 por INEEL, DHR/454/2019 por el INFONACOT, DNG/107/2019 por NAFIN, CA/COMAUD/AI/GEIR/0257/2019 de PEMEX, CA/COMAUD/AI/GEIR/0490/2019 PMI-PEMEX, DG/DCFA/126/2019 por SAE, CSCJN/DGA/241/2019 por la SCJN, SPLD-058-19 por la SHF, 120.SEFA/002/2019 por el ISSSTE, DF11312/063/2019 por el ISSFAM, DGPYRF/40.2-1432/2019 por SEP-UPES, 095280614830/350/2019 por IMSS y A80.JLPA.055/2019 por el BANXICO.

^{1/} La complementariedad de las pensiones pagadas por la CFE corresponden a los seguros de riesgos de trabajo e invalidez, ya que están reguladas, en primera instancia, por la LSS, por lo que la diferencia establecida en el CCT y el Manual de Servidores Públicos de Mando de la empresa se pagan en efectivo a los asegurados. Por lo que respecta a la jubilación, la pensión proporcionada por la comisión es independiente de la otorgada por el IMSS, por lo que el pensionado bajo este supuesto recibe dos pensiones.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

De los 69 esquemas de beneficio definido, 3 (4.3%) son institutos de seguridad social: el IMSS (como asegurador), el ISSSTE y el ISSFAM, los cuales amparan a la población suscrita por los patronos y, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa, pueden ejercer el derecho a una pensión; 12 (17.4%) son instituciones públicas que cuentan con esquemas pensionarios propios, los cuales se distinguen debido a que la institución se hace cargo de proporcionar la seguridad social y asume la totalidad del pago de las pensiones a sus trabajadores sin intervención de los institutos de seguridad, entre ellos están PEMEX y 11 Universidades Públicas Estatales, y 54 (78.3%) son complementarios, debido a que proporcionan beneficios pensionarios agregados a los entregados por los institutos de seguridad social, con la finalidad de propiciar un mayor ingreso a los trabajadores en su etapa de retiro.

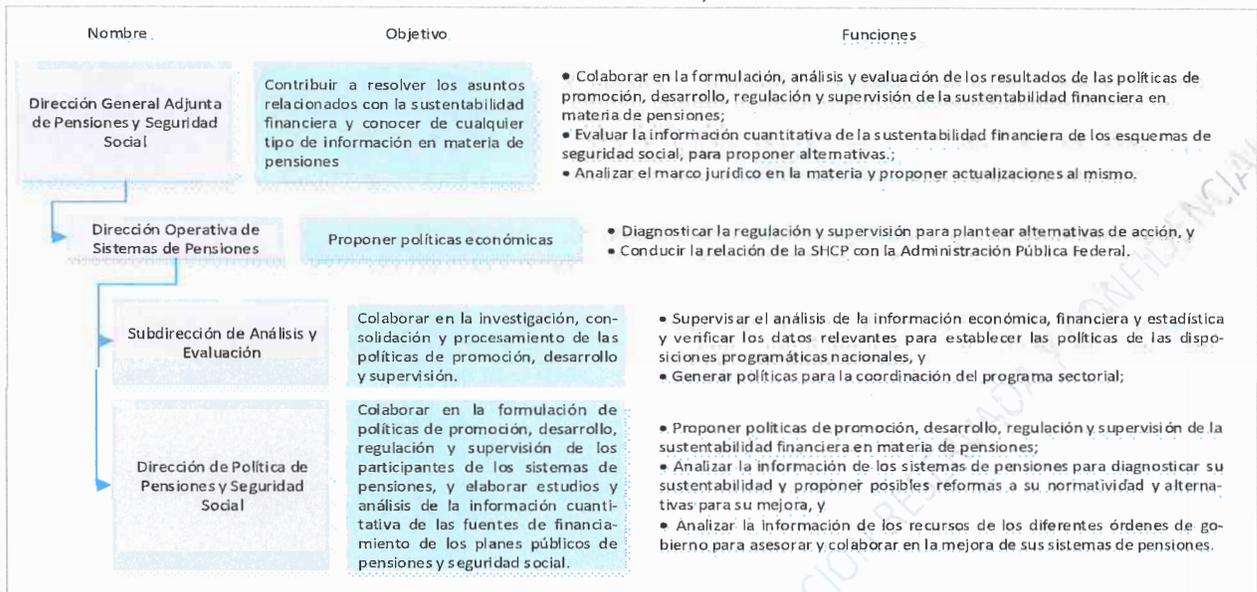
Se identificó una diversidad de los esquemas pensionarios que evidencian la fragmentación de la política de pensiones, toda vez que se corresponden con una amplia gama de condiciones para entregar y pagar las obligaciones laborales a las que están comprometidas las instituciones públicas para con sus trabajadores, aunado a las estrategias de financiamiento, lo que puede derivar en un aumento en el costo fiscal si dichos esquemas no están debidamente fondeados.

ii) Actores del régimen de beneficio definido

Los actores que participan en el régimen de beneficio lo hacen en dos vertientes: las atribuciones relacionadas con la formulación de políticas para la promoción, desarrollo y supervisión de los esquemas pensionarios, a cargo de la SHCP, y la del diseño y operación de los esquemas, que son responsabilidad de las instituciones públicas que cuentan con un esquema de este tipo.

Respecto de la formulación de políticas, de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP), ésta, por medio de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS), tiene la atribución de formular políticas de aprobación, desarrollo y regulación de las materias de pensiones y seguridad social y en el Manual de Operación de la USPSS, se establece la intervención de la secretaría en la resolución de los asuntos de sustentabilidad en materia de pensiones y de proposición de políticas económicas y de promoción, desarrollo y regulación de las instituciones participantes en los sistemas de pensiones, como se muestra en el esquema siguiente:

ATRIBUCIONES DE LA USPSS, 2018



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el Manual de Organización de la USPSS, proporcionado por la SHCP, mediante oficio núm. 710/DGAIS/0247/19 del 27 de febrero de 2019.

USPSS: Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la SHCP.

Las atribuciones de la SHCP se circunscriben a la colaboración en la formulación de políticas para el desarrollo de la política de pensiones, así como para el análisis de la información cuantitativa que permita diagnosticar la situación de sustentabilidad de las entidades, dependencias y organismos de la APF que son partícipes del sistema pensionario, para promover las modificaciones normativas y las alternativas necesarias para mejorar su estado financiero; no obstante, se considera que dichas atribuciones son limitadas principalmente en lo relacionado a los esquemas complementarios, toda vez que, si bien la SHCP conoce de su constitución y modificaciones, así como del estado de su situación financiera, no se especifican atribuciones de regulación de la SHCP ni sus objetivos en la materia, lo que contribuye a la fragmentación del sistema pensionario, debido a que las acciones de coordinación con las instituciones públicas no son claras. Además, se considera que las atribuciones de la SHCP no son suficientes para realizar el adecuado diseño y regulación del régimen, que contribuya a su transformación y a la atención de las causas del problema público.

Con la finalidad de evidenciar la fragmentación de la política de pensiones de beneficio definido, se revisaron los instrumentos normativos de sus operadores, con lo que se determinó que, a 2018, existieron 69 esquemas pensionarios de beneficio definido, las cuales establecieron condiciones particulares para el ejercicio de los derechos pensionarios de los trabajadores adscritos a ellos.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

De los 69 esquemas, 5 (7.2%) son operados por los entes fiscalizados, de los que, a continuación, se esquematizan los beneficios, requisitos y esquemas de financiamiento definidos:

RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES - INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

CONDICIONES DE LOS ESQUEMAS PENSIONARIOS DE BENEFICIO

Institución		Riesgos de trabajo	Vejez	
IMSS	Asegurador	Requisitos	Declaración de incapacidad permanente total o parcial 65 años de edad 500 cotizaciones semanales	
		Beneficios	Incapacidad permanente total: pensión del 70.0% del salario de cotización Incapacidad permanente parcial: pensión de conformidad con la LFT Menor de 25%: indemnización de 5 anualidades	
		Financiamiento	Patrón: de conformidad con la siniestralidad de la empresa. El pago de las pensiones está a cargo del instituto	
	Patrón	Requisitos	10 años de servicio	Patrón: 3.150% del Salario Trabajador: 1.125% del Salario Estado: 7.143% de las cuotas Cuota social: Estado entre 3.2
		Beneficios	Porcentaje de cuantía básica de entre el 80.0 y el 100.0%	El pago de las pensiones está a cargo del patrón
		Financiamiento	Los trabajadores aportarán el 3.0% sobre el salario base y el instituto aportará la parte restante de la prima.	
ISSSTE	Requisitos	Declaración de incapacidad parcial o total	Jubilación: Hombres: 55 años de edad y 30 o más de servicio. Mujeres: 53 años de edad y 30 o más de servicio Edad y tiempo de servicio: 55 años de edad y 15 de servicio	
	Beneficios	Incapacidad parcial: de conformidad con la tabla de la LFT. Incapacidad total: 100.0% del sueldo básico, hasta por un monto máximo de 10 salarios mínimos	100.0% del promedio del Sueldo Básico del último año de servicio que oscila entre el 50.0% (15 años de servicio) y el 95.0% (hasta los 29 años de servicio)	
	Financiamiento	Patrón: 0.65% del sueldo básico	Trabajador: 6.125% del sueldo Patrón: 3.165% y 2.0% del sueldo Cuota social: 5.55 salario	
CFE	Requisitos	Dictaminación médica	Jubilación por antigüedad Hombres: 30 años de servicio y 65 de edad, o 40 de servicio sin límite de edad. Mujeres: 30 años de servicio y 60 de edad o 35 de servicio sin límite de edad. Servidores públicos de mando: 30 años de servicio y 65 de edad, o 40 de servicio sin límite de edad.	
	Beneficios	Incapacidad total permanente: indemnización 1640 días de salario, o jubilación por incapacidad Incapacidad parcial permanente: indemnización de 1640 días de salario	hasta 100.0% del promedio de los últimos 4 años Servidores públicos de mando: 100.0% del promedio del salario de los últimos cuatro años	
	Financiamiento			
PEMEX	Requisitos	Valuación de la incapacidad	Personal sindicalizado: 55 años de edad y 25 de servicio Personal de confianza: 60 años de edad y 30 de servicio	
	Beneficios	Indemnización del trabajador dependiendo del porcentaje de incapacidad total Personal de confianza: pensión de entre el 60.0% y 100.0% del salario ordinario.	Pensión vitalicia de entre el 80.0% y el 100.0% dependiendo de los años de servicio. Personal de confianza: pensión con base en el 100.0% del promedio de los salarios ordinarios del último año.	
	Financiamiento			

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Ley del Seguro Social; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Régimen de Pensiones para Servidores Públicos de Mando de la CFE; Contrato Colectivo de Trabajo de PEMEX 2018-2020, y Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de PEMEX

DEFINIDO DEL IMSS, ISSSTE, CFE Y PEMEX, VIGENTES EN 2018

Cesantía en edad avanzada	Invalidez	Muerte	
os de edad cotizaciones semanales	Acreditación de invalidez 150 cotizaciones semanales	Muerte del trabajador por riesgo de trabajo: certificación de la muerte.	Muerte del trabajador o del pensionado por un riesgo no profesional: 150 cotizaciones semanales
el 95.0% de lo que hubiese ido de alcanzar los 65 años de edad (76.0% del SBC)	Entre el 13.0% y el 80.0% del salario base de cotización, dependiendo de los salarios mínimos percibidos.	Viudez: 40.0% de la incapacidad permanente total. Orfandad: hasta el 30.0% de la pensión por incapacidad permanente total.	Muerte de trabajador, porcentaje de la pensión por invalidez Viudez: 90.0% Orfandad: 20.0% Ascendencia: 20.0% Muerte del pensionado , porcentaje de su pensión Viudez: 90.0% Orfandad: 20.0% Ascendencia: 20.0%
ales esos.	Invalidez y vida Patrón: 1.75% del SBC Trabajador: 0.625% del SBC Estado: 7.143% de la cuota patronal.		
gobierno Federal	El pago de las pensiones está a cargo del instituto		
os de edad y 10 años de servicio	3 años de servicio		
	Porcentaje de la cuantía básica de entre el 60.0 y el 100.0%	Viudez: 90.0% de la pensión Orfandad: 20.0% de la pensión Ascendencia: 20.0% de la pensión	
os de edad, mínimo 10 años de o	15 años de servicio	15 años de servicio	
ntaje del promedio del Sueldo o, que oscila entre 5 (60 años de edad) y 50.0% (65 de edad)	Desde el 50.0% del sueldo básico con 15 años de servicio, hasta el 95.0% con 29 años de servicio.	100.0% de la pensión que le hubiese correspondido al trabajador por invalidez.	
co	Trabajador: 0.625% del sueldo básico Patrón: 0.625 del sueldo básico		
El pago de las pensiones están a cargo del Gobierno Federal			
	Jubilación anticipada por incapacidad 10 años de servicio Servidores públicos de mando: 10 años de servicio.	Riesgos de trabajo: certificación de la muerte	Muerte por otras causas que no sean riesgos de trabajo: certificación de la muerte
	Porcentaje del promedio de salario que oscila entre el 40.0% y el 100.0% Servidores de mando: porcentaje del promedio salario entre el 60.0-100.0%	indemnización 5000 días de salario	indemnización de 30 días de salario por cada año de servicio
La empresa financia la pensión			
	Valuación de la invalidez Personal de confianza: 20 años de servicio	Muerte del trabajador	
	Pensión vitalicia de entre el 40.0% y el 100.0% dependiendo del tiempo de servicio Personal de confianza: pensión de entre el 60.0% y el 100.0% del salario ordinario.	Pensión post-mórtem de 3 u 8 años, o vitalicia, que oscila entre el 80.0% y el 100.0% del sueldo pensionable	
La empresa financia la pensión con el FOLAPE			

de Jubilaciones y Pensiones que forma parte del Contrato Colectivo de Trabajo 2017-2019; Contrato Colectivo de Trabajo de la CFE 2018-2020; Manual de Trabajo
empresas productivas subsidiarias.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Con la revisión de la LSS, la LISSSTE y los CCT del IMSS, PEMEX y la CFE, se identificó que las condiciones establecidas para el ejercicio de los derechos pensionarios fueron distintos en cada uno de los esquemas, en primera instancia con la base para el cálculo de la pensión, como se muestra a continuación:

BASES PARA EL CÁLCULO DE LOS MONTOS DE LAS PENSIONES PROPORCIONADAS
POR IMSS, ISSSTE, CFE Y PEMEX, 2018

Concepto	IMSS		ISSSTE	PEMEX	CFE
	Asegurador	Patrón	Sueldo básico	Salario promedio	Salario ordinario
	Sueldo base de cotización	Sueldo base			
Cuota diaria	✓				
Gratificaciones	✓				
Alimentación	✓				
Habitación	✓				
Primas	✓				
Comisiones	✓				
Prestaciones en especie	✓				
Sueldo tabular		✓			
Ayuda de renta		✓		✓	✓
Antigüedad		✓			
Despensa		✓			
Alto costo de vida		✓			
Zona aislada		✓			
Horario discontinuo		✓			
Compensación por docencia		✓			
Atención integral continua		✓			
Aguinaldo		✓		✓	
Ayuda para libros		✓			
Riesgo vehicular		✓			
Sueldo tabulador regional			✓		
Tabulador				✓	✓
Importe de desempeño				✓	
Fondo de ahorro				✓	✓
Tiempo extra constante				✓	
Compensación por jornada nocturna				✓	
Servicio eléctrico				✓	
Prima detrabajo dominical				✓	
Porcentaje adicional de pago de vacaciones				✓	
Cuota de transporte				✓	
Fondo de previsión				✓	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Ley del Seguro Social, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, contrato Colectivo de Trabajo de la CFE 2018-2020 y Contrato Colectivo de Trabajo de PEMEX 2018-2020.

Las bases para el cálculo de las pensiones proporcionadas por las entidades fiscalizadas se constituyen de manera distinta, la principal diferencia radica en que las Empresas Productivas del Estado (EPE) -PEMEX y la CFE- consideran el sueldo tabulado más otras prestaciones, el IMSS, en su carácter de asegurador toma en cuenta los pagos realizados en efectivo y dependen de la información registrada por los patrones y como patrón utiliza diversos conceptos de pago al

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

trabajador, mientras que en el ISSSTE se utiliza el valor de los tabuladores regionales por puesto tomando como referencia el sueldo base.

Por lo que respecta a los tipos de pensiones, se identificó que los esquemas de las 4 instituciones contaron con los siguientes: i) por riesgos de trabajo, que incluye las contingencias ocasionadas por las labores desempeñadas; ii) por retiro, que considera la jubilación por vejez y por cesantía en edad avanzada; iii) por invalidez, que asegura las incapacidades producto de un riesgo no profesional y iv) por muerte del trabajador o pensionado.

En cuanto al tipo de pensión de riesgos de trabajo, en el IMSS, el ISSSTE y PEMEX, los trabajadores pueden acceder a una pensión por este concepto, siempre que se acredite una incapacidad permanente total o parcial, mientras que en la CFE se le proporciona una indemnización de un solo pago a los trabajadores bajo este supuesto, cabe señalar que esta pensión es complementaria a la que proporciona el IMSS, debido a que el beneficio establecido en la LSS es de carácter intransferible, por lo que la CFE paga la diferencia entre dicho ordenamiento y lo establecido en el CCT, en efectivo.^{5/} Se identificó que el IMSS, PEMEX y CFE hacen frente a los costos para el pago de esta pensión, mientras que el pago a los pensionados bajo este seguro adscritos al ISSSTE lo realiza el Gobierno Federal, toda vez que al haber escogido su régimen pensionario y éste, al estar a cargo de dicho actor, están a su cargo, mientras que los trabajadores del IMSS aún no han escogido su régimen y lo harán al momento de tramitar su pensión.

En cuanto al aseguramiento por retiro en función de la edad, el IMSS y el ISSSTE cuentan con dos vertientes: por vejez y por cesantía en edad avanzada, para la primera en el caso del IMSS, en su carácter de asegurador de los trabajadores que son inscritos por sus patrones, el trabajador debe contar con 65 años de edad y 500 cotizaciones semanales (10 años) con el beneficio de hasta el 80.0% de su sueldo base de cotización, lo que está en función de los salarios mínimos percibidos, a mayor número de salarios mínimos menor porcentaje del sueldo, lo que implica un mecanismo para proteger a aquellos trabajadores con un menor ingreso y, en su carácter de patrón, establece que los trabajadores del instituto pueden acceder a este beneficio siempre que las mujeres cubran 27 años de servicio y los hombres 28, con lo que podrán obtener una pensión de hasta el 100.0% de la cuantía de la pensión calculada con su salario base; de lo anterior se deduce que los requisitos

^{5/} De acuerdo con la cláusula 60, numeral 4 del Contrato Colectivo de Trabajo 2018-2020 CFE-SUTERM.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

establecidos en el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) y los de la LSS no se corresponden, toda vez que no se establece una edad mínima a los trabajadores del instituto y aunque ese régimen establece un carácter de complementariedad al beneficio de la ley, es posible que los trabajadores ejerzan su derecho pensionario sin cumplir con lo requerido en la LSS.

En el ISSSTE, los requisitos para acceder a esta pensión se diferencian por género, para los hombres se deben acreditar 55 de edad y las mujeres 53, ambos deben contar con al menos 30 años de servicio,^{6/} valor tres veces mayor al requerido en el IMSS; los trabajadores reciben el 100.0% de su sueldo básico. El ISSSTE, adicionalmente, cuenta con el retiro por edad y tiempo de servicios, en el que el trabajador, sin importar el género, debe acreditar al menos 55 años de edad y 15 de servicio, con lo que podrá obtener una pensión del 50.0% de sueldo básico y de hasta el 95.0% al alcanzar los 29 años de servicio. En este rubro, por lo que respecta a las EPE, la CFE proporciona la jubilación por antigüedad a los trabajadores del sexo masculino que tengan 30 años de servicio y 60 de edad o 40 de servicios sin límite de edad, y al femenino con 30 años de servicio y 55 de edad o 35 de servicio sin límite de edad, con lo que se les proporciona hasta el 100.0% de su sueldo promedio de los últimos 4 años, dependiendo de la antigüedad registrada hasta el 1 de julio de 2017, entre menos años de antigüedad registraron en esa fecha, más años de servicio requiere para alcanzar el porcentaje máximo, este beneficio es adicional al que proporciona el IMSS, instituto al cual están afiliados los trabajadores de la empresa, por lo que están en posibilidad de recibir una doble pensión al cumplir con los requisitos establecidos por ambos organismos; mientras que a los servidores públicos de mando se les requieren 30 años de servicio y 60 de edad sin distinción de sexo, con lo que pueden obtener una pensión con base en el 100.0% del salario ordinario de los últimos cuatro años laborados.

En cuanto a PEMEX, sus trabajadores con 55 años de edad y 25 de servicio, sin distinción de género, reciben una pensión calculada con una base del 80.0% del sueldo promedio del último año, la cual puede aumentar hasta el 100.0% en función de los años de servicio adicionales a los requeridos, por cada año adicional a los 25 requeridos, se les proporciona un 4.0% del sueldo; en tanto que los trabajadores con carácter de confianza, se les requieren 60 años de edad y 30 de servicio, cumplidos

^{6/} De conformidad con el artículo Décimo Transitorio de la LISSSTE, los trabajadores que soliciten su pensión por jubilación a partir del 1 de enero de 2010, deben acreditar una edad mínima, la cual aumentará gradualmente hasta que en 2028 sea de 60 años, para el bienio 2018-2019 la edad establecida es de 55 años.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

al 31 de julio de 2021, con lo que pueden obtener una pensión calculada con el 100.0% del salario ordinario del último año laborado. En general, este tipo de pensión se orienta a los trabajadores que, por su edad, ya no están en condiciones óptimas para desempeñar sus labores y los protege para los años subsecuentes en que no puedan generar ningún ingreso.

Las principales diferencias entre las 4 entidades fiscalizadas en este tipo de pensión es el porcentaje del beneficio y la diferenciación por género para acceder a ella, ya que en el IMSS-Patrón, el ISSSTE y la CFE las mujeres pueden solicitar el ejercicio de su derecho pensionario con menor edad o tiempo de servicio, lo cual, con base en la esperanza de vida al nacer^{2/} implica que a las mujeres podría pagárseles la pensión por más tiempo que a los hombres, ya que, según las estimaciones, viven al menos 5.8 años más que los hombres; lo anterior, aunado a la remuneración utilizada para su cálculo, evidencia la disparidad en los beneficios otorgados a los trabajadores que están adscritos a los institutos de seguridad social y a las EPE. La ASF considera que en la determinación de las pensiones del régimen de beneficio definido se debe considerar el ajuste de las condiciones paramétricas (edad y años de servicio) con base en un porcentaje de la esperanza de vida al nacer para contribuir a que el otorgamiento de las pensiones sea equitativo y prevea que el aumento o disminución de la esperanza de vida no deje desprotegidos a los trabajadores o que el compromiso para su pago asumido por el Gobierno Federal sea por más tiempo. Adicionalmente, la pensión proporcionada por el ISSSTE presenta un carácter “punitivo”, toda vez que, si el trabajador solicita su pensión con la edad mínima requerida, el porcentaje de la pensión será menor, lo cual incentiva la permanencia del trabajador hasta una edad más avanzada, lo que implica que se le pague una pensión por menos tiempo.

Por lo que respecta a la cesantía en edad avanzada, que se refiere a que el trabajador deje de laborar y no le sea posible ingresar a algún otro empleo, los trabajadores adscritos al IMSS-Asegurador deben cumplir con 60 años de edad y 500 cotizaciones semanales (10 años) y el instituto les otorga hasta el 95.0% de la pensión que les hubiese correspondido por el rubro de jubilación, que equivale al 76.0% del sueldo base de cotización, dependiendo de los salarios mínimos percibidos; mientras que en el IMSS-Patrón, los trabajadores del instituto pueden acceder a su beneficio pensionario con 10 años de servicio y 60 años de edad, requisitos coincidentes con los del esquema asegurador del

^{2/} De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) “Protocolo San Salvador. Esperanza de vida por sexo”, la esperanza de vida al nacer de los hombres es de 72.1 años, mientras que la de las mujeres es de 77.9.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

instituto, con lo que pueden acceder a un beneficio del 50.0% y hasta el 100.0% de la cuantía, dependiendo de los años de servicio. El ISSSTE proporciona esta modalidad a los trabajadores que acrediten 60 años de edad y al menos 10 años de servicio, con el 40.0% de su sueldo básico y hasta el 50.0% con 65 años de edad. Se identificó que las EPE no disponen de este tipo de pensión, la cual prevé la dificultad para las personas de 60 años o más para emplearse, por lo que asegura que, ante las contingencias de las condiciones laborales, cuenten con un ingreso, en ese sentido, la CFE establece que los trabajadores con 20 años de servicio no podrán ser separados de su cargo, lo que implica un mayor grado de seguridad en cuanto a la obtención de una pensión por jubilación.

Para las pensiones por invalidez, relacionada con la incapacidad del trabajador para realizar las actividades para las que fue contratado derivado de un riesgo no profesional, el IMSS requiere que los trabajadores que solicitan la pensión bajo este supuesto cuenten con 150 cotizaciones semanales (aproximadamente 3 años) y les beneficia con un monto de entre el 13.0% y el 80.0% de su sueldo base de cotización, dependiendo del número de salarios mínimos que percibían, por lo que entre menos salarios mínimos mayor porcentaje del sueldo se les entrega. En el ISSSTE, los trabajadores deben contar con 15 años de servicio, aproximadamente 12 años más que los requeridos en el IMSS, y el beneficio que se les otorga es desde el 50.0% del sueldo básico hasta el 95.0% si alcanzan los 29 años de servicio; su pago está a cargo del Gobierno Federal. La CFE proporciona la jubilación por invalidez a los trabajadores que registren 10 años de servicio por un monto equivalente al 35.0% de las últimas 500 semanas de cotización; también les da la opción de una jubilación anticipada por incapacidad derivada de un riesgo de trabajo si cumplen con 10 años de servicio, con un beneficio de entre el 40.0% y el 100.0% de su salario, en función de los años trabajados, por lo que entre más años de servicio registre, mayor será el porcentaje proporcionado; las pensiones proporcionadas bajo este seguro son de carácter complementario a lo establecido en la LSS, toda vez que el beneficio establecido en esta es de carácter intransferible, por lo que la CFE paga la diferencia entre dicho ordenamiento y lo establecido en el CCT, en efectivo.^{8/}

En cuanto a la muerte del trabajador y los pensionados, el IMSS proporciona pensiones por viudez y por orfandad derivadas de un riesgo de trabajo, de entre el 20.0% y el 40.0% de la pensión de incapacidad permanente total que le hubiera correspondido al finado, lo que oscila entre el 21.0%

^{8/} De acuerdo con la cláusula 60, numeral 4 del Contrato Colectivo de Trabajo 2018-2020 CFE-SUTERM.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

y 24.0% del salario base de cotización. Si el trabajador fallece por un riesgo no profesional o fenece el pensionado, se requiere que éste haya cotizado por lo menos 150 semanas, con lo que proporciona pensiones a los beneficiarios de entre el 20.0% y el 90.0% de la pensión por invalidez, que puede ser de hasta el 72.0% del salario base de cotización. En el caso del ISSSTE, se requiere de al menos 15 años de servicio, aproximadamente 12 años más que los solicitado por el IMSS, y se les entrega a los beneficiarios el 100.0% de la pensión que le hubiese tocado al trabajador por invalidez. La CFE proporciona indemnizaciones a los beneficiarios: 5000 días de salario por muerte derivada de riesgos de trabajo y 30 días de salario por cada año de servicios por causas no relacionadas con su actividad laboral. Por su parte, PEMEX entrega una pensión de conformidad con la elección de los trabajadores, pueden ser por periodos de 3, 5, 8 años o vitalicias, a las que les corresponde el 100.0%, 95.0%, 90.0% y 80.0% del sueldo pensionable del trabajador, respectivamente.

La estructura de los esquemas pensionarios evidenció la fragmentación del sistema en cuanto a las disparidades identificadas en los esquemas pensionarios de beneficio definido del IMSS, el ISSSTE, la CFE y PEMEX, principalmente en lo referente a su financiamiento, ya que mientras en el IMSS y el ISSSTE se establecen las cuotas y aportaciones a cargo del patrón, el trabajador y el Gobierno Federal, que contribuyan a su pago, lo cual, de conformidad con la normativa aplicable, se entrega a ese último, responsable del pago de las pensiones de beneficio definido, la CFE y PEMEX asumieron, hasta 2014, la responsabilidad total del financiamiento de las pensiones, ya que en ese año se estableció en los artículos tercero y cuarto transitorios que el Gobierno Federal podría asumir una proporción de la obligación de pago de las pensiones y jubilaciones en curso de pago, así como las que correspondan a los trabajadores en activo de PEMEX y CFE, por medio de la emisión de títulos de crédito con vencimiento anual. Los recursos para el pago de las pensiones, en el caso de PEMEX, se originan en el Fondo Laboral de Pensiones (FOLAPE) instrumento financiero en el que se invierten los recursos del Programa presupuestario (Pp) J002 "Aportaciones para pago de pensiones y jubilaciones" y, posteriormente, se desinvierten para dispersar los recursos a efecto de que pagar el beneficio concedido a los trabajadores en retiro; en cuanto a la CFE, no se identificó el mecanismo por el cual se hace el pago de las pensiones.

Asimismo, se identificó que una diferencia substancial en los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez y vida del IMSS e ISSSTE, radicó en que dichos seguros en el IMSS los afronta el instituto, mientras que los del ISSSTE están a cargo del Gobierno Federal, toda vez que los trabajadores adscritos a esta institución ya escogieron el régimen bajo el cual ejercerán sus beneficios

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

pensionarios. Los beneficios garantizados a los trabajadores deben corresponderse con estrategias que aseguren su financiamiento y controlen el riesgo de desequilibrios financieros.

Por lo que corresponde a los 64 esquemas de beneficio definido restantes, con la revisión de los Condiciones Generales de Trabajo, sus Contratos Colectivos de Trabajo y los reglamentos de los planes pensionarios de las instituciones que los operan se encontraron diferencias en sus requisitos, beneficios asegurados y financiamiento, como se muestra a continuación:

CONDICIONES ESTABLECIDAS PARA LOS ESQUEMAS DE BENEFICIO DEFINIDO EN LA APF, VIGENTES EN 2018

Requisitos	Beneficios	Financiamiento	
Sociedades Nacionales de Crédito			6
La edad para acceder a una pensión por retiro oscila entre 50 y 60 años de edad y el tiempo de servicio se ubica entre los 10 y los 30 años.	El monto de las pensiones se calcula con porcentajes del promedio mensual del año anterior que van desde el 2.5% hasta el 100.0%.	Las instituciones son las responsables de las constitución y aportaciones a un fondo administrados por fideicomisos para el pago de las obligaciones suscritas.	
Universidades Públicas Estatales			29
La edad para acceder a una pensión oscila entre los 60 y los 70 años de edad y el tiempo de servicio desde los 10 hasta los 30 años.	Las pensiones entregadas son un porcentaje del sueldo que oscila entre el 50.0% y el 100.0% de su salario.	De las 29 universidades, el 37.9% (11) tienen la responsabilidad total del pago de pensiones, mientras que el 62.1% (18) restante los trabajadores también realizan aportaciones.	
Otras instituciones Públicas			16
La edad para acceder a las pensiones por retiro oscila entre los 55 y los 60 años de edad y el tiempo de servicio se ubica entre los 10 y los 30 años.	Porcentaje del promedio de retribuciones netas del último año previo a la jubilación que puede ser de hasta el 100.0%.	De las 14 instituciones públicas con esquemas pensionarios de beneficio definido, el 85.7% (12) tienen la responsabilidad total de financiar el pago de las pensiones, para lo cual constituyen y aportan a un fideicomiso; mientras que en el 14.3% (2) los trabajadores hacen aportaciones para dicho fondo.	
Empresas en proceso de liquidación			11
No se establecen requisitos, toda vez que ya no cuentan con trabajadores activos, toda su población es jubilada.	n.i.	De las 11 empresas, el 81.8% (9) el pago de sus pensionados se hace a cargo de un fondo constituido para tal fin al momento de comenzar con el proceso de liquidación de las instituciones y el 18.2% (2) son pagadas con recursos aprobados en el PEF.	
Órganos autónomos (BANXICO)			1
n.d.	n.d.	n.d.	
Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México			1
Los militares en situación de retiro deben: llegar a la edad límite establecida en la ley, que se ubica entre los 50 y 65 años de edad; quedar incapacitado o contar con 20 años de servicio.	Para calcular el haber de retiro, se tomará el porcentaje del haber del grado con que se retiren y se adicionará el 80.0% de dicho haber, más las primas complementarias por condecoraciones y asignaciones.	El haber de retiro y la compensación, así como la pensión, se cubrirán con cargo al erario federal.	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por SEP, BANXICO, BANSEFI, BANOBRAS, BANJERCITO, NAFIN, SHF, BANCOMEXT, SAE, ESSA, FIFOMI, FIRA, FOCIR, FONATUR, INEEL, INFONACOT, P.M.I., CANAL 22, CJF, SCJN, COLMEX e IMP, mediante los oficios números

Se identificó que, de los 64 esquemas pensionarios de beneficio definido, el 45.3% (29) contó con un fondo para financiar el pago de sus obligaciones pensionarias, de los que solo el 6.9% (2) tienen aportaciones de los trabajadores y el 3.4% (1) establece la posibilidad a los trabajadores de aportar

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

voluntariamente para incentivar el ahorro y contribuir a que sus ingresos al término de su vida laboral sean mayores.

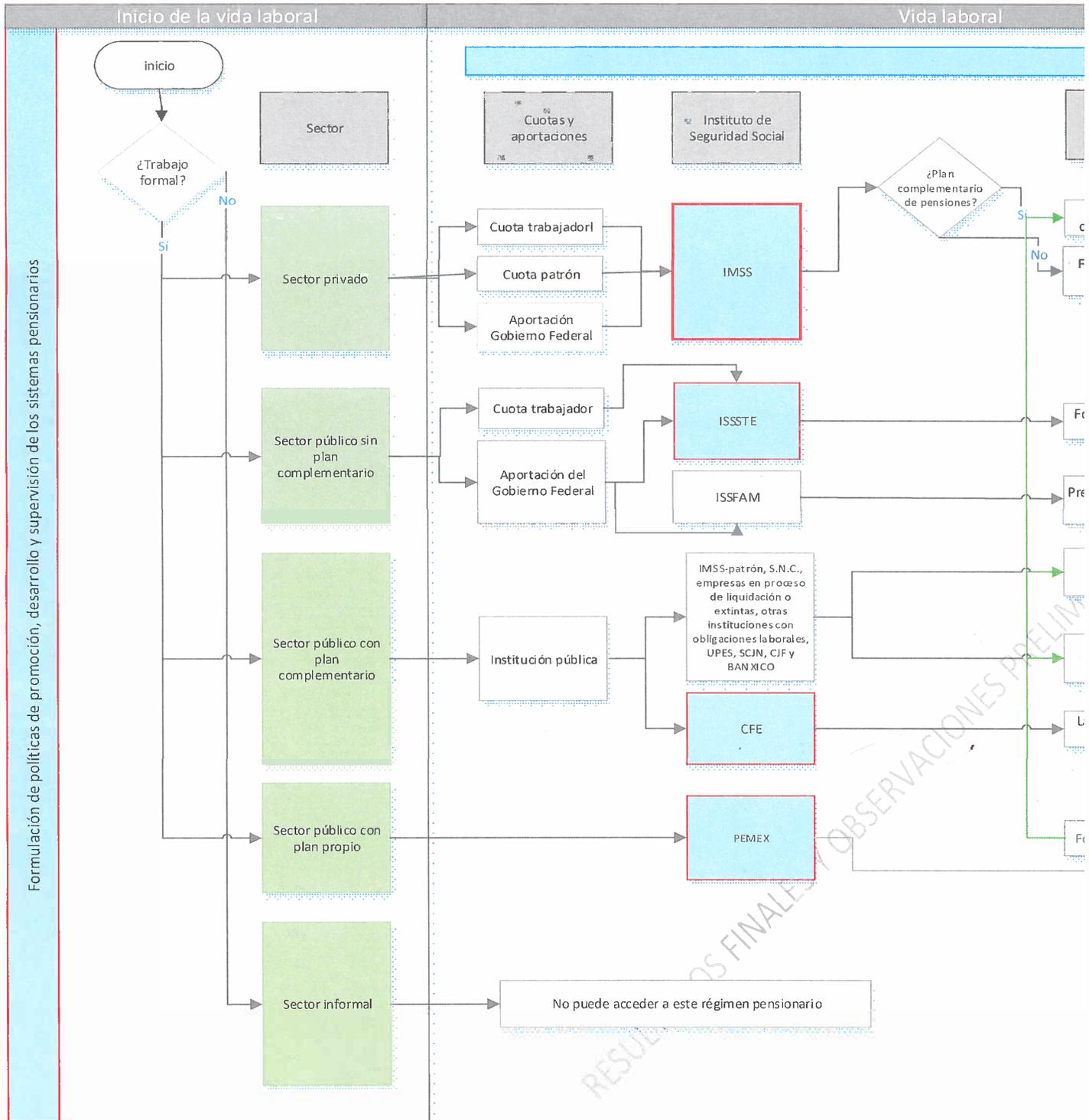
Si bien, las edades establecidas para acceder a una pensión por jubilación son, en general, similares, los beneficios proporcionados por las instituciones presentan variaciones respecto de las bases con las que se calculan las pensiones, así como de los porcentajes determinados para su pago. Cabe señalar que los esquemas de 50 instituciones son complementarios a los establecidos en la LSS y en la LISSSTE por lo que los trabajadores tienen un piso mínimo establecido en la normativa en mención al que se le adicionan los beneficios contraídos en las negociaciones colectivas que los amparan.

También, se identificó que, de las 11 empresas en proceso de liquidación, 9 (21.8%) cuentan con fondos para el pago de las pensiones, mientras que las 2 (18.2%) restantes, se financian con cargo al Gobierno Federal, estas instituciones son Ferrocarriles Nacionales de México y Luz y Fuerza del Centro.

La fragmentación del diseño del régimen de beneficio definido radica en la diversidad de las condiciones para proporcionar las pensiones, así como la relacionada con los beneficios proporcionados, principalmente si se considera que son esquemas públicos en favor de los trabajadores al servicio del estado; no obstante, se considera que su homogenización debe orientarse a regular las condiciones de financiamiento de los esquemas, a efecto de que las instituciones prevean y fomenten una situación financiera sustentable en el largo plazo.

La operación que habrían de seguir los operadores encargados de la implementación del régimen pensionario de beneficio definido, se esquematiza a continuación:

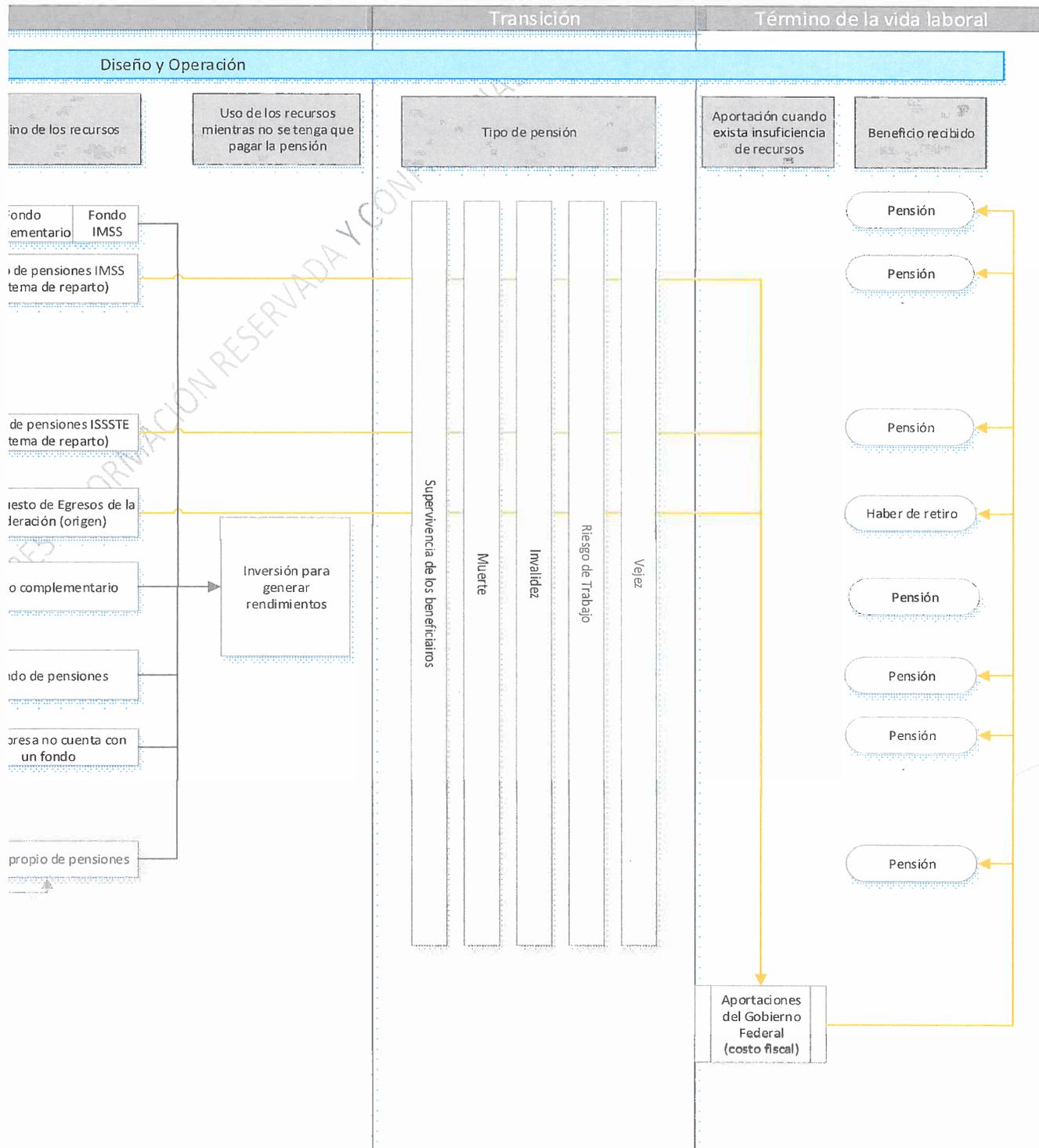
ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL RÉG



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la Ley del Seguro Social; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; Ley del Seguro Social de las Sociedades Nacionales de Crédito y Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

1/ Corresponde a las pensiones pagadas con los fondos constituidos por las entidades. → Corresponde a las pensiones a cargo del Gobierno Federal, así como a las aportaciones para la pensión en el esquema de beneficio definido, las pensiones pueden proporcionarse, por jubilación, vejez, riesgo de trabajo, invalidez, muerte, orfandad y viudez.

EN DE BENEFICIO DEFINIDO



; Ley de Petróleos Mexicanos; Ley de la Comisión Federal de Electricidad; Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro; Contratos Colectivos de Trabajo de IMSS (RJP), PEMEX y CFE; Condiciones Generales de

ritizada. → Entes auditados. □

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

El ciclo inicia cuando el trabajador ingresa a laborar de manera formal ya sea en el sector público o privado y de ello depende la institución de seguridad social a la que cotice. De acuerdo con lo establecido en las leyes de los institutos, los trabajadores tienen derecho a pensiones por vejez, riesgo de trabajo, invalidez, por muerte, o en su caso, de sobrevivencia de los beneficiarios, después del fallecimiento del trabajador. El pago de las pensiones de los trabajadores cotizantes al IMSS y al ISSSTE está a cargo del Gobierno Federal.

En cuanto a los haberes de retiro del ISSFAM, éstos se encuentran a cargo del Gobierno Federal y se consideran cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para el caso de PEMEX y CFE, el Gobierno Federal se comprometió a asumir una parte de las obligaciones pensionarias, bajo la condición, para ambas empresas productivas del estado, de implementar el régimen de cuentas individuales que sea financieramente sostenible.

También existen regímenes complementarios para algunas instituciones, en las que la constitución del fondo y los beneficios dependen de lo establecido en cada uno de los contratos correspondientes.

El trabajador que ingresa a la vida laboral en el sector informal, no tiene acceso al régimen de beneficio definido, toda vez que no está suscrito a ningún instituto de seguridad social y, en caso, de realizar su registro voluntario, su cobertura sería únicamente del seguro de salud.

De lo anterior destaca la participación del Gobierno Federal ya que, conforme a las disposiciones normativas, ante el caso de insuficiencia de recursos, éste habría de asumir el compromiso de otorgamiento de las pensiones. Dicho aspecto podría representar un incentivo contrario al esperado de ejercer una administración adecuada de los recursos, al presentarse como una alternativa para subsanar la insuficiencia de los mismos, aun cuando ello representa una presión a las finanzas públicas, lo que lo convierte en un aspecto débil de la política pública, determinante de la persistencia del problema relativo al riesgo para otorgar la pensión y para la estabilidad de las finanzas públicas del país.

1.3. Diseño programático

La problemática de la política de pensiones de beneficio definido está relacionada con el riesgo para asegurar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral, debido a deficiencias en el diseño, limitada portabilidad de derechos, insuficiente cobertura y falta de sustentabilidad en el régimen, lo que genera un problema financiero al presionar la estabilidad de las finanzas públicas

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

mediante el creciente costo fiscal, así como una dificultad social, toda vez que los recursos no serán suficientes para atender las necesidades de los adultos mayores, por lo que dicho riesgo podría, en el largo plazo, vulnerar el derecho a la seguridad social.

En el diseño programático del régimen de beneficio definido propuesto por el Ejecutivo Federal en el PND 2013-2018 y en el PRONAFIDE 2013-2018, se estableció que las acciones gubernamentales se encaminarán a: promover el fortalecimiento, la sustentabilidad y la portabilidad de los distintos regímenes pensionarios del país y coadyuvar a su transformación hacia regímenes sustentables que ofrezcan seguridad al trabajador, como se muestra a continuación:

DISEÑO PROGRAMÁTICO DE LA POLÍTICA DE PENSIONES BAJO EL ESQUEMA DE BENEFICIO DEFINIDO

DOCUMENTO	OBJETIVO	ESTRATEGIA	LÍNEA DE ACCIÓN
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018	2.4. Ampliar el acceso a la seguridad social	2.4.2. Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población 2.4.3. Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad en el mediano y largo plazos	Facilitar la portabilidad de derechos Promover la protección social a la población, independientemente de la condición laboral y tomando en cuenta a las personas adultas mayores Impulsar la sustentabilidad de los sistemas de pensiones, considerando transiciones hacia esquemas de contribución definida
PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 2013-2018	5. Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad	Fortalecer el Sistema de Ahorro para el Retiro para aumentar la cobertura y la suficiencia de los distintos esquemas pensionarios del país	Promover el fortalecimiento, la sustentabilidad y la portabilidad de los distintos sistemas pensionarios del país para realizar la transformación de sus sistemas e pensiones hacia sistemas sustentables que ofrezcan seguridad al trabajador
PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL 2013-2018	Incrementar el acceso de la población a la seguridad social, independientemente de la condición económica o social de las personas.	Fortalecer el Sistema de Ahorro para el Retiro para aumentar la cobertura y la suficiencia de los distintos esquemas pensionarios del país	Promover el fortalecimiento, la sustentabilidad y la portabilidad de los distintos sistemas pensionarios del país para realizar la transformación de sus sistemas e pensiones hacia sistemas sustentables que ofrezcan seguridad al trabajador Promover esquemas financieros que incentiven la inscripción de empresas y personas al IMSS y al ISSSTE
PROGRAMA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO 2014-2018	Garantizar la eficiencia y sostenibilidad del instituto para cumplir íntegramente con los seguros, prestaciones y servicios de los derechohabientes	Incrementar la eficiencia operativa del instituto	Desarrollar esquemas de financiamiento innovadores para el sistema de pensiones
PROGRAMA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL 2014-2018	Fortalecer la red de servicios y cobertura en materia de seguridad social para incrementar la protección y el bienestar de las personas	Incrementar la eficiencia en el esquema de pensiones	Establecer mecanismos de control para el procesamiento eficaz de los cálculos y pagos de pensiones Revisar la normatividad e impulsar procesos de mejora en el otorgamiento oportuno de pensiones Potenciar el uso de sistemas para el cumplimiento oportuno de sentencias de pensiones
PLAN DE NEGOCIOS DE PEMEX 2017-2021	Mejorar la atención de las prestaciones económicas y sociales Cambio en el régimen de pensiones	Simplificar los trámites en materia de prestaciones económicas A partir de enero de 2016 los nuevos trabajadores se incorporan a un régimen de cuentas individuales financieramente sustentable	Facilitar la solicitud de pensiones mediante el uso de internet Aumento de 5 años en la edad y antigüedad de retiro de manera inmediata para los trabajadores de confianza y para los sindicalizados con menos de 15 años de servicio
PLAN DE NEGOCIOS DE CFE 2017-2021	Garantiza la sostenibilidad del pasivo laboral en el largo plazo	Reestructuración del pasivo laboral	Se elevaron en 10 los años de servicio necesarios para jubilarse, tanto para mujeres como para hombres, el nuevo piso es de 35 y 40 años de trabajo, respectivamente Se mantiene el esquema de cuentas individuales de pensión para los trabajadores de nuevo ingreso Se decidió impulsar la migración voluntaria de jubilados, de los planes de compensación definida, a los de contribución definida por medio del programa de Cuenta Individual de Jubilación
CAUSAS	Deficiencias en el diseño	Baja cobertura	Limitada portabilidad Falta de sustentabilidad

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Con el análisis del diseño programático, se constató que el gobierno planteó, en sus principales instrumentos de planeación nacional y sectorial, estrategias y líneas de acción para afrontar el problema público identificado consistente en el riesgo para asegurar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral, ya que las acciones diseñadas que se incluyeron en el PND 2013-2018, en el PRONAFIDE 2013-2018, en el PNDS 2014-2018, el PROISSSTE 2014-2018, el PROIMSS 2014-2018, el Plan de Negocios de PEMEX 2017-2021 y el Plan de Negocios de CFE 2017-2021, estuvieron orientadas a propiciar la solidez y la sustentabilidad del régimen de pensiones de beneficio definido en el mediano plazo; ampliar el acceso a la seguridad social; facilitar la portabilidad entre los diversos esquemas pensionarios, y transformar el régimen de beneficio definido, por lo que la ASF considera que las acciones programadas en el mediano plazo se orientan a atender las causas del problema público identificado, excepto por la relacionada con la fragmentación del sistema.

Adicionalmente, si bien se establecieron acciones para atender las causas del problema público, no se definieron metas ni indicadores en los documentos programáticos vinculados con los objetivos, estrategias y líneas de acción en materia de pensiones de beneficio definido, lo que limita la generación de información que permita conocer el grado de avance en su consecución y conocer la efectividad de las estrategias programadas.

1.4. Diseño presupuestal

Para operacionalizar la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido se identificó que en el PEF 2018 se aprobaron 778,839,543.7 miles de pesos, por medio de 29 programas presupuestarios, de los que se ejercieron 775,988,590.6 miles de pesos, lo que significó una disminución de 0.4% (2,850,953.1 miles de pesos), como se muestra a continuación:

DISEÑO PRESUPUESTARIO DE LA POLÍTICA DE PE

Actividad	Categoría					
	Núm.	Ramo	Unidad Responsable	Modalidad	Programa presupuestario	
Formulación de políticas	1	6	SHCP	G	001 Regulación del sector financiero 3/	
Total diseño y regulación						
Diseño y operación	2	50		J	001 Pensiones en curso de pago Ley 1973	
	3				003 Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS	
	4				004 Pago de subsidios a los asegurados	
	Total IMSS					
	5	51	ISSSTE	J	026 Pensiones y Jubilaciones	
	6				025 Pensiones por Vejez	
	7				019 Pensiones por Riesgos de Trabajo	
	8				022 Pensiones por Causa de Muerte	
	9				028 Pagos de Funeral	
	10				024 Pensiones por Cesantía	
	11				021 Pensiones por Invalidez	
	12				027 Indemnizaciones Globales	
	13				020 Subsidios y Ayudas	
	Total ISSSTE					
	14	52	PEMEX	J	002 Aportaciones para pago de pensiones y jubilaciones	
	Total PEMEX					
	15	53	CFE	J	001 Pago de pensiones y jubilaciones	
	Total CFE					
	16	19	SHCP	ISSFAM	T	005 Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones
	17		SHCP	DGPP "A"	J	011 Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro y Cesantía en Edad Avanzada y Vejez
	18		SHCP	DGPP "A"		012 Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez
	19		SHCP	DGPP "A"		017 Fondo de Reserva para el Retiro IMSS
	20		SHCP	DGPP "A"		022 Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE
	21		SHCP	ISSSTE		006 Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE
	22		SHCP	IMSS		008 Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago
	23		SHCP	UPCP		009 Pensiones Civiles Militares y de Gracia
	24		SHCP	DGPP "A"		025 Previsiones para las pensiones en curso de pago de los Extrabajadores de Luz y Fuerza del Centro
	25		SHCP	DGPP "A"		026 Previsiones para el Pago de las Pensiones de Jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México
	26		SHCP	DGPP "A"		015 Apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE
27	SHCP		DGPP "A"	023 Adeudos con el IMSS e ISSSTE		
28	SHCP		UPCP	010 Pagos de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio		
29	SHCP		UPCP	013 Compensaciones de Carácter Militar con Pago de		
Total ramo 19						
Total operadores de las políticas						

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta Pública 2018.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

UNES BAJO EL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO

Monto			Var. ejercido vs aprobado	
Aprobado	Modificado	Ejercido	Absoluta	Porcentual
(a)	(b)	(c)	(d)=(c)-(a)	(e)=((c)/(a))-1)*100
778,689,150.5	776,664,407.2	775,859,184.9	(2,829,965.6)	(0.4)
63,635.4	59,548.4	59,548.4	(4,087.0)	(6.4)
63,635.4	59,548.4	59,548.4	(4,087.0)	(6.4)
266,214,252.1	275,911,041.0	275,105,818.7	8,891,566.6	3.3
87,108,842.0	84,741,167.8	84,741,167.8	(2,367,674.2)	(2.7)
17,063,372.5	17,764,419.9	17,764,419.9	701,047.4	4.1
370,386,466.6	378,416,628.7	377,611,406.4	7,224,939.8	1.9
194,976,970.4	190,894,687.9	190,894,687.9	(4,082,282.5)	(2.1)
7,185,198.7	14,994,233.2	14,994,233.2	7,809,034.5	108.7
3,146,240.2	2,225,627.7	2,225,627.7	(920,612.5)	(29.3)
1,024,845.3	1,480,442.8	1,480,442.8	455,597.5	44.4
849,693.5	741,603.8	741,603.8	(108,089.7)	(12.7)
260,934.7	313,863.7	313,863.7	52,929.0	20.3
24,676.8	218,502.8	218,502.8	193,826.0	785.5
121,153.2	22,808.4	22,808.4	(98,344.8)	(81.1)
56,345.4	19,747.0	19,747.0	(36,598.4)	(64.9)
207,589,712.8	210,891,770.3	210,891,770.3	3,302,057.5	1.6
63,873,965.0	56,144,926.1	56,144,926.1	(7,729,038.9)	(12.1)
63,873,965.0	56,144,926.1	56,144,926.1	(7,729,038.9)	(12.1)
38,698,114.8	39,534,334.6	39,534,334.6	836,219.8	2.2
38,698,114.8	39,534,334.6	39,534,334.6	836,219.8	2.2
5,232,544.6	5,632,869.5	5,632,869.5	400,324.9	7.6
5,882,921.6	5,536,465.2	5,536,465.2	(346,456.4)	(5.9)
35,351,100.0	32,655,187.3	32,655,187.3	(2,695,912.7)	(7.6)
350,000.0	300,000.0	300,000.0	(50,000.0)	(14.3)
2,962,700.0	2,421,560.5	2,421,560.5	(541,139.5)	(18.3)
206,265,000.0	208,546,849.1	208,546,849.1	2,281,849.1	1.1
266,214,252.1	275,240,723.3	275,240,723.3	9,026,471.2	3.4
22,126,300.0	22,058,404.7	22,058,404.7	(67,895.3)	(0.3)
19,571,400.0	20,069,987.5	20,069,987.5	498,587.5	2.5
2,846,247.7	2,687,347.4	2,687,347.4	(158,900.3)	(5.6)
61,500.0	0.0	0.0	(61,500.0)	100.0
3,350,442.0	0.0	0.0	(3,350,442.0)	100.0
115,300.0	91,173.3	91,173.3	(24,126.7)	(20.9)
226,800.0	164,203.7	164,203.7	(62,596.3)	(27.6)
98,077,255.9	91,617,199.1	91,617,199.1	(6,460,056.8)	(6.6)
778,625,515.1	776,604,858.8	775,799,636.5	(2,825,878.6)	(0.4)

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

De los 29 programas presupuestarios con recursos ejercidos en materia de pensiones bajo el régimen de beneficio definido, 1 (3.4%) se relacionó con la formulación de políticas, en el que se ejerció el 0.02% (188,954.1 miles de pesos) de los 775,988,590.6 miles de pesos ejercidos en la materia; mientras que los 28 (96.6%) programas restantes, se orientaron a la operación de la política y, por lo tanto, al pago de las pensiones y jubilaciones. De estos programas, 14 (50.0%) se ubicaron en el ramo 19, a cargo de la SHCP, los cuales incluyen los compromisos adquiridos con los institutos de seguridad social; 9 (32.1%) del ISSSTE; 3 (10.7%) estuvieron a cargo del IMSS; 1 (3.6%) estuvo a cargo de PEMEX, y 1 (3.6%), de la CFE.

Cabe señalar que los programas identificados no incluyen el pago ni el financiamiento de las 54 instituciones de la APF con esquemas pensionarios complementarios a la LSS y a la LISSSTE. Al respecto, con la revisión del PEF y la Cuenta Pública 2018, se identificó que de las 66 instituciones que tienen un esquema complementario, 4 (6.0%) registraron presupuesto aprobado y ejercido en el capítulo 4000 "Pensiones y jubilaciones", por lo que no fue posible determinar el gasto en pensiones que se realizó en ese año para los esquemas complementarios.

2. Formulación de políticas para la promoción, desarrollo y supervisión del régimen de beneficio definido

Con la finalidad de verificar la transformación del régimen de beneficio definido y que ésta haya sido resultado de la regulación realizada por la SHCP, se revisaron las modificaciones realizadas a los marcos normativo, organizacional-institucional, programático y presupuestario del diseño del régimen.

Este apartado se presenta en 2 sub-apartados: i) Transformación del diseño del régimen de beneficio definido y ii) Regulación del régimen de beneficio definido.

i) Transformación del diseño del régimen de beneficio definido

Por lo que respecta al marco normativo, se identificó que la principal modificación que se realizó en el periodo 2013-2018 fue en el esquema pensionario de PEMEX, en el que se estableció el régimen de cuentas individuales y limitó el ejercicio del derecho del beneficio definido a los trabajadores que ingresaron a la empresa antes del 31 de diciembre de 2015. Las modificaciones al régimen de beneficio definido se presenta en el esquema siguiente:

MODIFICACIONES DEL DISEÑO NORM

Entidad	1997	2007
IMSS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Riesgos de trabajo: incapacidad permanente total con pensión del 70.0% del salario base de cotización; incapacidad permanente parcial - pensión de conformidad con la LFT. ✓ Vejez: 65 años de edad y 500 cotizaciones semanales, pensión entre el 13.0% y 80.0% del salario, dependiendo de los salarios mínimos. ✓ Cesantía en edad avanzada: 60 años de edad y 500 cotizaciones semanales, pensión de hasta el 90.0% de lo que le hubiese correspondido en vejez. ✓ Invalidez: 150 cotizaciones semanales, pensión entre el 13.0% y 80.0% del salario, dependiendo del número de salarios mínimos de éste. ✓ Muerte: <ul style="list-style-type: none"> • Por riesgo de trabajo – entre el 30.0% y el 40.0% de la pensión por incapacidad. • Por riesgo no profesional – 150 cotizaciones semanales y pensión de entre el 20.0% y el 90.0% de la de invalidez. En caso del fallecimiento de un pensionado, entre el 20.0% y el 90.0% de la pensión que recibía. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Riesgos de trabajo: permanece igual ✓ Vejez: permanece igual ✓ Cesantía en edad avanzada: permanece igual ✓ Invalidez: permanece igual ✓ Muerte: permanece igual <p>Los cambios derivados de la reforma a la LSS se relacionan con las modificaciones a la nueva generación de trabajadores que se afilien al IMSS a partir del 1 de 1997.</p>
ISSSTE	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Riesgos de trabajo: incapacidad total, pensión del 100.0% del sueldo básico. ✓ Jubilación: hombres - 30 de cotización; mujeres -28 años. Pensión del 100.0% del sueldo básico. ✓ Edad y tiempo de servicio: 55 años de edad y 15 de cotización, pensión de entre el 50.0% y 95.0% del sueldo básico promedio del último año, dependiendo del tiempo de cotización. ✓ Cesantía en edad avanzada: 60 años de edad y 10 años de cotización, pensión de entre el 40.0% y el 50.0% del sueldo básico promedio del último año, dependiendo del tiempo de cotización ✓ Invalidez: 15 años de servicio, pensión de entre el 50.0% hasta el 95.0% del sueldo básico, dependiendo del tiempo de cotización. ✓ Muerte: 15 años de servicio o 60 años de edad y 10 años de servicio. <ul style="list-style-type: none"> • Por riesgo de trabajo: 100.0% del sueldo básico • Por causa diferente de riesgo de trabajo: 100.0% de la que hubiese correspondido por edad y tiempo de servicio. • Pensionista: 100.0% de la pensión que disfrutaba. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Al 31 de diciembre de 2007 ✓ Riesgos de trabajo: Permanece igual ✓ Jubilación: permanece igual ✓ Edad y tiempo de servicio: permanece igual ✓ Cesantía en edad avanzada: permanece igual ✓ Invalidez: permanece igual ✓ Muerte: permanece igual
CFE	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Riesgos de trabajo: incapacidad parcial o total permanente. Compensación de 30 días de salario por año de servicio, indemnización de 1640 días o pueden optar por jubilación por incapacidad con 10 años de servicio, de hasta el 100.0% del salario diario, dependiendo de los años de servicio. ✓ Jubilación: Hombres: 25 años de servicio y 55 de edad, o 30 de servicio sin límite de edad. Mujeres: 25 años de servicio sin límite de edad. Pensión del 100.0% del salario del puesto del cual sean titulares. Trabajadores en líneas vivas se puede jubilar con 28 años de servicio. ✓ Invalidez: indemnización de entre 35 y 100 días de salario por cada año de servicio o pueden optar por jubilación si cuentan con 10 años de servicio, de hasta el 100.0% del salario diario dependiendo de los años de servicio. ✓ Muerte: <ul style="list-style-type: none"> • Por riesgos de trabajo: indemnización de 1700 días de salario. • Por otra causa de riesgos de trabajo: indemnización de 30 días de salario por cada año de servicio. 	
PEMEX		

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Ley del Seguro Social 1973 y 1997; la Ley del Instituto de seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

DEL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO

<p>igual</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ A partir del 1 de enero de 2010 ✓ se establece edad mínima de 51 años para hombres y 49 para mujeres, que aumentará gradualmente hasta que en 2028 sea de 60 y 58 años, respectivamente. permanece igual ✓ la edad mínima presentará un aumento gradual hasta que en 2018 sea de 60. permanece ✓ la edad mínima presentará un aumento gradual hasta que en 2018 sea de 65 años 	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Riesgos de trabajo: permanece igual ✓ Jubilación: trabajadores que ingresaron antes del 18 de agosto de 2018: permanece igual. ✓ Invalidez: permanece igual ✓ Muerte: permanece igual. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Riesgos de trabajo: a la incapacidad parcial permanente se le quitó la compensación de 30 días por cada año de servicio. ✓ Jubilación: <ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores que ingresaron antes del 18 de agosto de 2018: Hombres. 30 años de servicio y 65 de edad, o 40 de servicio sin límite de edad. Mujeres 30 años de servicio y 60 de edad o 35 de servicio sin límite de edad. Pensión del 100.0% del salario promedio de los últimos cuatro años. Trabajadores en líneas vivas pueden reubicarse hasta tener 30 años de servicio. ✓ Invalidez: permanece igual. ✓ Muerte: <ul style="list-style-type: none"> • Por riesgos de trabajo: indemnización de 5000 días de salario. • Por otra causa de riesgos de trabajo: permanece igual.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Riesgos de trabajo: indemnización de 1670 días de salario ordinario. Incapacidad permanente parcial valuada. <ul style="list-style-type: none"> • entre 50.0% y 69.9% -16 años de servicio con pensión con base en el 60.0% del salario y puede alcanzar hasta el 100.0% • 70.0% y más - 4 años de servicio y pensión con base en el 40.0% del salario y puede alcanzar hasta el 100.0% ✓ Jubilación por vejez: 55 años de edad y 25 de servicio. Reciben hasta el 100.0% del salario ordinario. ✓ Invalidez: derivada de un riesgo no profesional - 20 años de servicio y pensión con base en el 60.0% del salario y puede alcanzar hasta el 100.0% ✓ Muerte: pensión post-mórtem de hasta el 100.0% del sueldo, dependiendo del tiempo que se proporciona (3, 5 u 8 años o vitalicia) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Riesgos de trabajo: permanece igual ✓ Jubilación por vejez: Trabajadores que ingresaron <ul style="list-style-type: none"> • Antes del 31 de diciembre de 2015 con menos de 15 años de antigüedad - 60 años de edad y 30 de servicio o 40 de servicio sin límite de edad. Reciben el 100.0% de su salario ordinario promedio del último año laborado. • Antes del 31 de diciembre de 2015 con más de 15 años de antigüedad - 55 años de edad y 25 de servicio. Reciben hasta el 100.0% del salario ordinario. ✓ Invalidez: permanece igual ✓ Muerte: permanece igual

18 2016

do 1983 y 2007; Contrato Colectivo de Trabajo 2015-2017 y 2017-2019 de PEMEX, y Contrato Colectivo de Trabajo 2008-2010, 2016-2018 y 2018-2020 de la CFE.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Se identificó que, en el periodo 2013-2018, en el caso del IMSS y del ISSSTE, no se han realizado cambios sustantivos en el marco normativo posterior a las reformas de 1997 y 2007, respectivamente. Destaca que, en el IMSS, la modificación a la LSS se orientó a la creación de la nueva generación con el régimen de cuentas individuales, mientras que la generación actual no sufrió cambios en cuanto a las condiciones paramétricas, el cambio sustantivo fue que el Gobierno Federal asumió el financiamiento de las pensiones en curso de pago, así como de aquellos trabajadores que comenzaron a cotizar antes del 1 de julio de 1997 y que, al momento de retirarse, escojan el esquema establecido en la LSS abrogada (ley 1973).

Por lo que respecta al ISSSTE, los cambios efectuados con la reforma de 2007 se orientaron a establecer el régimen de cuentas individuales, así como cambios paramétricos en la población que optara por el régimen de beneficio definido, la cuales se relacionaron con el establecimiento de edad mínima para obtener la pensión por jubilación la cual para los trabajadores que solicitaran este derecho a partir del 1 de enero de 2010 fue de 51 años y que presentará un aumento gradual hasta que en 2028 sea de 60 años. Por lo que respecta a las pensiones por edad y tiempo de servicios y cesantía en edad avanzada también se mandató un aumento gradual en la edad mínima de retiro hasta que, en 2018, fuera de 60 y 65 años de edad, respectivamente. Para este esquema el Gobierno Federal asumió la responsabilidad de cubrir las obligaciones laborales de las pensiones en curso de pago, así como las de los trabajadores que optaran por el esquema de beneficio definido.

La CFE presentó un cambio significativo en su normativa que se correspondió con el establecimiento del esquema de cuentas individuales con el CIJUBILA, en el CCT 2010-2012 con lo que cerró el grupo de los trabajadores con derecho al régimen de beneficio definido para aquellos trabajadores que ingresaron a la empresa hasta el 8 de agosto de 2008; posteriormente, en el CCT 2018-2020, la empresa cambió los valores paramétricos de los trabajadores, al definir que podrían acceder a la pensión por jubilación con 30 años de servicio y 65 de edad o 40 de servicio sin límite de edad, lo que implicó una diferencia de 10 años en la edad requerida y 5 en el tiempo de servicio respecto de sus condiciones anteriores; asimismo, se incluyó la pensión de jubilación por invalidez en la que los trabajadores deben tener 10 años de servicio y se les otorga hasta el 100.0% del salario promedio de las últimas 500 semanas de cotización; asimismo, se estableció que el monto de la pensión por jubilación se correspondería al salario promedio de los últimos 4 años, a diferencia del último año considerado en la normativa anterior.

Por lo que respecta a los esquemas complementarios, de conformidad con lo reportado por la SHCP en el documento “Informe de los Sistemas de Pensiones y Servicios de Salud que tienen a su cargo o administración”, se identificó que en el periodo 1997-2018, de las 54 instituciones con esquemas pensionarios de beneficio definido, 15 (27.8%) realizaron reformas normativas para transitar al esquema de cuentas individuales, como se muestra continuación:

ENTIDADES QUE MIGRARON SUS SISTEMAS DE PENSIONES A ESQUEMAS HÍBRIDOS O DE CONTRIBUCIÓN DEFINIDA, 1997-2018

Entidad o dependencia	Año de reforma	Afiliación
Sector paraestatal no financiero		
1 Instituto Mexicano del Seguro Social	1997	IMSS
2 Colegio de México	2005	ISSSTE
3 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado	2007	ISSSTE
4 Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias	2012	IMSS
5 Sistema de Administración y Enajenación de Bienes	2014	IMSS
Sector paraestatal financiero		
6 Sociedad Hipotecaria Federal	1994	IMSS
7 Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura	1996	IMSS
8 Nacional Financiera	2006	IMSS
9 Banco Nacional de Comercio Exterior	2007	IMSS
10 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	2009	IMSS
11 Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	2010	IMSS/ISSSTE
12 Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	2011	IMSS
13 Fideicomiso de Fomento Minero	2012	IMSS
Empresas productivas del Estado		
14 Comisión Federal de Electricidad	2008/2015	IMSS
15 Petróleos Mexicanos	2015	PROPIO

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el oficio número 710/DGAIS/790/19 del 5 de junio de 2019.

Por lo que respecta a los marcos organizacional-institucional y programático, no se identificaron modificaciones en su estructura, toda vez que, en el primero, los operadores y sus atribuciones permanecen de la misma manera; mientras que, en el segundo, debido a que se establece en los documentos programáticos de mediano plazo se circunscriben a los emitidos para la administración 2013-2018.

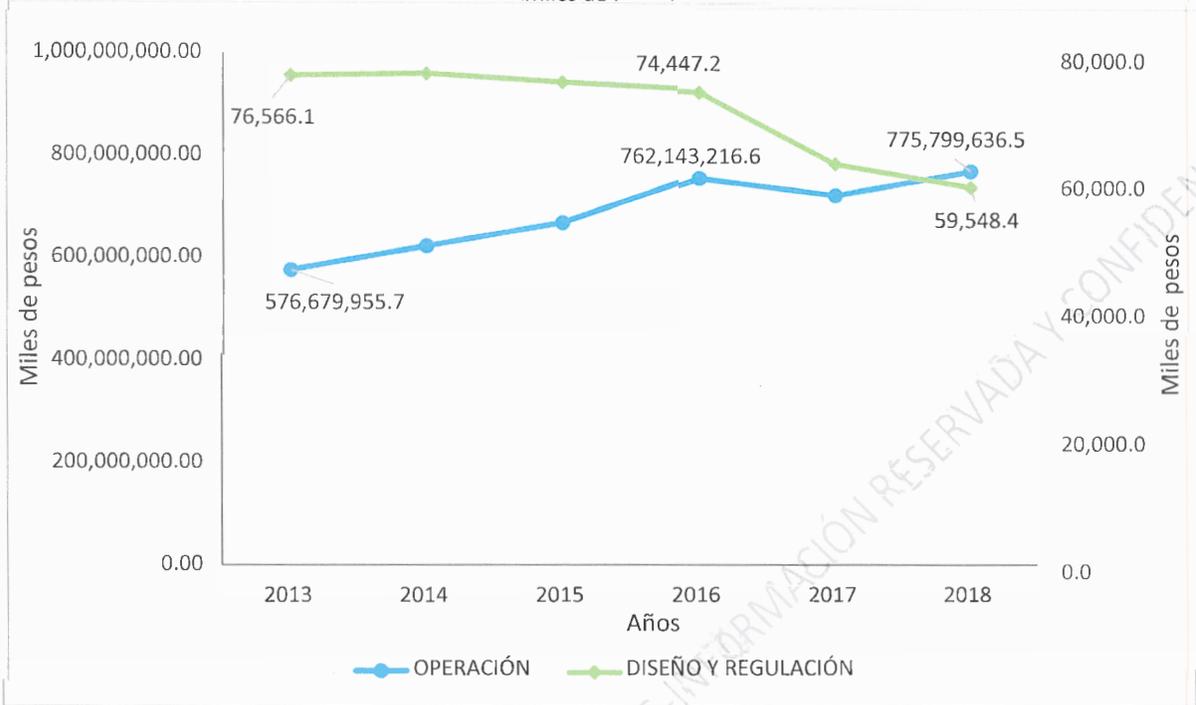
En cuanto al marco presupuestario, se observó un crecimiento promedio anual en el presupuesto ejercido en materia de pensiones y jubilaciones de 5.3%, al pasar de 599,553,984.4 miles de pesos en 2013 a 775,988,590.6 miles de pesos en 2018, lo que evidenció el crecimiento en las obligaciones de pago de las pensiones del régimen de beneficio definido. Por lo que respecta a la formulación de políticas en materia de pensiones, se identificó un decrecimiento promedio anual en 4.9% del presupuesto ejercido en el Pp G001 a cargo de la USPSS, al pasar de 76,566.1 miles de pesos a 59,548.4 miles de pesos; mientras que los recursos ejercidos para la operación del régimen,

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

presentó un incremento promedio anual en 6.1%, al pasar de 576,679,955.7 miles de pesos a 775,79,636.5 miles de pesos en el periodo de referencia, como se ilustra a continuación:

RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES-INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

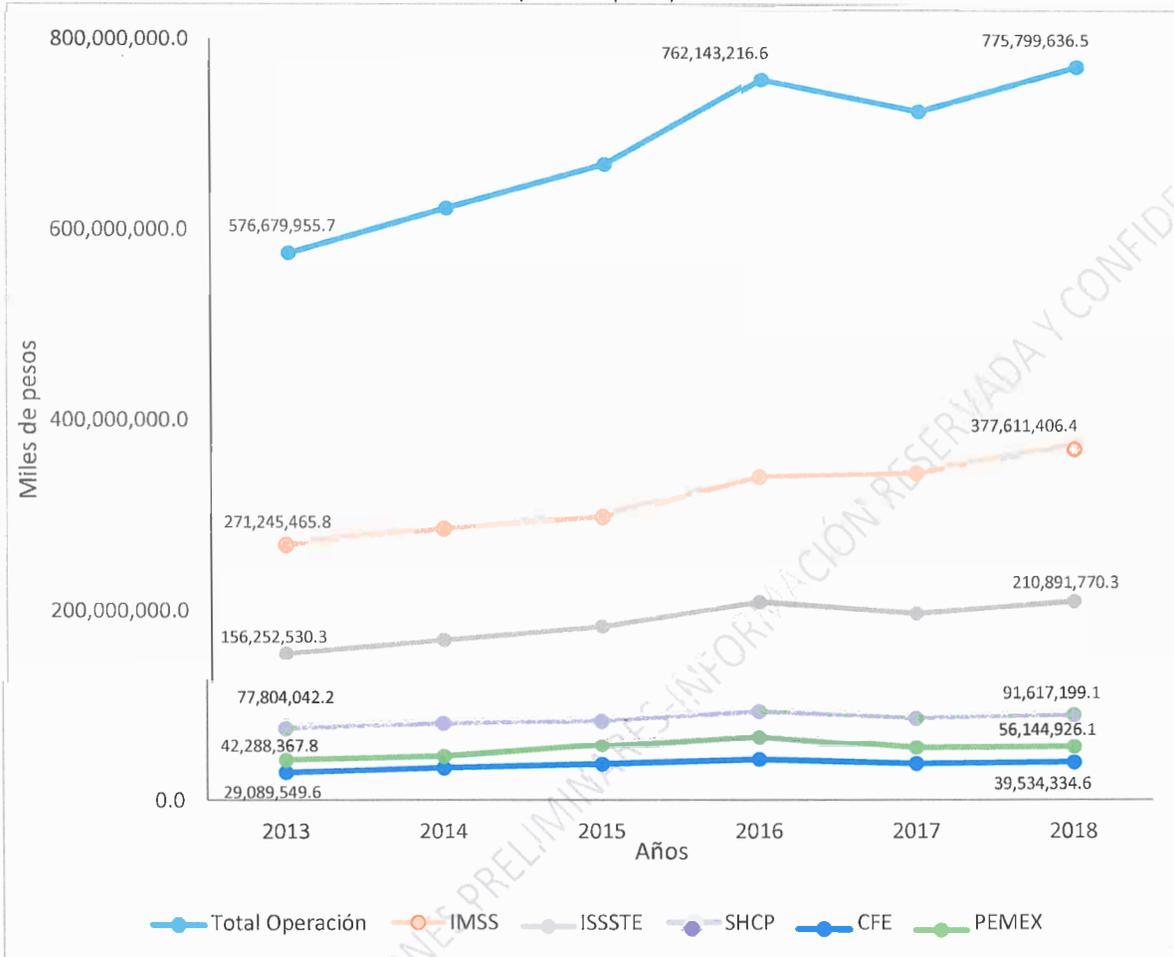
PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL DISEÑO, REGULACIÓN Y OPERACIÓN DEL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO, 2013-2018
(Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de la Cuenta Pública del periodo 2013-2018.

Por lo que respecta a los principales operadores de la política se identificó que presentaron un aumento en el monto de los recursos ejercidos para el pago de pensiones. Destaca que, en 2017, se presentó una disminución en el gasto, solo para que en 2018 el incremento presentado mantuviera a la alza el gasto en pensiones. El gasto para el pago de pensiones ha mantenido un crecimiento estable, como se muestra en la gráfica siguiente:

RECURSOS EJERCIDOS PARA EL PAGO DE PENSIONES DE BENEFICIO DEFINIDO, 2013-2018
(Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta Pública del periodo 2013-2018.

El operador que presentó un mayor incremento fue el IMSS con un crecimiento promedio anual en 6.8%, al pasar de 271,245,465.8 miles de pesos a 377,611,406.4 miles de pesos, seguido de la CFE con un crecimiento en 6.3%, al pasar de 29,089,549.6 miles de pesos a 39,534,334.6 miles de pesos; el ISSSTE registró un incremento en 6.2%, al pasar de 156,252,530.3 miles de pesos a 210,891,770.3 miles de pesos; PEMEX tuvo un incremento promedio anual en 5.8%, al pasar de 42,288,367.8 miles de pesos a 56,144,926.1 miles de pesos, y el que presentó un menor incremento fue el ramo 19, a cargo de la SHCP, al pasar de 77,804.042.2 miles de pesos a 91,617,199.1 miles de pesos. De todos ellos el que erogó un mayor monto de recursos fue el IMSS y el que registró un menor valor fue la CFE.

La ASF considera que, posterior a las reformas estructurales del esquema de beneficio definido realizadas en 1997 y 2007, la transformación de este régimen ha sido moderada, destacando

solamente la inclusión en PEMEX del esquema de cuentas individuales, por lo que el problema público ha sido administrado, pero no atendido, toda vez que no se han presentado modificaciones sustanciales a su diseño con la finalidad de disminuir la presión en las finanzas públicas y propiciar la sostenibilidad del régimen, sino que se ha limitado a la asunción del pago por parte del Gobierno Federal, sin que sea clara la manera en la que se va a afrontar dicha responsabilidad en el largo plazo.

3) Mejores prácticas en los regímenes pensionarios

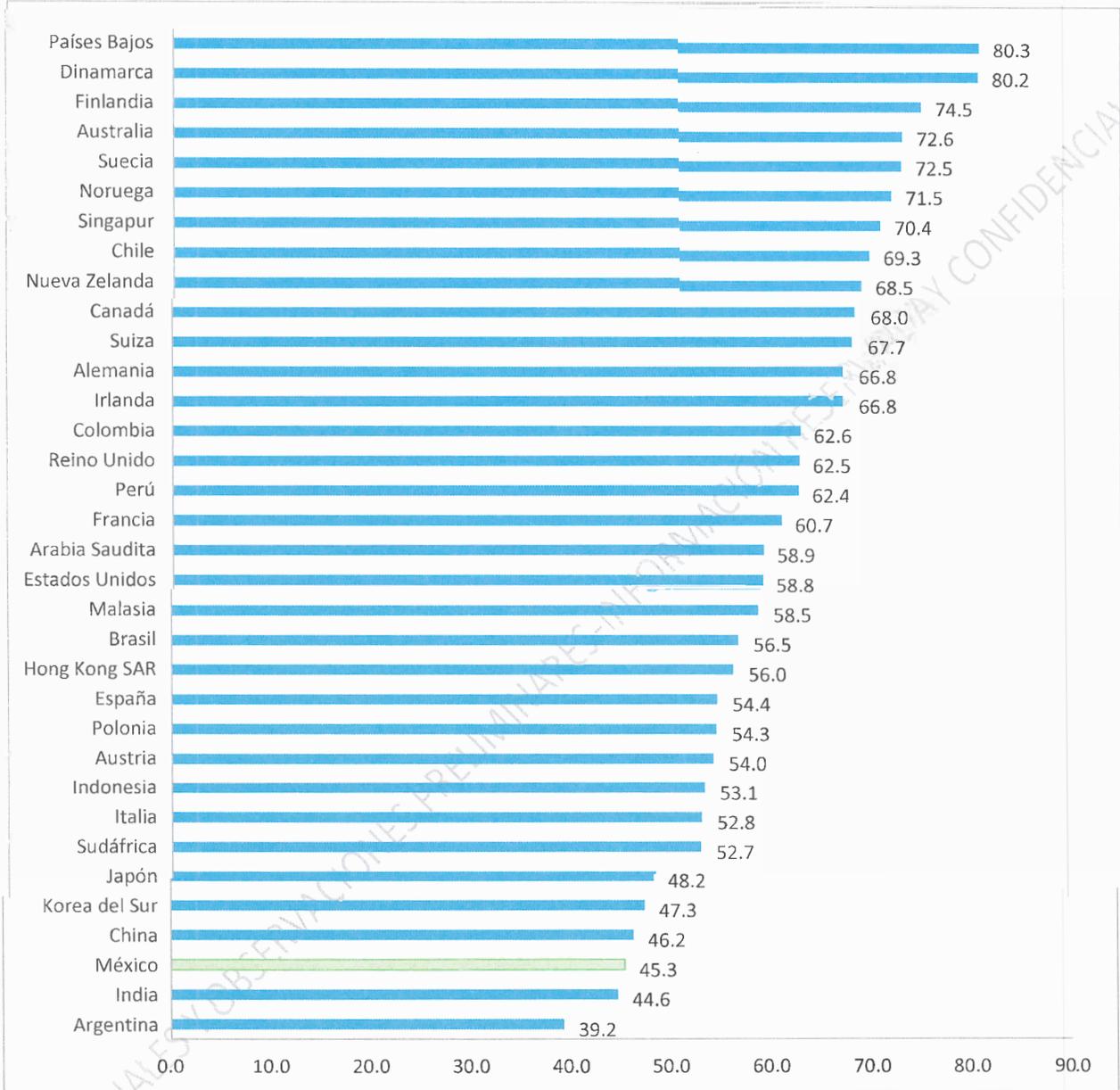
Con la finalidad de identificar las mejores prácticas en materia de sistemas pensionarios y compararlas con el régimen de beneficio definido de México, se revisó el índice Melbourne Mercer 2018, en el que se reportaron los resultados de 34 países con sistemas de retiro o pensionarios respecto de su adecuación, que se relaciona con el diseño del sistema, los beneficios proporcionados, los ahorros generados y la política de impuestos; la sustentabilidad, referente a la cobertura de la pensión, los bienes totales, las contribuciones, las características demográficas, la deuda gubernamental y el crecimiento económico, y la integridad, que se circunscribe a la regulación del sistema, la gobernanza, la comunicación y los costos asociados. De acuerdo con la valoración, los países se categorizan en los 5 grupos siguientes:

Grupo	Puntos	Descripción
A	>80	Un sistema de retiro robusto y de primera clase que proporciona buenos beneficios, es sustentable y tiene un alto nivel de integridad.
B	65 a 75	Un sistema con buena estructura, con varias buenas características, pero con áreas de mejora.
C	50 a 65	Sistemas con algunas buenas características, pero también con mayores riesgos o deficiencias que deben atenderse. Sin esas mejoras, su eficacia o sustentabilidad en el largo plazo puede ser cuestionable.
D	35 a 50	Sistemas con algunas características deseables, pero con grandes debilidades u omisiones que deben atenderse. Sin esas mejoras, su eficacia y sustentabilidad están en duda.
E	<35	Sistemas de retiro pobres, que pueden estar en una etapa de implementación.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del "Melbourne Mercer Global Pension Index 2018", disponible en <https://www.mercer.com.au/our-thinking/mmgpi.html>

En este contexto, México se ubicó en el lugar 32, con 45.3 puntos, solo por encima de India y Argentina, lo que lo ubicó en el grupo D. A continuación, se presenta el ranking de los 34 países considerados en el estudio:

ÍNDICE GLOBAL DE PENSIONES, 2018
(Puntos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del "Melbourne Mercer Global Pension Index 2018", disponible en <https://www.mercer.com.au/our-thinking/mmgpi.html>

De los tres sub-índices, México presentó una mayor debilidad en el de adecuación con 37.3 puntos, seguido del de sustentabilidad con 57.1 y el de integridad con 41.6. Asimismo, las recomendaciones emitidas para el sistema pensionario mexicano fueron:

- Elevar la pensión mínima para los adultos mayores más pobres;

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

- Aumentar el nivel de las contribuciones para que los activos de los planes pensionarios también aumenten;
- Mejorar la gobernanza del sistema, así como incluir niveles mínimos para el financiamiento de los planes de beneficio definido, y
- Mejorar la comunicación entre los actores de los esquemas pensionarios.

La calificación obtenida en el subíndice de sustentabilidad se debe a la transición del sistema de seguridad social del régimen de beneficio definido al de cuentas individuales; no obstante, el promedio disminuye con el valor del subíndice de adecuación, que registra la calificación más baja, debido a que registra el ajuste de la pensión universal, así como del bajo nivel de la tasa de reemplazo.

La mejor posición en el estudio la obtuvieron los Países Bajos con 80.2 puntos de los 100 disponibles, por lo que se considera que el sistema es robusto y sustentable en el largo plazo. Dicho sistema se compone de 3 pilares que determinan la cuantía de la pensión que percibirá cada persona tras la conclusión de su vida profesional activa: la disposición estatal, que es un ingreso básico y su cuantía va asociada al salario mínimo establecido por ley y se financia por medio de un sistema de reparto, que se basa en que la población activa cubre el costo de los pensionados; las pensiones colectivas complementarias, que se administran mediante un fondo de pensiones o con una aseguradora y se financia mediante capitalización, con lo que el pago de las pensiones se realiza con las cotizaciones pagadas por las personas en el pasado, ampliadas con el rendimiento de las mismas, y la previsión privada e individual para la vejez, formada por los productos de pensiones individuales que pueden ser contratados por cualquier persona que así lo desee, con la finalidad de ahorrar para una pensión adicional, lo que además suele contar con ventajas fiscales. El sistema se caracteriza por la colectividad y el prorrateo de riesgos.

En comparación con el sistema de los Países Bajos, el sistema mexicano denota su fragmentación, debido principalmente a la transición de la que es objeto desde 1997, y la cual ha propiciado la coexistencia de dos regímenes, cuyas generaciones beneficiarias obtendrán beneficios marcadamente distintos.

Conclusión

A 2018, prevaleció la fragmentación del diseño del régimen pensionario de beneficio definido, ya que se identificaron deficiencias en cuanto a la congruencia entre el marco normativo y

organizacional- institucional, las cuales se relacionaron con la carencia de una entidad u organismo que realice la rectoría de la política de pensiones del régimen de beneficio definido, que contribuya a su transformación y a la atención de las causas del problema público relacionado con garantizar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral, las cuales se refieren a las deficiencias en el diseño, la baja cobertura, así como la falta de portabilidad y de sustentabilidad.

En el marco normativo, se establece el derecho de los trabajadores a contar con una pensión al término de su vida laboral; no obstante, este se encuentra disponible solo para la población trabajadora que cotiza a alguna institución con un sistema de seguridad social y que excluye a la población que no trabaja o que lo hace desde la informalidad, por lo que no atiende a la causa de dar mayor cobertura y acceso a la seguridad social.

Por lo que respecta al marco organizacional- institucional, se identificó que, a 2018, existían 69 esquemas pensionarios de beneficio definido operados por 66 instituciones, la diversidad de condiciones en los esquemas pensionarios propicia la fragmentación del régimen de beneficio definido, ya que cuenta con una amplia gama de escenarios para entregar y pagar las obligaciones laborales, aunado a las estrategias de financiamiento, lo que puede derivar en un aumento en el costo fiscal si dichos esquemas no están debidamente fondeados y regulados. De los 69 esquemas, 5 (7.2%) se refieren al IMSS, ISSSTE, PEMEX y CFE, en los que se identificó que las condiciones establecidas para el ejercicio de los derechos pensionarios fueron distintos en cada uno de los esquemas. La fragmentación del sistema es evidente en las disparidades identificadas en los esquemas pensionarios de beneficio definido del IMSS, el ISSSTE, la CFE y PEMEX, principalmente en lo referente las bases para el cálculo de las pensiones y a su financiamiento, ya que mientras en el IMSS y el ISSSTE se establecen las cuotas y aportaciones que contribuyan a su pago, la CFE y PEMEX asumieron, hasta 2014, la responsabilidad total del financiamiento de las pensiones. Asimismo, se identificó que los requisitos establecidos para el ejercicio del derecho pensionario por el IMSS en su carácter de asegurador y de patrón, no se corresponden, toda vez que sus trabajadores pueden solicitar una pensión por vejez con 27 años de servicio, en el caso de las mujeres, y de 28 años el de los hombres, sin límite de edad, por lo que la complementariedad de su Régimen de Jubilaciones y Pensiones no asegura que sus trabajadores cumplan con lo asentado en la LSS respecto de contar con 65 años de edad para una pensión de ese tipo.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Los 64 (94.0%) esquemas de beneficio definido restantes, también presentaron diferencias en sus requisitos, beneficios asegurados y financiamiento, de éstos el 45.3% (29) contó con un fondo para financiar el pago de sus obligaciones pensionarias, de los que solo el 6.9% (2) tienen aportaciones de los trabajadores y el 3.4% (1) establece la posibilidad a los trabajadores de aportar voluntariamente para incentivar el ahorro y contribuir a que sus ingresos al término de su vida laboral sean mayores.

La fragmentación del diseño del régimen de beneficio definido radicó en la diversidad de las condiciones para proporcionar las pensiones, así como la relacionada con los beneficios proporcionados, principalmente si se considera que son esquemas públicos en favor de los trabajadores al servicio del estado; no obstante, se considera que su homogenización debe orientarse a regular las condiciones de financiamiento de los esquemas, a efecto de que las instituciones prevean y fomenten una situación financiera sustentable en el largo plazo.

Respecto del marco programático, se constató que el gobierno planteó estrategias y líneas de acción para atacar el problema público identificado, ya que las acciones diseñadas que se incluyeron en el PND 2013-2018, en el PRONAFIDE 2013-2018, en el PNDS 2014-2018, el PROISSSTE 2014-2018, el PROIMSS 2014-2018, el Plan de Negocios de PEMEX 2017-2021 y el Plan de Negocios de CFE 2017-2021, estuvieron orientadas a propiciar la solidez y la sustentabilidad del régimen de pensiones de beneficio definido en el mediano plazo; ampliar el acceso a la seguridad social; facilitar la portabilidad entre los diversos esquemas pensionarios, y transformar el régimen de beneficio definido, por lo que la ASF considera que las acciones programadas en el mediano plazo se orientan a atender las causas del problema público identificado, excepto por la relacionada con la fragmentación del sistema; no obstante, no se definieron metas ni indicadores en los documentos programáticos en la materia de pensiones de beneficio definido, lo que limita la generación de información que permita conocer el grado de avance en la consecución de los objetivos, estrategias y líneas de acción, así como conocer la efectividad de las estrategias programadas.

Por lo que respecta al marco presupuestario, para operacionalizar el régimen de beneficio definido, en el PEF 2018 se aprobaron 778,839,543.7 miles de pesos, por medio de 29 programas presupuestarios, de los que se ejercieron 775,988,590.6 miles de pesos, lo que significó una disminución de 0.4% (2,850,953.1 miles de pesos). De los 29 programas presupuestarios con recursos ejercidos en materia de pensiones bajo el régimen de beneficio definido, 1 (3.4%) se

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

relacionó con el diseño y regulación de la política, en el que se ejerció el 0.02% (188,954.1 miles de pesos) de los 775,988,590.6 miles de pesos ejercidos en la materia; mientras que los 28 (96.6%) programas restantes, se orientaron a la operación de la política y, por lo tanto, al pago de las pensiones y jubilaciones.

En el periodo 2013-2018, la modificación en el diseño del régimen de beneficio definido, posterior a las reformas estructurales del esquema realizadas en 1997 y 2007, ha sido moderada, destacando solamente la inclusión en PEMEX del esquema de cuentas individuales; asimismo, en el IMSS, aunque el esquema de beneficio definido se reformó en 1997, la población que puede optar por el esquema establecido en la ley abrogada en ese año no presentó cambios en las condiciones paramétricas para ejercer su derecho pensionario y el instituto no ha realizado propuestas para su modificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 6, fracción VI y 31, fracción XI del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social; por lo que el problema público ha sido administrado, pero no atendido, toda vez que no se han presentado modificaciones sustanciales a su diseño con la finalidad de disminuir la presión en las finanzas públicas y propiciar la sostenibilidad del régimen, sino que se ha limitado a la asunción del pago por parte del Gobierno Federal, sin que sea clara la manera en la que se va a afrontar dicha responsabilidad en el largo plazo. Asimismo, se corroboró que los cambios y modificaciones que se presentaron en el marco presupuestario, en el periodo 2013-2018, fueron marginales, y se corresponden, con el incremento de los recursos ejercidos en la operación del régimen, el cual presentó un crecimiento promedio anual en 6.1%, al pasar de 576,756,521.8 miles de pesos a 775,859,184.9 miles de pesos.

En cuanto a la formulación de políticas para la promoción, el desarrollo y supervisión del régimen de beneficio definido, en 2018, no se emitieron disposiciones ni modificaciones al marco normativo en la materia. Adicionalmente, la SHCP realizó la recopilación de información de las instituciones públicas de la APF que contaron con un esquema pensionario complementario con lo que elaboró el documento "Informe de los Sistemas de Pensiones y Servicios de Salud que tienen a su cargo o administración las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, 2017", en el que se reportó la cobertura, los costos y los pasivos contingentes de 19 instituciones con un esquema pensionario de beneficio definido y se informó que el total del valor presente de la obligación, incluyendo pensiones y servicios de salud, representó un 53.7% del PIB, de los que el 44.9% se correspondía con el valor presente del sistema de pensiones. La compilación de la información de las entidades y dependencias de la APF permite el análisis de la información cuantitativa de los

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

esquemas de seguridad social y es de utilidad para conocer el estado de su sustentabilidad; no obstante, no se identificaron propuestas, realizadas en 2018, relacionadas con alternativas en materia de pensiones y sustentabilidad financiera, como resultado del análisis de la información cuantitativa de las Entidades y Dependencias de la APF, derivadas del análisis de la información proporcionadas por estas, por lo que la SHCP no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 32, fracción XXXIII, inciso c) del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto de las entidades federativas y los municipios, la SHCP informó que no se incluyen como población objetivo para la recopilación de la información de los sistemas pensionarios, ni evidencia que haya analizado la información relativa a los diversos sistemas de pensiones y seguridad social en que se involucren recursos de los diferentes órdenes de gobierno, por lo que no atendió lo dispuesto en el artículo 32, fracción XXXIII, inciso g) del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anterior, se considera que se carece de una entidad u organismo colegiado que tenga a su cargo el pleno conocimiento, revisión, análisis y funcionamiento de los esquemas pensionarios que coexisten en la política pública, que conduzca dicha política que permita atender el problema relacionado con garantizar el ingreso de los trabajadores al término de su vida laboral, atienda sus causas referentes a un diseño fragmentado, una baja cobertura y falta de sustentabilidad, a efecto de contribuir en el impulso a la sustentabilidad financiera y a la estabilidad de las finanzas públicas.

En el periodo 2013-2018, en cuanto a la formulación de políticas y regulación del régimen de beneficio definido, la SHCP participó, en la formulación de los acuerdos por los que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus empresas productivas subsidiarias, así como de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en los que se establecieron que el Gobierno Federal podría asumir una proporción de las obligaciones pensionarias en curso de pago, así como las que correspondan a los trabajadores de las Empresas Productivas del Estado, lo que coadyuvó a la sustentabilidad de sus regímenes pensionarios, no obstante, la ASF considera que la absorción de las responsabilidades en el pago de las obligaciones pensionarias implica la prevalencia en el aumento a la presión a las finanzas públicas, para lo cual es necesaria una reforma estructural en el régimen pensionario de beneficio definido, a efecto de que se establezcan condiciones que contribuyan a subsanar la situación de sustentabilidad,

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

específicamente en la población que está protegida por este régimen y que no ha presentado modificaciones en los requisitos paramétricos para ejercer su derecho pensionario, como es el caso de la generación en transición del IMSS, quienes, por disposición oficial pueden escoger el esquema en el que quieran jubilarse y que no presentaron modificaciones los requisitos respecto de la ley abrogada.

Adicionalmente, la SHCP participó en las gestiones para la contratación de un despacho actuarial, con el objetivo de proporcionar los elementos que permitan obtener un diagnóstico de las condiciones futuras del sistema de seguridad social militar a cargo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM) y, en su caso, formular una reforma integral a la ley de dicho instituto; a la fecha de la integración de este informe la reforma no ha sido presentada al Ejecutivo Federal.

En cuanto al contexto internacional, México se ubicó en el lugar 32, con 45.3 puntos, en el índice Global de Pensiones, solo por encima de India y Argentina, lo que lo ubicó en el grupo de los países que requieren de mejoras en su sistema pensionario. De los tres sub-índices que componen la medición, México presentó una mayor debilidad en el de adecuación con 37.3 puntos, seguido del de sustentabilidad con 57.1 y el de integridad con 41.6 y las recomendaciones emitidas para el sistema pensionario mexicano se relacionaron con elevar la pensión mínima para los adultos mayores más pobres; aumentar el nivel de las contribuciones para que los activos de los planes pensionarios también aumenten; mejorar la gobernanza del sistema, así como incluir niveles mínimos para el financiamiento de los planes de beneficio definido, y mejorar la comunicación entre los actores de los esquemas pensionarios.

La calificación obtenida en el subíndice de sustentabilidad se debe a la transición del sistema de seguridad social del régimen de beneficio definido al de cuentas individuales; no obstante, el promedio disminuye con el valor del subíndice de adecuación, que registra la calificación más baja, debido a que registra el ajuste de la pensión universal, así como del bajo nivel de la tasa de reemplazo.

La mejor posición en el estudio la obtuvieron los Países Bajos con 80.2 puntos de los 100 disponibles, por lo que se considera que el sistema es robusto y sustentable en el largo plazo. Dicho sistema se compone de 3 pilares que determinan la cuantía de la pensión que percibirá cada persona tras la conclusión de su vida profesional activa: la disposición estatal; las pensiones colectivas

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

complementarias, y la previsión privada e individual para la vejez. En comparación con el sistema de los Países Bajos, el mexicano denota su fragmentación, debido principalmente a la transición de la que es objeto desde 1997, y la cual ha propiciado la coexistencia de dos regímenes, cuyas generaciones aseguradas obtendrán beneficios marcadamente distintos.

Pre-recomendación al desempeño núm. 02

Instituto Mexicano del Seguro Social

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social formule y proponga, por medio de sus órganos normativos y su Consejo Técnico, iniciativas para la modificación de la Ley del Seguro Social que incluyan un ajuste gradual en las condiciones paramétricas referentes a la edad considerando la esperanza de vida y las cotizaciones semanales requeridas para el ejercicio del derecho pensionario de los trabajadores que están en posibilidad de optar por el esquema de beneficio definido establecido en la Ley del Seguro Social de 1973, similares a las ya realizadas por el ISSSTE, PEMEX y la CFE, a efecto de contribuir a la sustentabilidad de dicho régimen, y que en las revisiones contractuales del Contrato Colectivo de Trabajo del instituto se ajusten los requisitos de 27 y 28 años de cotización establecidos para mujeres y hombres, respectivamente, y para que se asiente una edad mínima para el ejercicio de sus derechos pensionarios y, con ello, se correspondan con los de la Ley del Seguro Social, con la finalidad de asegurar que cumplan con los asentados en ese documento normativo, de conformidad con lo establecido en los artículos 6, fracción VI y 31, fracciones XI y XVIII del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sugerencia a la Cámara de Diputados núm. 1

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Seguridad Social, analice la pertinencia de realizar un estudio o diagnóstico en el que se considere una reforma integral de la política de pensiones y jubilaciones, a efecto de atender la fragmentación del mismo, mediante una ley de aplicación general en la que se establezcan las condiciones o requisitos mínimos para otorgar pensiones contributivas y no contributivas, en términos de cobertura, portabilidad de derechos pensionarios, financiamiento, participación del Gobierno Federal y sustentabilidad financiera y en la que coexistan los diversos sistemas de pensiones existentes, regulada y conducida por una entidad especializada en la materia, que conozca de la información de los tres órdenes de gobierno, a fin de garantizar un ingreso en la vejez y contribuir a la estabilidad de las finanzas públicas, de conformidad con las mejores prácticas internacionales. [Resultado 1]

Sugerencia a la Cámara de Diputados núm. 2

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Seguridad Social, realice modificaciones a la Ley del Seguro Social, a fin de ajustar gradualmente las condiciones paramétricas solicitadas a los trabajadores del régimen de beneficio definido para que puedan ejercer su derecho pensionario, considerando la esperanza de vida, a efecto de propiciar la sostenibilidad del régimen pensionario, disminuir el costo fiscal a cargo del Gobierno Federal y con ello la presión a la estabilidad de las finanzas públicas. [Resultado 1]

Resultado núm. 2 Con Observaciones y Acciones

Cobertura del régimen de beneficio definido

NORMATIVA EN MATERIA DE LA COBERTURA DEL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO

Ordenamiento	Artículo/numeral	Contenido
CPEUM	1	En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
	123, Apartado A, fracción XXIX	Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes (...) y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.
	123, apartado B, fracción XI	La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: Cubrirá accidentes y enfermedades profesionales; la enfermedades no profesionales, (...) la jubilación, la invalidez y muerte.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	XVI	Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.
Ley del Seguro Social	2	La seguridad social tiene por finalidad garantizar (...) el otorgamiento de una pensión que (...) será garantizada por el Estado.
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	2, 3 y 44	La seguridad social de los trabajadores comprende los seguros de riesgo de trabajo; de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de invalidez y vida, los cuales son de carácter obligatorio. Los trabajadores tienen derecho al goce de una pensión al cumplir con los requisitos establecidos.
Reglamento del Régimen de Jubilaciones y Pensiones Contrato Colectivo de Trabajo IMSS 2017-2019	8 y 9	El trabajador que cumpla 65 años de edad, tendrá derecho al otorgamiento de la pensión de vejez, siempre y cuando tenga un mínimo de 10 años de servicios al Instituto. Al trabajador con 30 años de servicios al Instituto sin límite de edad que desee su jubilación, le será otorgada esta con la cuantía máxima fijada en la Tabla "A" del Artículo 4 del presente Régimen. La jubilación por años de servicios, comprende respecto de los trabajadores, su doble carácter de asegurado y de trabajador del Instituto.
Manual de Trabajo para Servidores Públicos de Mando de la CFE.	18, fracción VII	A los servidores públicos que ingresen al servicio de la CFE con posterioridad al 18 de agosto del 2008, quedará normado conforme el nuevo esquema de jubilaciones establecido como un sistema de contribución definida basado en cuentas individuales.
Contrato Colectivo de Trabajo de la Comisión Federal de Electricidad 2018-2020	Clausula 69, apartado primero	Los trabajadores que sean titulares de una plaza con anterioridad al 18 de agosto de 2008, así como aquellos trabajadores temporales que la Comisión les reconozca una antigüedad anterior al 18 de agosto de 2008 tendrán derecho a la jubilación. Los trabajadores que hasta el 31 de diciembre que hayan cumplido con las condiciones para jubilarse establecidas en el Contrato colectivo de Trabajo 2014-2016, podrán optar por ejercer su derecho a la jubilación en los términos previstos en dicho contrato (25 años de servicio para las mujeres y 30 para los hombres sin límite de edad).
Lineamientos que Regulan el Sistema de Control Interno de la Comisión Federal de Electricidad, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales	Apartado III.3	Actividades de Control Son aquellas acciones establecidas, a través de procesos, políticas, procedimientos, manuales de organización, instructivos y controles específicos que supervisan y aplican los responsables de las unidades administrativas para alcanzar los objetivos estratégicos institucionales y responder a sus riesgos asociados, incluidos los residuales y, en su caso, los de corrupción, fraude y de tecnologías de información.
Reglamento de Trabajo del personal de confianza de Petróleos Mexicanos y Empresas Productivas Subsidiarias	Artículo 82, Regla II. Jubilación por vejez	El personal de planta de confianza, contratado hasta el 31 de diciembre de 2015, tendrá derecho a una pensión por vejez pagadera cada catorce días, siempre que acredite haber cumplido 60 años de edad y acreditar 30 años de servicio al 31 de julio de 2021. A partir del 1 de agosto de 2021, haber cumplido 65 años de edad y acreditar 30 años de servicio. Dicha pensión se calculará tomando como base el 100.0% del promedio de los salarios ordinarios en el último año de servicio.
Contrato Colectivo de Pemex 2018-2020	Cláusula 134, fracción I	Los trabajadores que al 31 de diciembre de 2015 hayan registrado 15 años o más de antigüedad, cuando acrediten 25 años de servicio y 55 años de edad, tendrán derecho a pensión por vejez pagadera cada 14 días tomando como base el 80.0% del promedio de salarios ordinarios en el último año. Por cada año de servicios prestados después de cumplidos los 25, la pensión jubilatoria se incrementará en un 4.0% hasta llegar al 100.0% como máximo.

Ordenamiento	Artículo/numeral	Contenido
	Anexo 16, artículo 2	Los trabajadores sindicalizados contratados antes del 31 de diciembre de 2015 que hayan registrado una antigüedad menor de 15 años a esa fecha, y que no hayan optado voluntariamente por el esquema de cuentas individuales, podrán ejercer el derecho a la jubilación.
Lineamientos que Regulan el Sistema de Control Interno en Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales	VI.4	Información y Comunicación La información debe ser comunicada en la forma y el plazo adecuados para permitir la toma oportuna de decisiones y para que el personal cumpla con sus responsabilidades. Se establecerán los mecanismos para que la información financiera, económica, contable, jurídica y administrativa que se genere en el ámbito de su competencia, sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna.
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Objetivo 2.4	Ampliar el acceso a la seguridad social.
	Estrategia 2.4.2	Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población
Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018	Objetivo 5, línea de acción 5.5.1	Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas (...) de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad. Promover el fortalecimiento, la sustentabilidad y la portabilidad de los distintos sistemas pensionarios del país para realizar la transformación de sus sistemas hacia sistemas sustentables que ofrezcan seguridad al trabajador.
Programa Institucional del IMSS 2014-2018	Objetivo 1	Fortalecer la (...) cobertura en materia de seguridad social para incrementar la protección y el bienestar de las personas.

El acceso a la seguridad social^{9/} está directamente relacionado con la condición laboral y favorece principalmente a quienes cuentan con un trabajo formal y tiene la finalidad, entre otros, de otorgar una pensión.

El nivel de cobertura en este resultado está medido como la proporción de la población económicamente activa afiliada a un sistema de pensiones. Con la finalidad de verificar la cobertura del régimen pensionario de beneficio definido, el resultado se presenta en cuatro apartados: 1) Acceso a la seguridad social, 2) Trabajadores activos del régimen de beneficio definido, 3) Pensionados del régimen de beneficio definido y 4) Proporción de pensionados respecto de los trabajadores activos.

1) Acceso a la seguridad social

De acuerdo con los resultados de la última información oficial, derivada de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS)^{10/} del INEGI, a 2017, existía una población total de 123,655,752 personas, de las que el 73.9% (92,043,922) correspondió a población de 15 años y más. De ese total, el 59.4% (54,696,638) representó a la Población Económicamente Activa (PEA);^{11/} de ésta, únicamente el 36.3% (19,769,016) cotizó para su retiro, como se muestra a continuación:

^{9/} De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social se define como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

^{10/} El INEGI realiza la ENESS con una periodicidad de 4 años, por lo que los últimos datos disponibles, corresponden a los años 2009, 2013 y 2017.

^{11/} El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) define la PEA como: "todas las personas de 12 y más años que realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada), o que buscaron activamente hacerlo (población desocupada abierta), en los dos meses previos a la semana de levantamiento de la encuesta".

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE COTIZACIÓN, 2017
(Número de personas)

Concepto	Número de personas	Participación (%)
Población total	123,655,752	100.0
Población de 15 años y más	91,442,129	73.9
Población Económicamente Activa (PEA)	54,429,762	59.5
PEA que no ha cotizado	23,658,876	43.5
PEA que actualmente cotiza	19,769,016	36.3
PEA que anteriormente cotizó	10,747,768	19.7
PEA que no especificó	254,102	0.5
Población No Económicamente Activa (PNEA) ^{1/}	37,012,367	40.5
PNEA que no ha cotizado	27,685,803	74.8
PNEA que anteriormente cotizó	9,026,029	24.4
PNEA que actualmente cotiza	207,675	0.6
PNEA que no especificó	92,860	0.3

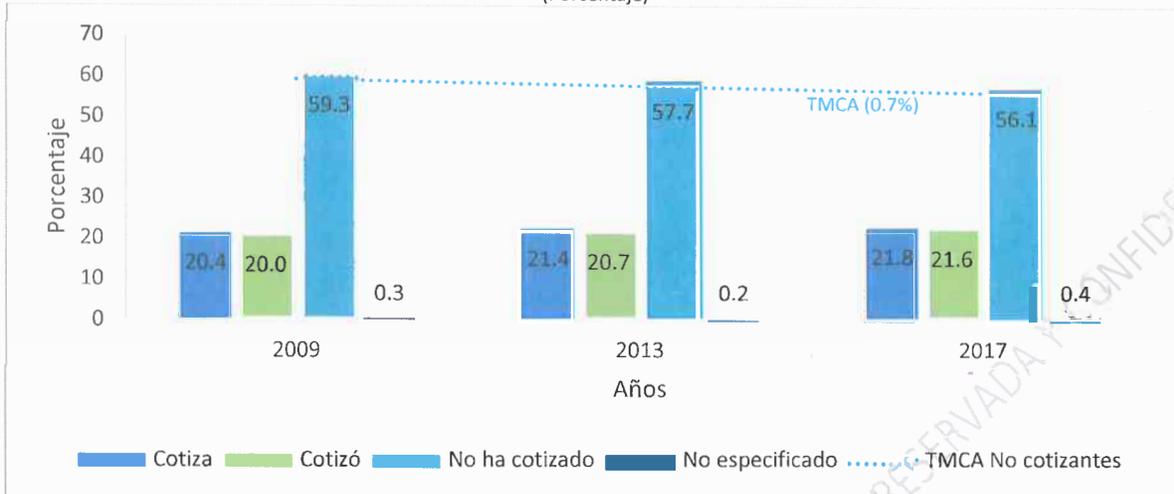
FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en los tabulados básicos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013 y 2017 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

^{1/} Se refiere a la población de 12 años y más que no realizaron actividades económicas en la semana de referencia ni buscaron hacerlo en los dos meses previos a la semana de referencia. La población económicamente inactiva de acuerdo con su condición de inactividad se clasifica en: estudiantes, personas dedicadas al quehacer doméstico, pensionados y/o jubilados; personas en edad avanzada, incapacitados para trabajar por el resto de su vida y otros inactivos.

El 43.5% de la PEA manifestó no haber cotizado, por lo que no ha realizado alguna aportación para su pensión o retiro en instituciones de seguridad social. Asimismo, se identificó que únicamente el 0.6% de la Población no económicamente activa cotiza de manera voluntaria a alguna institución de seguridad social.

Los registros históricos sugieren que, en términos generales, se incrementó 1.4 puntos porcentuales la cobertura de trabajadores cotizantes, al pasar de 20.4% en 2009 de la población de 15 años y más al 21.8% en 2017, como se observa a continuación:

CONDICIÓN DE COTIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS, 2019-2017
(Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base los tabulados básicos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013 y 2017 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En el periodo 2009-2017, aun cuando el porcentaje de población de 15 años y más que nunca ha cotizado en alguna institución de seguridad social disminuyó en promedio anual 0.7%, al pasar de 59.3% en 2009 a 56.1% en 2017, la proporción de la población que no ha realizado alguna aportación para su pensión o retiro se ha mantenido en niveles similares.

Para determinar la cobertura de acceso a pensiones y jubilaciones al cierre de 2018, la ASF revisó los 69 regímenes de pensiones de la Administración Pública Federal, así como de las Universidades Públicas Estatales (UPES) y Organismos Autónomos. Del análisis de la información se verificó que los trabajadores activos tienen regímenes complementarios particulares en cada dependencia y entidad, no obstante que se encuentran afiliados al IMSS o al ISSSTE, con excepción de los trabajadores del ISSFAM y de algunas de las UPES que tienen un régimen propio al igual que PEMEX. Para el caso de Banco de México, se identificó que mantiene un convenio con el IMSS, por lo que se actualizó de régimen propio, como se indicó en la evaluación 1203 de la política pública de pensiones y jubilaciones realizada por la ASF, con motivo de la Cuenta Pública 2013, a régimen complementario a la LSS.

De lo anterior se concluyó que la cobertura de acceso a seguridad social, en términos de pensiones y jubilaciones se distribuyó principalmente entre cinco dependencias: IMSS, ISSSTE, ISSFAM, PEMEX y UPES, sin considerar información de estados y municipios que no se encuentran afiliados a ninguno de los institutos de seguridad social, toda vez que la SHPC no dispone de la información al respecto, como se indicó en el resultado número 1 de este documento.

En cuanto a la CFE, se verificó que la empresa celebró un contrato con el IMSS, a efecto de que sus trabajadores dispongan de los seguros que mandata la LSS, por lo que reciben la pensión del instituto, así como una pensión financiada por CFE en el caso del régimen de BD y por la comisión y el trabajador en el caso del régimen de CI.

Con la revisión de los anuarios estadísticos 2018 del IMSS y el ISSSTE; del Sistema de Información de Estadística de Personal de la CFE; del Sistema Institucional de Recursos Humanos y Nómina de PEMEX, así como de la información complementaria proporcionada por el ISSFAM y la SEP,^{12/} se determinó que a ese año existían 23,418,483 trabajadores activos que pudieran tener acceso a pensión, como se observa a continuación:

^{12/} Con oficio número DGPYRF/40.2-1432/2019 del 29 de marzo de 2019, la SEP proporcionó información en relación a las Universidades Públicas Estatales.

COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO, 2013-2018
(Número de personas y porcentajes)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	2018 (f)	TMCA
Población de 15 años y más	86,128,981	87,520,286	89,054,182	90,477,120	91,442,129	93,845,856	1.7
PEA (I)	52,370,886	52,108,400	53,809,017	54,034,800	54,429,762	56,023,199	1.4
Población sin acceso a pensión (II)=(I)-(III)	32,805,921	31,760,602	32,765,828	32,222,054	31,790,564	32,604,716	(0.1)
Trabajadores activos con acceso a pensión (III)	19,564,965	20,347,798	21,043,189	21,812,746	22,639,198	23,418,483	3.7
IMSS	16,626,032	17,352,605	18,010,404	18,763,392	19,579,844	20,275,262	4.1
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017, ENESS. Tabulados básicos; información proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019; anuarios estadísticos del ISSSTE e información proporcionada mediante oficios núms. 120.121_SAVD_JSCOSNAV_032_2019 del 12 de marzo de 2019 y 120.121/JSUOFI/420/2019/8 del 21 de mayo de 2019; información proporcionada por PEMEX mediante oficio núm. CA_COMAUD_AI_GEIR_0403_2019 del 15 de marzo de 2019; información proporcionada por CFE mediante oficios XL000/0057/2019 del 8 de marzo de 2019 y XL000/0181/2019 del 22 de mayo de 2019, e Información proporcionada por la SEP mediante oficio núm. DGPYRF/40.2-1432/2019 del 29 de marzo de 2019.

- 1/ Corresponde al personal de confianza y sindicalizado de planta y transitorio.
- 2/ En el cálculo del número de trabajadores activos se agregó a los de la CFE, que representan el 0.4% de la población del IMSS, aun cuando éstos pueden ya estar considerados en las cifras del instituto, toda vez que es una empresa con participación importante en el monto de los pasivos pensionarios y ente auditado, por lo que se detallará su participación en la política pública.
- 3/ Las UPES se agrupan en cuatro conjuntos respecto de su cotización y responsabilidad del pago de su sistema de pensiones. Para determinar la cobertura únicamente se consideraron las UPES pertenecientes al grupo III, toda vez que se refiere a regímenes de las universidades que cuentan con un sistema de pensiones formal bajo su responsabilidad total, por lo que hacen frente a las pensiones totales a su cargo y a los pagos únicos. Los otros tres grupos se refieren a UPES cuyos trabajadores se encuentran afiliados o reciben pensiones de los institutos de seguridad social.

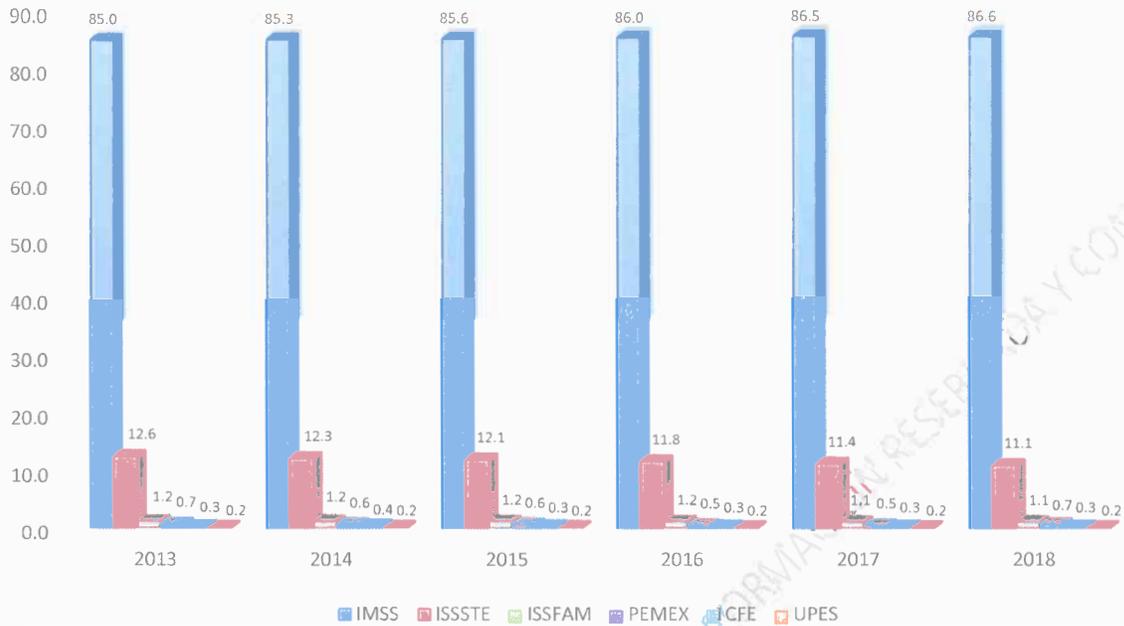
$$TMCA = \left[\left(\frac{(f)}{(a)} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

De los 23,418,483 trabajadores activos cotizantes al sistema de pensiones y que tendrán acceso a una pensión, a 2018, el 86.6% (20,275,262 trabajadores) lo registró el IMSS; [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED], como se observa en la gráfica siguiente:

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS TRABAJADORES COTIZANTES AL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO, 2013-2018 (Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017. ENES. Tabulados básicos; información proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019; anuarios estadísticos del ISSSTE e información proporcionada mediante oficios núms. 120.121_SAVD_JSCOSNAV_032_2019 del 12 de marzo de 2019 y 120.121/JSUOFI/420/2019/8 del 21 de mayo de 2019; información proporcionada por PEMEX mediante oficio núm. CA_COMAUD_AI_GEIR_0403_2019 del 15 de marzo de 2019; información proporcionada por CFE mediante oficios XL000/0057/2019 del 8 de marzo de 2019 y XL000/0181/2019 del 22 de mayo de 2019, e información proporcionada por la SEP mediante oficio núm. DGPYRF/40.2-1432/2019 del 29 de marzo de 2019.

En el periodo 2013-2018, el IMSS mostró un crecimiento promedio anual de 0.4% en el porcentaje de trabajadores activos cotizantes al sistema de pensiones

[REDACTED]

La baja cobertura de acceso a la seguridad social refleja las deficiencias en los mecanismos de política pública para dar cumplimiento al objetivo 2.4 previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que pretendió “Ampliar el acceso a la seguridad social”, en su componente de pensiones y jubilaciones, así como de la estrategia 2.4.2 de “Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población”, toda vez que la cobertura de la seguridad social está restringida por la condición laboral de la persona, por lo que, a 2018, el derecho a la seguridad social se encontró acotado a los trabajadores o a la población con un empleo formal y no como un derecho universal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el 44.1% de las personas de 15 años y más registradas en 2017, que manifestó no cotizar en el momento de la encuesta del INEGI pero que anteriormente cotizó, aunado al 43.5% de la PEA que a ese año, nunca había cotizado, se traduce en una oportunidad de ampliar la cobertura de seguridad social y mejorar los niveles de ahorro para el retiro de los trabajadores, ello supone incentivar la formalidad como una solución sustentable que garantice el acceso a la seguridad social de los mexicanos,^{13/} así como generar un mayor apego respecto de las cuentas individuales, estimular el ahorro voluntario o la adopción del régimen voluntario de la LSS o de la LISSSTE, mediante acciones de promoción y difusión de las principales instituciones de seguridad social.^{14/}

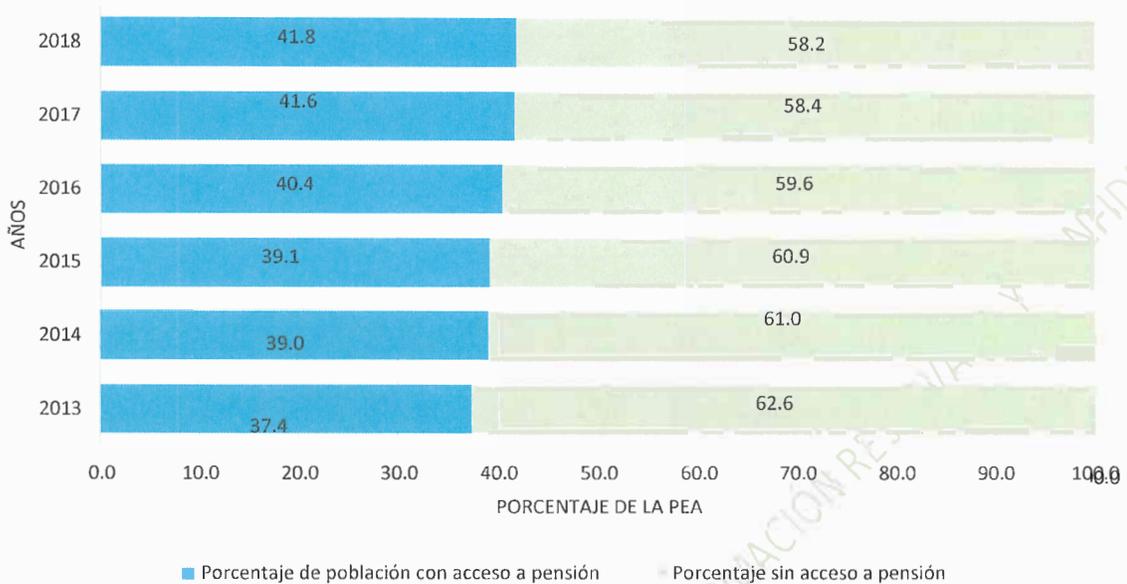
En el periodo 2013-2018 el número de trabajadores con acceso a pensión creció 3.7% en promedio anual, al pasar de 19,564,965 a 23,418,483 de trabajadores; en tanto que la población sin acceso a pensión disminuyó en promedio anual 0.1%, al pasar de 32,805,921 en 2013 a 32,604,716 en 2018.

El total de trabajadores en 2018 significó una cobertura de trabajadores con acceso a pensión de 41.8% respecto de la PEA, como se muestra a continuación:

^{13/} Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diagnóstico del sistema de Seguridad Social, pág. 49.

^{14/} Las medidas para estimular el ahorro voluntario se detallan en el Informe de la auditoría 57 GB Pensiones y jubilaciones bajo el régimen de cuentas individuales.

COBERTURA DE ACCESO A SEGURIDAD SOCIAL, COMO PROPORCIÓN DE LA PEA, 2013-2018
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017. ENESS. Tabulados básicos; información proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019; anuarios estadísticos del ISSSTE e información proporcionada mediante oficios núms. 120.121_SAVD_JSCOSNAV_032_2019 del 12 de marzo de 2019 y 120.121/JSUOFI/420/2019/8 del 21 de mayo de 2019; información proporcionada por PEMEX mediante oficio núm. CA_COMAUD_AI_GEIR_0403_2019 del 15 de marzo de 2019; información proporcionada por CFE mediante oficios XL000/0057/2019 del 8 de marzo de 2019 y XL000/0181/2019 del 22 de mayo de 2019, e Información proporcionada por la SEP mediante oficio núm. DGPYRF/40.2-1432/2019 del 29 de marzo de 2019.

La cobertura de acceso a pensiones se incrementó 2.2% en promedio anual, al pasar de 37.4% respecto de la PEA en 2013 al 41.8% en 2018, lo que significa que menos de la mitad de la población económicamente activa está protegida por algún esquema de seguridad social.

La población sin acceso a seguridad social sigue manteniéndose en niveles superiores al 50.0%, con una disminución promedio anual de 1.4%, al pasar de 62.6% a 58.2% en el periodo 2013- 2018, lo que implica que la población económicamente activa sin acceso a pensión generará un costo adicional para el Estado cuando alcance su vejez y demande servicios de seguridad social.

Lo anterior refleja que las reformas estructurales no han podido superar la incapacidad histórica de los sistemas de pensiones por cubrir a los empleados del sector informal de la economía que les garanticen contar con beneficios pensionarios al término de su vida laboral.

En cuanto a los esfuerzos por ampliar la cobertura del acceso a la seguridad social en materia de pensiones, se identificó que, el 8 de septiembre de 2013, el Ejecutivo Federal, mediante la SHCP, presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicional los artículos 4, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

seguridad social universal, así como la iniciativa de decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, en los términos siguientes:

RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES-INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

INICIATIVAS DE REFORMA PROPUESTAS POR EL EJECUTIVO FEDERAL, 2013

Ordenamiento	Objetivos	Población objetivo	Contenido de la reforma propuesta
Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4o, 73 y 123 de la CPEUM	Incluir el derecho de los adultos mayores a contar con una Pensión Universal.	Todos aquellos adultos mayores de 65 años que no puedan obtener una pensión contributiva.	<p>Establecer de manera expresa a nivel constitucional los derechos fundamentales de los adultos mayores de 65 años; así como la obligación del Estado de proteger sus derechos.</p> <p>Establecer la obligación del Estado de garantizar que los adultos mayores puedan sufragar sus gastos básicos de manutención durante su vejez.</p> <p>Garantizar que la política sea sostenible financieramente.</p>
		Trabajadores	<p>Garantizar a todos los trabajadores del sector formal con situación de desempleo, un mecanismo que evite el detrimento en el nivel de vida de su familia y le permita reinserirse al mercado laboral de la manera más pronta posible.</p> <p>La prestación que se otorgará mediante el seguro de desempleo servirá para desincentivar las transiciones hacia empleos menos productivos en el sector informal.</p> <p>La estructura del seguro es redistributiva, por lo que permitirá beneficios más altos a la población de menor ingreso.</p> <p>Modificación del artículo 123, apartado A, fracción XXIX constitucional, para eliminar la mención al seguro de cesación involuntaria, toda vez que el nuevo seguro propuesto no está limitado a dicha modalidad de terminación de relaciones laborales.</p>
Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo	Derecho de los trabajadores a contar con un seguro de desempleo.	Adultos mayores de 65 años y más que no tengan pensión, con residencia en el territorio nacional, inscritos en el Registro Nacional de Población y que tengan ingresos mensuales o inferiores a quince salarios mínimos.	<p>Universalidad. Los esquemas de protección social de carácter universal presentan ventajas significativas sobre los programas focalizados, tanto del lado de la eficacia para combatir la pobreza, como en los gastos administrativos para el Estado.</p> <p>Equilibrio financiero. Debe ser un esquema con una estrategia clara de mediano y largo plazo que permita distribuir eficientemente en el tiempo la carga sobre las finanzas públicas.</p> <p>El monto se propone en 1,092 pesos, actualizados conforme el INPC, cantidad determinada a partir de la línea de bienestar mínimo de 2013.</p> <p>Flexibilidad. La edad para acceder a la pensión es de origen 65 años, revisada cada cinco años, de acuerdo con la variación en la esperanza de vida de los mexicanos.</p> <p>El Gobierno Federal aportará a un fondo financiero recursos presupuestales que serán individualizados a favor de cada mexicano y se establecerán mecanismos que fomenten el ahorro complementario.</p>
		Trabajadores afiliados al régimen obligatorio de la LSS o la LISSSTE	<p>Financiamiento: Gobierno Federal</p> <p>La iniciativa establece que en el PEF de cada año deberán preverse, en un apartado específico, las erogaciones correspondientes a la pensión universal. Los gastos de administración y operación del esquema serán cubiertos por el Gobierno Federal. Para el financiamiento de la Pensión Universal de las personas que a partir de 2014 cumplan 18 años de edad, constituirá un fideicomiso en el Banco de México irrevocable, sin estructura orgánica, el cual se integrará con los recursos que, atendiendo a los estudios actuariales y demográficos, se prevean cada año en el PEF. Los recursos aportados se individualizarán a favor de las personas en la medida que se cuente con la información que permita su plena identificación y se encuentren registrados en una administradora de fondos para el Retiro.</p> <p>La administración y operación del seguro será a cargo del IMSS y del ISSSTE.</p> <p>Para acceder al beneficio, las personas deben haber cotizado al menos 24 meses en un periodo no mayor a 36 meses, a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de la prestación.</p> <p>Haber permanecido en condición de desempleo al menos cuarenta y cinco días naturales.</p> <p>No percibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión u otro apoyo por desempleo.</p> <p>El seguro consistirá en máximo 6 pagos mensuales, divididos en dos etapas. La primera con dos pagos, por un monto correspondiente al 60.0% y 50.0% respectivamente, de las últimas veinticuatro cotizaciones; para los cuatro pagos siguientes el monto mensual será equivalente al 40.0% del salario promedio.</p> <p>El pago de la prestación terminará cuando se hayan cobrado la totalidad de las exhibiciones; el desempleado que reincorpore a una relación laboral; perciba algún tipo de ingreso económico; incumpla con las obligaciones o cuando fallezca.</p> <p>Financiamiento: recursos obtenidos de la aportación obligatoria del patrón.</p> <p>El financiamiento y los gastos administrativos de la prestación se realizarán con cargo al patrón según la LSS o la LISSSTE, equivalente al 3.0% sobre el salario del trabajador y los rendimientos que genere. De la cuota, 2.0% se depositará en una subcuenta mixta que se abrirá en la cuenta individual del trabajador y el 1.0% en el fondo solidario. La prestación sólo podrá recibirse una vez cada 5 años. Se ocupará en primer término los recursos disponibles en la subcuenta mixta, si estos no son suficientes se ocupará los recursos del fondo solidario y, en caso de que éstos tampoco sean suficientes se utilizará el subsidio del Gobierno Federal.</p> <p>Fondo solidario</p> <p>Constituido y administrado por el Gobierno Federal, mediante la SHCP al que se le destinará el 1.0% sobre el salario del trabajador de las cuotas que aporten los patrones para el seguro de desempleo.</p> <p>Subcuenta mixta</p> <p>Los recursos podrán utilizarse para complementar los recursos de la subcuenta mixta, en caso de que el trabajador obtenga un crédito, así como para la contratación de una renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o entrega en una sola exhibición.</p>

FUENTE: Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4o., 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal. Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, proporcionadas por la SHCP, mediante oficio núm. 710-DGAIS-0361-19 del 14 de marzo del 2019.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

La reforma constitucional fue aprobada en la Cámara de Diputados el 24 de octubre de 2013 y se remitió la minuta correspondiente a la Cámara de Senadores en donde se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Social y de Estudios Legislativos, Primera el 29 de octubre de 2013. A 2018, dicha revisión se encontró en un estatus de pendiente.

En relación con la iniciativa de decreto por la que se expiden la Ley de Pensión Universal (LPU) y del Seguro de Desempleo, con la revisión del dictamen a discusión de las Comisiones Unidas Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 18 de marzo de 2014, se identificó que las comisiones analizaron la iniciativa concluyendo que reúne los elementos de universalidad, protección básica y sustentabilidad financiera, por lo que la aprobaron en esa fecha y la turnaron a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Seguridad Social y de Estudios Legislativos Primera de la Cámara de Senadores, el 19 de marzo de 2014. A 2018, dicho análisis se encontraba pendiente.

Al respecto, la ASF considera que es necesario analizar e implementar las reformas necesarias que permitan amparar el acceso a la seguridad social, en materia de pensiones y jubilaciones; sin embargo, es preciso que, con base en criterios de universalidad, protección básica y sustentabilidad financiera en el largo plazo, se examinen los mecanismos de financiamiento mediante los cuales se otorgaría la pensión universal, toda vez que, derivado de los compromisos asumidos en la LSS y la LISSTE, así como de los regímenes vigentes, se identificó un valor presente a 2018 de obligaciones pensionarias de 17,788,488.2 millones de pesos que representan 0.8 veces el PIB, como se detalla en el resultado de sustentabilidad de este informe, por lo que se considera que el financiamiento de dicha pensión ejercerá mayor presión sobre la estabilidad de las finanzas públicas. Lo que obliga a que cualquier tipo de reforma que se apruebe e implemente deberá de estar acompañada de los planes financieros que hagan posible su sustentabilidad y no representen en un futuro un problema. Asimismo, se deberán de analizar las prácticas internacionales en las que se realizaron reformas similares a las de la Ley de pensión universal.

La OCDE señala que un limitado alcance de las medidas de apoyo para pérdidas de empleo incide en el aumento del sector informal. De acuerdo con el Informe de Perspectivas 2012 de dicha organización, México es el único país miembro que no contaba con un seguro de desempleo; sin embargo, reducir el tamaño del sector informal es un reto que trasciende el ámbito de la política pública de pensiones y jubilaciones, el cual debe abordar un conjunto de políticas fiscales,

económicas y estructurales; sin embargo, la ASF considera que un mayor alcance de las medidas de apoyo para pérdidas de empleo incidirá en la ampliación del acceso a la seguridad social, por lo que resulta necesario revisar la iniciativa de la Ley del Seguro de Desempleo, considerando las mejores prácticas internacionales.

2) Trabajadores activos

De la población activa con acceso a pensión en 2018 (23,418,483 trabajadores), se identificó que el 34.5% (8,071,257) de trabajadores está afiliada al régimen de beneficio definido (BD), como se muestra a continuación:



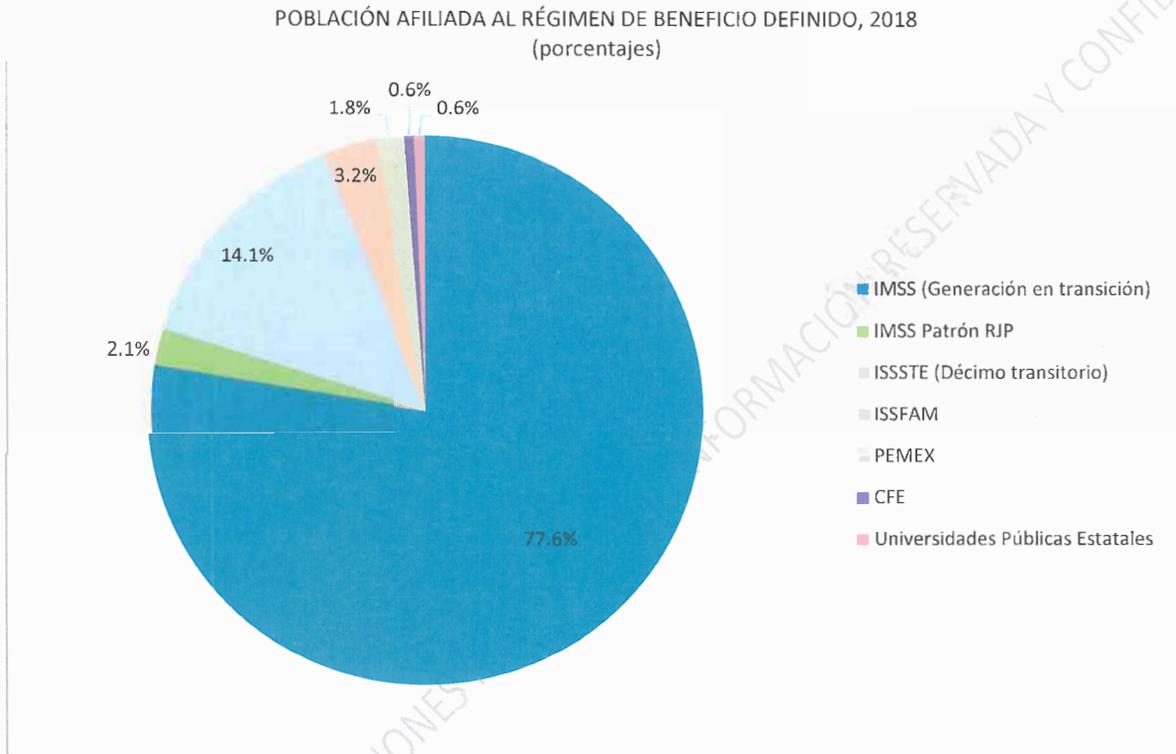
FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en las Valuaciones Financieras y Actuariales, los Informes Financieros y Actuariales; anuarios estadísticos, e Informes al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión Sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS del periodo 2013-2018 e información proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019. Anuario estadístico 2018, e información proporcionada por el ISSSTE mediante oficios núms. 120.121_SAVD_JSCOSNAV_032_2019 del 12 de marzo de 2019; 120.121/JSUOFI/420/2019/8 del 21 de mayo de 2019 y 120121 JSUOFI-0421-2019 del 17 de mayo de 2019. Información del sistema institucional de recursos humanos y de nómina de PEMEX, proporcionada mediante oficios núms. CA/COMAUD/AI/GEIR/0976/2019 del 5 de junio de 2019 y CA/COMAUD/AI/GEIR/091127/2019 del 27 de junio de 2019. Información extraída del sistema de Información de Estadística de Personal y Sistema Integral de Recursos Humanos de la CFE, proporcionada mediante oficios núms. XL000/0057/2019 del 8 de marzo de 2019, oficio núm. XL000/0181/2019 y XL000/0212/2019 del 5 de junio de 2019. Evaluación del Ahorro y Diagnóstico de los Resultados Obtenidos por las Reformas a los Beneficios que Otorgan la Universidades Públicas Estatales a sus Trabajadores, así como información proporcionada por la SEP mediante oficio DGPYRF/40.2-1432/2019 del 29 de marzo de 2019. Valuaciones actuariales del seguro colectivo de retiro del ISSFAM del periodo 2013-2018, proporcionadas mediante oficios núms. DF11312/063/2019 y DF11312/069/2019 del 11 y 12 de marzo de 2019.

En el periodo 2013-2018, la población con acceso a pensión bajo el régimen de beneficio definido ha disminuido en promedio anual 2.2%, al pasar de 9,029,178 a 8,071,257 como consecuencia de las reformas a los principales esquemas de pensiones y jubilaciones del país en los que se pasó del

régimen de beneficio definido al de cuentas individuales, por lo que la población afiliada a éste último creció en promedio anual 7.8%, al pasar de 10,535,787 trabajadores a 15,347,226 en el periodo.

De los 8,071,257 trabajadores activos bajo el régimen de beneficio definido a 2018,^{15/} el IMSS registró el mayor porcentaje con el 79.7% (6,435,029 trabajadores),

como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en las Valuaciones Financieras y Actuariales, los Informes Financieros y Actuariales; anuarios estadísticos, e Informes al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión Sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS del periodo 2013-2018 e información proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019. Anuario estadístico 2018, e información proporcionada por el ISSSTE mediante oficios núms. 120.121_SAVD_JSCOSNAV_032_2019 del 12 de marzo de 2019; 120.121/JSUOFI/420/2019/8 del 21 de mayo de 2019 y 120.121_JSUOFI-0421-2019 del 17 de mayo de 2019. Información del sistema institucional de recursos humanos y de nómina de PEMEX, proporcionada mediante oficios núms. CA/COMAUD/AI/GEIR/0976/2019 del 5 de junio de 2019 y CA/COMAUD/AI/GEIR/091127/2019 del 27 de junio de 2019. Información extraída del sistema de Información de Estadística de Personal y Sistema Integral de Recursos Humanos de la CFE, proporcionada mediante oficios núms. XL000/0057/2019 del 8 de marzo de 2019, oficio núm. XL000/0181/2019 y XL000/0212/2019 del 5 de junio de 2019. Evaluación del Ahorro y Diagnóstico de los Resultados Obtenidos por las Reformas a los Beneficios que Otorgan la Universidades Públicas Estatales a sus Trabajadores, así como información proporcionada por la SEP mediante oficio DGPYRF/40.2-1432/2019 del 29 de marzo de 2019. Valuaciones actuariales del seguro colectivo de retiro del ISSFAM del periodo 2013-2018, proporcionadas mediante oficios núms. DF11312/063/2019 y DF11312/069/2019 del 11 y 12 de marzo de 2019.

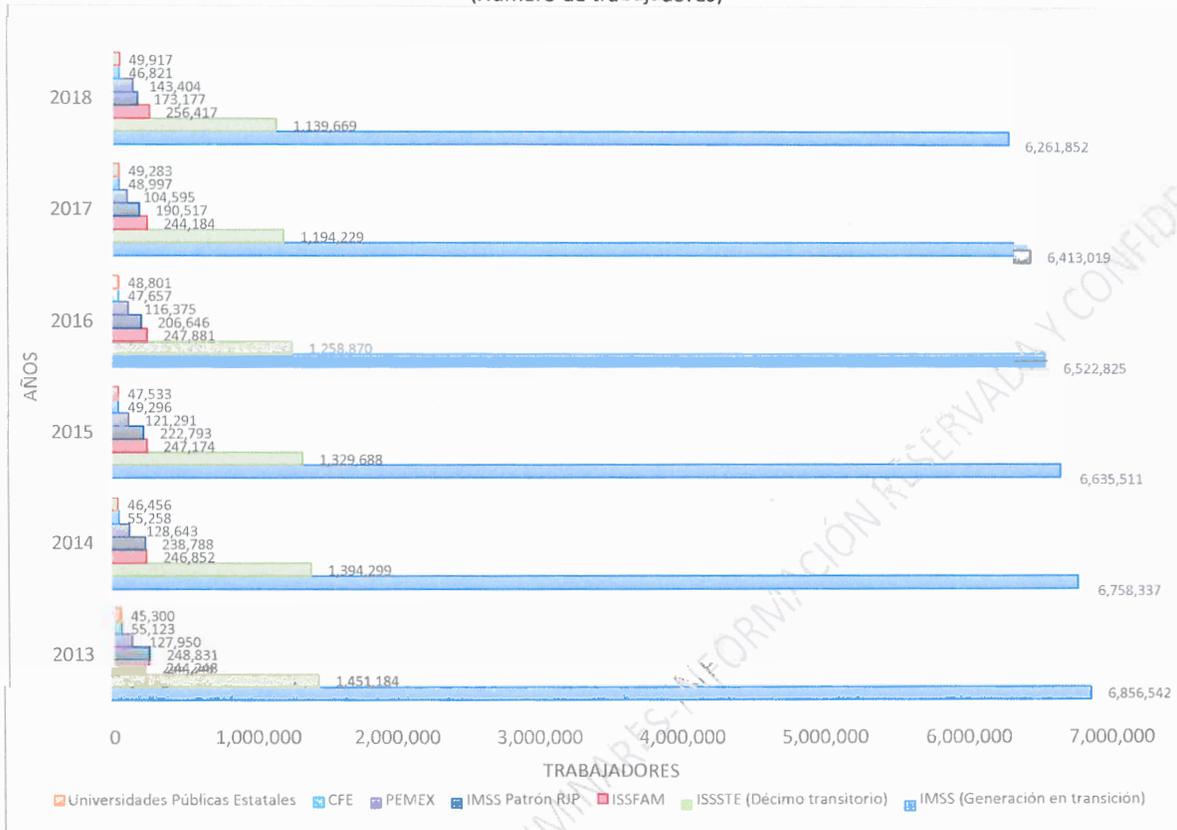
^{15/} La desagregación de la población de cuentas individuales por institución se detalla en el informe de la auditoría 57-GB Pensiones bajo el régimen de cuentas individuales.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

La población afiliada al IMSS clasificada como de beneficio definido se refiere a la población en transición, por lo que se estimó considerando que las personas que tienen el derecho de elección de régimen, opten pensionarse bajo el régimen de la Ley del Seguro Social de 1973 (LSS73); sin embargo, dicha población también puede elegir el actual régimen de cuentas individuales de la Ley del 1997 (LSS97), la decisión la toma el trabajador al final de su vida laboral, por lo que a 2018³ no se puede establecer una cifra exacta del número de trabajadores bajo el régimen de BD.

La tendencia de la población afiliada al régimen de beneficio definido por institución en el periodo 2013-2018 se muestra a continuación:

POBLACIÓN AFILIADA AL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO POR INSTITUCIÓN, 2013-2018
(Número de trabajadores)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en las Valuaciones Financieras y Actuariales del IMSS del periodo 2013-2018. Anuario estadístico 2018, e información proporcionada por el ISSSTE mediante oficios núms. 120.121_SAVD_JSCOSNAV_032_2019 del 12 de marzo de 2019; 120.121/JSUOFI/420/2019/8 del 21 de mayo de 2019 y 120.121 JSUOFI-0421-2019 del 17 de mayo de 2019. Información del sistema institucional de recursos humanos y de nómina de PEMEX. Información extraída del sistema de Información de Estadística de Personal y Sistema Integral de Recursos Humanos de la CFE, proporcionada mediante oficios núms. XL000/0057/2019 del 8 de marzo de 2019, oficio núm. XL000/0181/2019 y XL000/0212/2019 del 5 de junio de 2019. Evaluación del Ahorro y Diagnóstico de los Resultados Obtenidos por las Reformas a los Beneficios que Otorgan la Universidades Públicas Estatales a sus Trabajadores. Valuaciones actuariales del seguro colectivo de retiro del ISSFAM del periodo 2013-2018, proporcionadas mediante oficios núms. DF11312/063/2019 y DF11312/069/2019 del 11 y 12 de marzo de 2019.

La institución que registró un decremento mayor en su población de beneficio definido fue el IMSS en su carácter de patrón, al registrar una disminución en promedio anual de 7.0%, al pasar de 248,831 trabajadores en 2013 a 173,177 en 2018.

A 2018, los regímenes pensionarios del IMSS, el ISSSTE, y la CFE ya fueron reformados y modificados de un régimen de beneficio definido a uno de cuentas individuales, por lo que presentan una disminución en la población de beneficio definido.

2.1. Trabajadores IMSS

De conformidad con la Ley del Seguro Social, la afiliación a la actual ley del IMSS comprende dos tipos de regímenes: obligatorio y voluntario, cuya diferencia radica en los esquemas de prestaciones y requisitos de acceso, así como el financiamiento. Los trabajadores asegurados que cuentan con los beneficios pensionarios de cesantía en edad avanzada y vejez son los de las modalidades 10, 13, 14, 17 y 30 del régimen obligatorio y 34, 35, 40, 42, 43 y 44 del régimen voluntario, que a 2018 ascendieron a 19,835,446 trabajadores, que representaron el 71.2% del total de asegurados (27,866,072) como se muestra a continuación:

TRABAJADORES ASEGURADOS POR EL IMSS POR TIPO DE RÉGIMEN Y ESQUEMA DE PRESTACIONES, 2018
(Número de trabajadores y porcentaje)

Modalidad	Descripción	Tipo de seguro					Asegurados	Proporción (%)
		SRT	SEM	SIV	SRCV	SGPS		
Total de asegurados						27,866,072	100.0	
Total con acceso a pensión						20,275,262	72.8	
IMSS – Asegurador ^{1/}						19,835,446	71.2	
Régimen obligatorio						19,598,082	70.3	
10	Trabajadores permanentes y eventuales de la ciudad	✓	✓	✓	✓	✓	18,989,096	68.1
13	Trabajadores permanentes y eventuales del campo	✓	✓	✓	✓	✓	394,268	1.4
14	Trabajadores eventuales del campo cañero	✓	✓	✓	✓	✓	40,713	0.2
17	Reversión de cuotas por subrogación de servicios	✓	✓	✓	✓	✓	79,165	0.3
30	Productores de caña de azúcar	✓	✓	✓	✓	✓	94,840	0.3
Régimen voluntario						7,828,174	28.1	
32	Seguro Facultativo ^{2/}		✓				6,911,859	24.8
33	Seguro de salud para la familia		✓				266,771	1.0
34	Trabajadores domésticos	✓	✓	✓	✓		3,658	n.s.
35	Patrones personas físicas con trabajadores a su servicio	✓	✓	✓	✓ ^{4/}		5,939	n.s.
36	Trabajadores al servicio de gobiernos estatales, municipales y organismos descentralizados ^{3/}		✓				152,179	0.5
38	Trabajadores al servicio de las administraciones públicas federal, entidades federativas y municipios ^{3/}	✓	✓				258,001	0.9
40	Continuación voluntaria en el régimen obligatorio			✓	✓		166,261	0.6
42	Trabajadores al servicio de las administraciones pública federal, entidades federativas y municipios ^{3/}	✓	✓	✓	✓		19,001	0.1
43	Incorporación voluntaria del campo al régimen obligatorio	✓	✓	✓	✓ ^{4/}		19,971	0.1
44	Trabajadores independientes	✓	✓	✓	✓ ^{4/}		22,534	0.1
IMSS - Patrón						439,816	2.2	

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información proporcionada por la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019.

n.s. No significativo.

SRT: Seguro de Riesgos de Trabajo

SEM: Seguro de Enfermedades y Maternidad

SIV: Seguro de Invalidez y vida

SRCV: Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez

SGPS: Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales

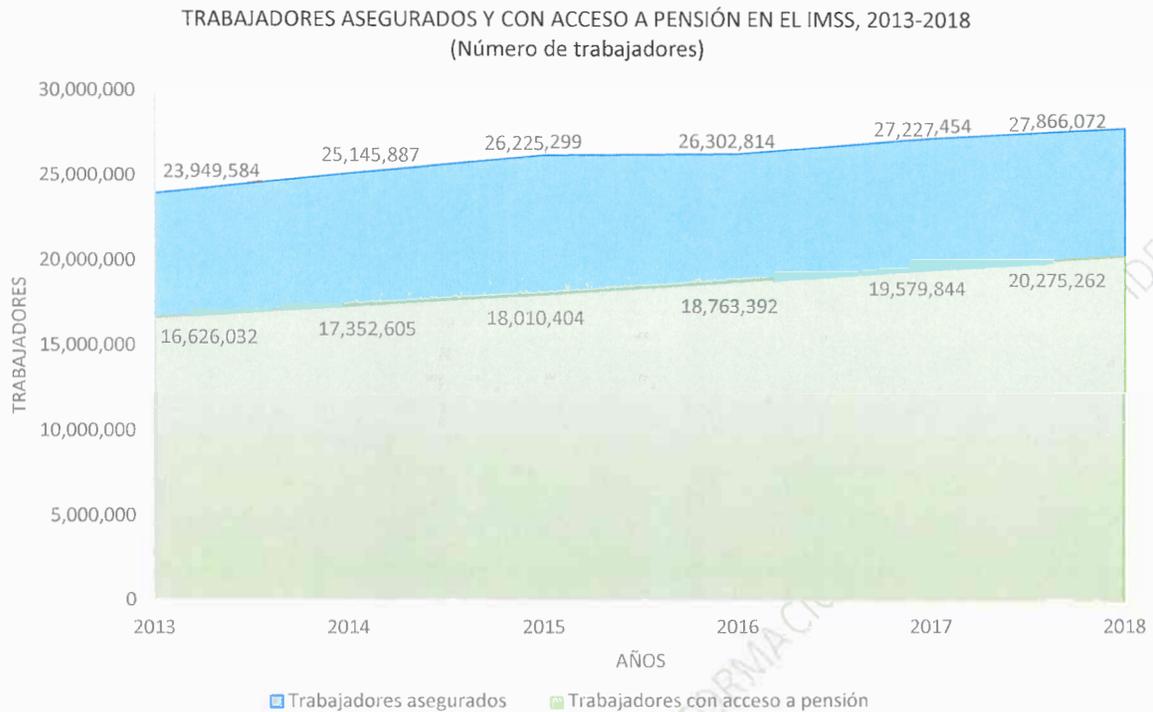
^{1/} Considera las modalidades del régimen obligatorio más la 34, 35, 40, 42, 43 y 44 del régimen voluntario que tienen beneficios pensionarios del seguro de retiro, cesantía y vejez.

^{2/} Seguro para estudiantes y familiares de los trabajadores del IMSS y de la CFE.

^{3/} En las modalidades los asegurados son trabajadores al servicio de la administración Pública Federal estatal o municipal, la diferencia entre las modalidades se relacione con el tipo de seguro a los cuales se tiene derecho.

^{4/} Sólo tiene la cobertura de retiro y vejez, más no la de cesantía.

En el periodo 2013-2018, el número de trabajadores con acceso a pensión mostró un crecimiento más acelerado, respecto del incremento de asegurados totales en el IMSS, como se observa a continuación:

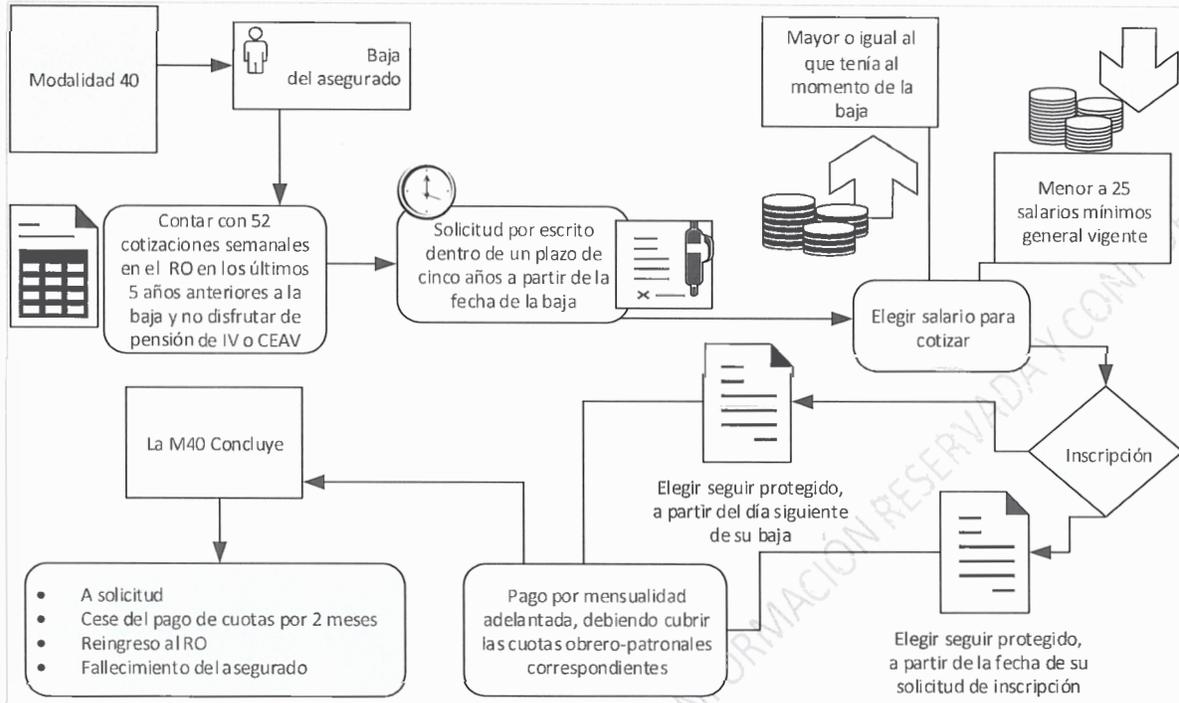


FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información proporcionada por la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019 y del apartado "Asegurados trabajadores" del Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2017-2018.

El número de asegurados totales creció en promedio anual 3.1%, al pasar de 23,949,584 a 27,866,072 trabajadores en el mismo periodo; en tanto que los trabajadores con acceso a pensión crecieron en promedio anual 4.1%, al pasar de 16,626,032 trabajadores en 2013 a 20,275,262 en 2018.

Asimismo, del total de trabajadores con acceso a pensión, el 0.8% (166,261 trabajadores) se refiere a la continuación voluntaria, en el régimen obligatorio (modalidad 40), que permite la inscripción de un asegurado que fue dado de baja del régimen obligatorio del seguro social por su patrón, para continuar en este régimen y cotizar los seguros de invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, siempre que se cumplan las condiciones siguientes:

CONTINUACIÓN VOLUNTARIA EN EL RÉGIMEN OBLIGATORIO DE LA LSS



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el artículo 218 de la Ley del Seguro Social.

RO: Régimen Obligatorio

IV: Invalidez

CEAV: Cesantía en edad avanzada y vejez

Para acceder a la continuación voluntaria, el asegurado que fue dado de baja en el régimen obligatorio (RO) debe contar con un mínimo de 52 semanas cotizadas acreditadas en el mismo, en los últimos 5 años anteriores a la baja; una vez cubierto este requisito, debe realizar la solicitud por escrito en un plazo no mayor a 5 años a partir de la fecha de baja y no estar disfrutando de una pensión de invalidez y vida, o de cesantía en edad avanzada y vejez para posteriormente estar en posibilidad de elegir el salario con el que desea cotizar, el cual podrá ser mayor o igual al que tenía registrado al momento de la baja en el RO, siempre que no rebase el límite superior de 25 veces el salario mínimo general que rija en la Ciudad de México.

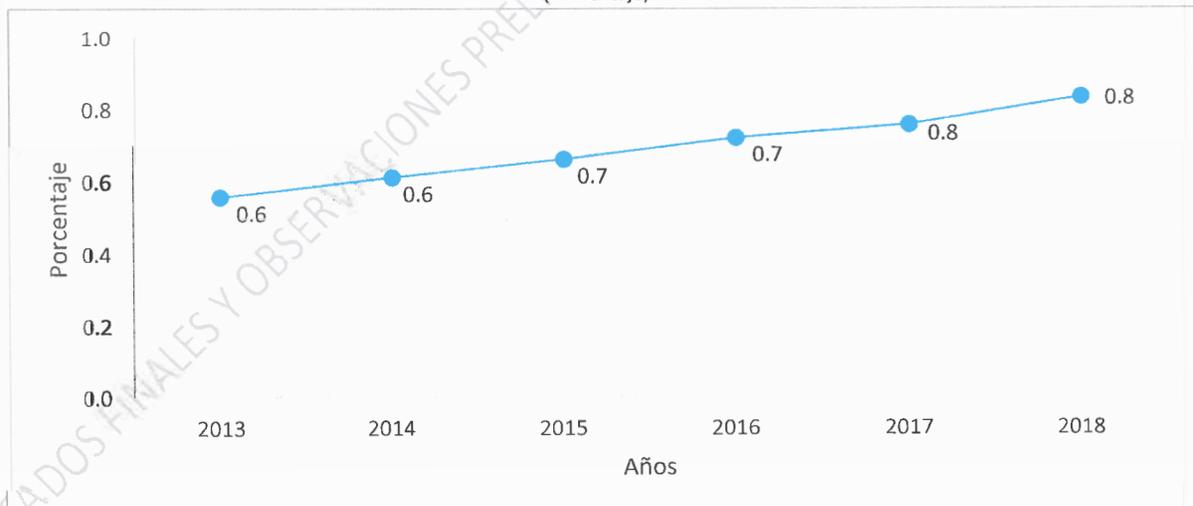
Al respecto, la ASF considera que el IMSS debe reglamentar las condiciones bajo las cuales el asegurado con derecho a optar por el régimen de beneficio definido elija el salario con el que desea cotizar en la modalidad 40, ya que éste es determinante en el cálculo de la pensión, por lo que al permitir aumentarlo de forma radical (por ejemplo si el trabajador cotizaba 5 salarios mínimos antes de la modalidad, puede cuadruplicarlo incrementando hasta 25 salarios mínimos) representa un incremento en el costo fiscal y con ello una mayor presión a la estabilidad de las finanzas públicas,

en el caso en el que se trate de una pensión al amparo de la LSS1973, toda vez que éstas están a cargo del Gobierno Federal.

En el momento de su inscripción, la persona debe elegir entre seguir protegido a partir de la fecha de su solicitud de inscripción o la del día siguiente al de su baja, debiendo cubrir en todo caso las cuotas que no fueron entregadas por el instituto. El pago de la continuación voluntaria termina a solicitud del asegurado; cuando deje de pagar las cuotas durante 2 meses, en este caso, tiene la opción de reingresar a la continuación voluntaria dentro de los doce meses siguientes a la fecha de su baja de la continuación voluntaria, para lo cual deberá realizar los pagos de las cuotas de los meses omitidos con los recargos correspondientes; cuando el asegurado haya reingresado al régimen obligatorio o por causa de fallecimiento. El régimen voluntario no otorga el derecho a los servicios médicos; sin embargo, tiene la posibilidad de acceder a éstos de manera independiente mediante el seguro de salud para la familia.

La proporción de población bajo el esquema de modalidad 40 respecto de los trabajadores con acceso a pensión fue de 0.8% (166,261) en 2018, que significó un incremento de 0.2 puntos porcentuales respecto del 0.6% (91,145) en 2013, como se muestra a continuación:

PROPORCIÓN DE TRABAJADORES DE MODALIDAD 40 RESPECTO DE TRABAJADORES CON ACCESO A PENSIÓN, 2013-2018 (Porcentaje)

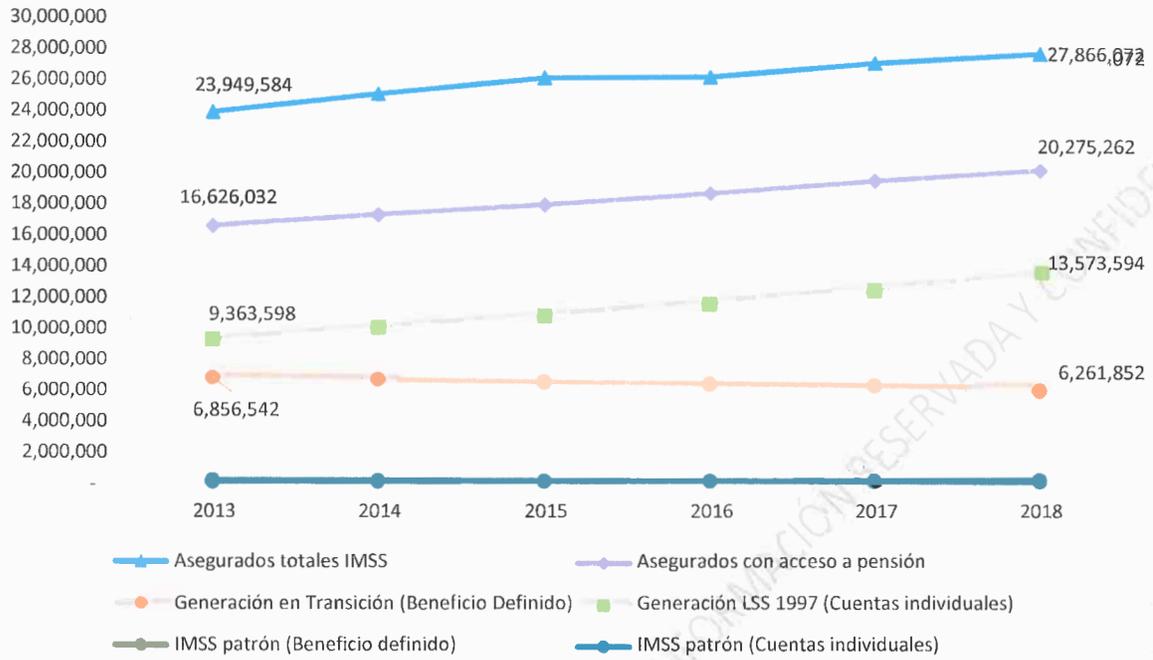


FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información proporcionada por la Dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019 y del apartado "Asegurados trabajadores" del Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2017-2018.

La proporción de población bajo la modalidad 40, respecto del total de afiliados con derecho a pensión, se ha incrementado en promedio anual 8.4%, al pasar de 0.5% en 2013 a 0.8% en 2018, por lo que cada vez más población económicamente activa se adhiere a este régimen, aun cuando no dispone de un trabajo formal. La cobertura de los sistemas de pensiones se encuentra condicionada por elementos económicos, institucionales, políticos y culturales, entre los cuales destacan el nivel de desarrollo del país, la tasa de desempleo, los ciclos de la economía, el rol de la mujer en el trabajo y el tamaño del sector informal; no obstante, la ASF considera que el IMSS puede contribuir a incrementar la cobertura de acceso a pensiones mediante acciones de difusión del régimen voluntario, que permitan elevar la participación de la población económicamente activa con acceso a seguridad social, en términos de una pensión o jubilación.

En 2018, de los 20,275,262 asegurados con acceso a pensión, el 30.9% (6,261,852 personas) tienen derecho a elegir los beneficios de pensión de la LSS de 1973 y de la LSS de 1997, denominados generación en transición; el 66.9% (13,573,594) restante correspondió a asegurados afiliados a cuentas individuales de la LSS del 97, el 0.9% (173,177) corresponde a los trabajadores del IMSS con derecho al régimen de jubilaciones y pensiones y el 1.3% (266,639) a los trabajadores del Instituto bajo el esquema de cuentas individuales. En el periodo 2013-2018, el número de trabajadores con acceso a pensión incrementó en promedio anual 4.1%, al pasar de 16,626,032 trabajadores a 20,275,262 en 2018, como se observa a continuación:

ASEGURADOS EN EL IMSS POR TIPO DE RÉGIMEN Y ESQUEMA DE PRESTACIONES, 2013-2018
(Número de asegurados)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Valoraciones Financieras y Actuariales y los Informes Financieros y Actuariales del periodo 2013-2017; anuario estadístico 2018, e información proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019.

En el periodo 2013-2018, el número de asegurados que pueden optar por el beneficio definido de la LSS 73 (generación en transición) disminuyó en promedio anual 1.8%, al pasar de 6,856,542 en 2013 a 6,261,852 en 2018, a causa de la reforma a la LSS en 1997 en el que los trabajadores afiliados a partir de esa fecha corresponden únicamente a cuentas individuales; en tanto que el número de afiliados de la LSS97 creció en promedio anual 7.6%, al pasar de 9,363,598 a 13,573,594 en el mismo periodo. Respecto de los trabajadores del IMSS con derecho al RJP se identificó un decremento del 7.0% al pasar de 248,831 trabajadores en 2013 a 173,177 en 2018, a causa de la reforma a su esquema complementario de beneficio definido a uno de contribución definida, en el que los trabajadores incrementaron en 11.2% al pasar de 157,061 a 266,639 en el periodo.

La generación en transición del IMSS es la población que se considera susceptible de ser de beneficio definido en razón de que, al momento de su jubilación, tienen la opción de elegir entre el saldo acumulado en su cuenta individual o el pago de la pensión de conformidad con la LSS73, por lo que 6,261,852 asegurados del IMSS, activos en 2018, pueden representar un costo fiscal, bajo el supuesto de que todos eligieran pensionarse por el régimen de beneficio definido, al amparo de la

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

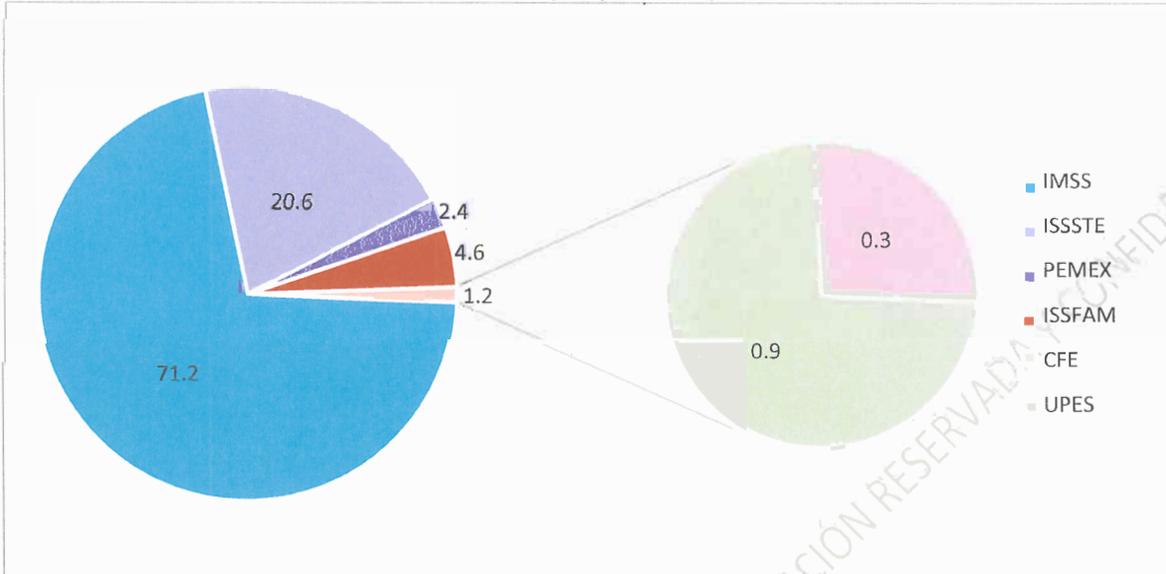
ley anterior, cuyo pago estaría a cargo del Estado, lo que genera una mayor presión a la estabilidad en las finanzas públicas, toda vez que la SHCP ni el IMSS han realizado estudios o diagnósticos que consideren los recursos que serán necesarios para cubrir el pago de los trabajadores en transición que opten por pensión al amparo de la LSS73, como se indica en el resultado de sustentabilidad financiera de este informe.

3) Pensionados bajo el régimen de beneficio definido

De conformidad con la Ley del Seguro Social la pensión se define como la prestación económica que se otorga al trabajador asegurado al término de su vida laboral, o a sus beneficiarios en caso del fallecimiento del pensionado. Con objeto de conocer el número total de los sujetos pensionados adscritos al régimen de beneficio definido, se revisaron los registros contenidos en el Sistema de Pensiones (SPES) del IMSS y la información reportada en su plataforma denominada "Memoria estadística 2018".

Al respecto, se constató que a 2018, el número de pensionados bajo el régimen de beneficio definido ascendió a 5,518,998, como se muestra a continuación:

PENSIONADOS ADSCRITOS AL REGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO, AL CIERRE DE 2018
(Porcentaje de pensionados)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019 y la plataforma "Memoria estadística 2018"; el Anuario estadístico 2018, e información proporcionada por el ISSSTE mediante el oficio núm. 120.121/JSUOFO/0481/2018/8 del 31 de mayo de 2019; las bases de datos del Sistema institucional de recursos humanos y de nómina de PEMEX, proporcionada mediante oficios núm. CA/COMAUD/AI/GEIR/0976/2019 del 5 de junio de 2019; las bases de datos procedentes del Sistema de Información de Estadística de Personal y Sistema Integral de Recursos Humanos de la CFE, proporcionada mediante el oficio XL000/0181/2019 del 5 de junio de 2019; las Valuaciones Financieras y Actuariales de las Universidades Públicas Estatales que conformaron el grupo III, así como información proporcionada por la SEP mediante oficio DGPYRF/40.2-1432/2019 del 29 de marzo de 2019 y la valuación actuarial del seguro colectivo de retiro del ISSFAM correspondiente a, proporcionadas mediante el oficio núm. DF11312/069/2019 del 12 de marzo de 2019.

Se constató que la proporción de los sujetos pensionados adscritos al IMSS representaron el 71.2% (3,929,264) del total identificado, siendo éste el instituto que, a ese año, tenía asegurada a la mayor parte la PEA con acceso a seguridad social, de los cuales el 92.3% (3,626,587) correspondió a los sujetos afiliados al instituto en su carácter de Asegurador y el 7.7% (302,677) a los trabajadores pensionados del IMSS;

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Se constató que durante el periodo 2013-2018, el total de pensionados adscritos al régimen de beneficio definido aumentó en promedio anual 4.7%, al pasar de 4,377,211 pensionados en 2013 a 5,518,998 en 2018, como se muestra a continuación:

PENSIONADOS DEL SISTEMA PENSIONARIO DE BENEFICIO DEFINIDO, 2013-2018
(Número de pensionados)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	2018 (f)	TMCA (g)
Total	4,377,211	4,595,541	4,807,889	5,048,546	5,278,821	5,518,998	4.7
IMSS	3,102,008	3,255,933	3,395,985	3,568,419	3,748,840	3,929,264	4.0
ASEGURADOR	2,874,177	3,016,560	3,139,467	3,297,282	3,462,074	3,626,587	4.0
PATRON	227,831	293,373	256,518	271,137	286,766	302,677	4.8
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 de 24 de mayo de 2019 y la plataforma "Memoria estadística 2018"; el Anuario estadístico 2018, e información proporcionada por el ISSSTE mediante el oficio núm. 120.121/JSUOFO/0481/2018/8 del 31 de mayo de 2019; las bases de datos del Sistema Institucional de Recursos Humanos y de nómina de PEMEX, proporcionada mediante oficios núm. CA/COMAUD/AI/GEIR/0976/2019 del 5 de junio de 2019; las bases de datos procedentes del Sistema de Información de Estadística de Personal y Sistema Integral de Recursos Humanos de la CFE, proporcionada mediante el oficio XL000/0181/2019 del 5 de junio de 2019; las Valuaciones Financieras y Actuariales de las Universidades Públicas Estatales que conformaron el grupo III, así como información proporcionada por la SEP mediante oficio DGPYRF/40.2-1432/2019 del 29 de marzo de 2019 y la valuación actuarial del seguro colectivo de retiro del ISSFAM correspondiente a, proporcionadas mediante el oficio núm. DF11312/069/2019 del 12 de marzo de 2019.

n.d. No disponible

1/ Corresponde a la cifra de 2017, toda vez que la información estadística proporcionada por las UPES correspondió únicamente dos años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, ya que fue el tiempo en que cada una de estas instituciones ejerció el recurso proveniente del Pp U081 "Apoyos para saneamiento financiero y la atención a problemas estructurales de las UPES" y, por ende, se encontraban obligadas a hacer pública, mediante las valuaciones, su información administrativa y financiera.

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

Durante el periodo de análisis [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

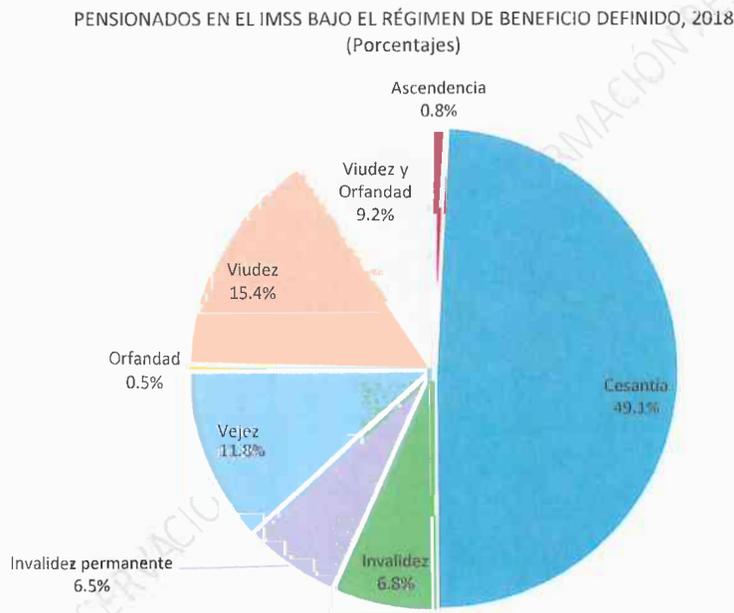
[REDACTED] se determinó que el incremento en su población [REDACTED]

[REDACTED] pasó de 3,102,008 en 2013 a 3,929,264 en 2018, en el caso del

IMSS [REDACTED]

3.1 Pensionados IMSS

Con la revisión de la información contenida en el Sistema de Pensiones (SPES), a 2018 se identificaron 3,626,587 pensionados bajo el régimen de beneficio definido que cotizaron con la Ley del Seguro Social de 1973 y hasta antes de la Ley de 1997, de los cuales el 74.1% (2,687,602 miles) correspondió a pensiones directas otorgadas al trabajador y el 25.9% (938,985) fue concedido a los beneficiarios, derivado del fallecimiento del trabajador. El detalle por tipo de pensión otorgada se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información extraída del Sistema de Pensiones (SPES), proporcionada por el IMSS mediante oficios núms. 095280614B30/897/2019 del 5 de junio de 2019 y 095280614B30/929/2019 del 17 de junio de 2019.

De los 3,626,587 pensionados del IMSS, la mayor concentración (49.1%) correspondió a pensionados por cesantía en edad avanzada, derivados de trabajadores privados de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad y con un mínimo de quinientas cotizaciones semanales; el 15.2% (557,515) correspondió a la esposa o concubina del asegurado cuando éste falleció, siempre y cuando, hubiese contado con un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales o que estuviera disfrutando una pensión de invalidez, vejez, o cesantía en edad avanzada;

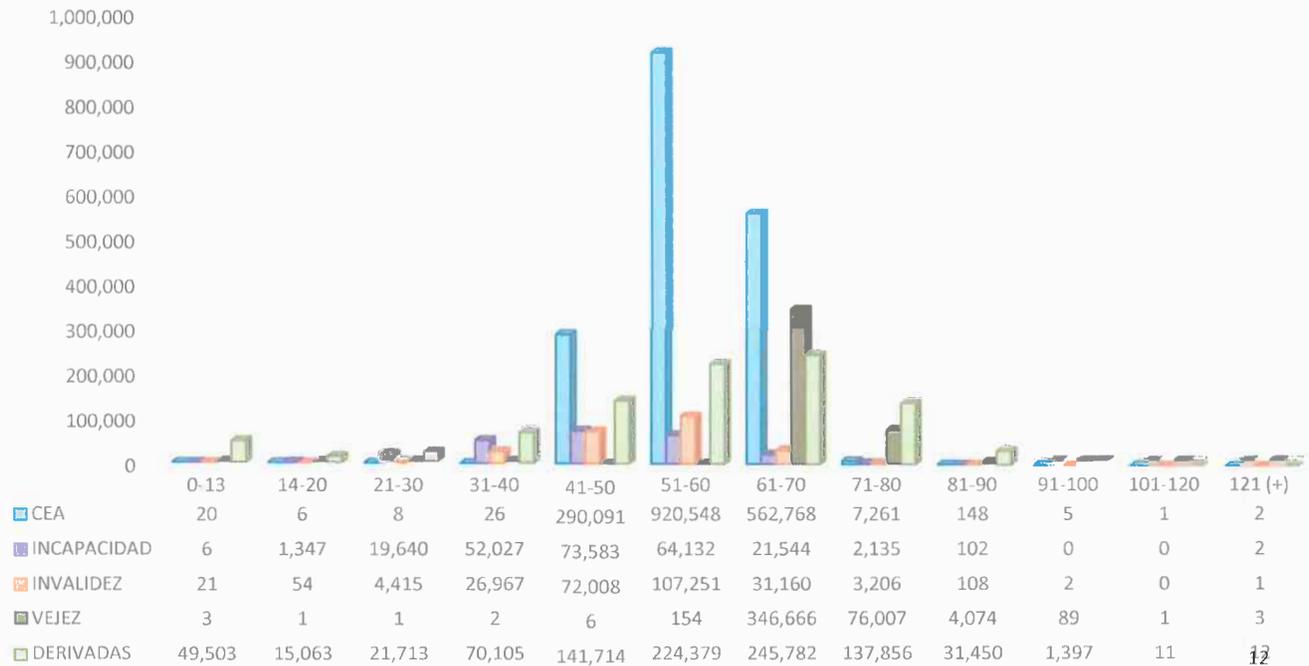
Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

y la muerte del asegurado o pensionado no se debiera a un riesgo de trabajo; el 11.8% (427,007) correspondió a pensionados por vejez, concedidas a los trabajadores de sesenta y cinco años de edad y con un mínimo de quinientas cotizaciones semanales; el 9.2% (334,326) se otorgó a las viudas de los trabajadores, que no hubieran contraído matrimonio y no vivieran en concubinato, en conjunto con los hijos del mismo, hasta que el huérfano cumpla 16 años o 25 si se encuentra estudiando, o cuando el huérfano recupere su capacidad para el trabajo (en el caso de estar incapacitado); el 6.5% (234,518) fue otorgada a los trabajadores que perdieron las facultades o aptitudes para desempeñar cualquier actividad laboral por el resto de su vida y en similar proporción (6.8%) a aquellos trabajadores con limitantes temporales para desempeñar su labor o a los que tuvieron una disminución progresiva de sus capacidades; finalmente, el 0.8% (30,115) y el 0.5% (17,029) se otorgaron a los hijos de los pensionados, en el primer caso por tener dependencia económica con el trabajador fallecido y, en el segundo, a los hijos menores de dieciséis años de aquellos trabajadores fallecidos que tenían una pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada, o que al fallecer tuvieran un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales.

El número de pensionados directos vigentes a 2018, por tipo de pensión y grupo de edad se detalla a continuación:

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

PENSIONADOS DIRECTOS EN EL IMSS, EN SU CARÁCTER DE ASEGURADOR POR TIPO Y GRUPO DE EDAD, 2018
(Número de pensionados)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información extraída del Sistema de Pensiones (SPES), proporcionada por el IMSS mediante oficios núms. 095280614B30/897/2019 del 5 de junio de 2019 y 095280614B30/929/2019 del 17 de junio de 2019.

El 69.6% (2,524,384) de los pensionados vigentes en 2018, se ubicó en un rango de 51 a 70 años, de los cuales 920,548 (36.4%) fueron trabajadores pensionados por Cesantía en Edad Avanzada (CEA) de entre 51 y 60 años de edad, en cuyos casos, el Gobierno Federal destinará recursos para el pago de pensiones, por un periodo estimado de entre 26.9 y 17.9 años, en el caso de las mujeres, considerando una esperanza de vida de 77.9 años y por un periodo de entre 21.1 y 12.1 años, en los hombres, considerando una esperanza de vida de 72.1 años.

Asimismo, se identificaron 20 casos de personas con pensiones en CEA que tuvieron edades de entre 0 a 13 años de edad, que evidenciaron inconsistencias en los registros del instituto, como se observó en el resultado de ingreso del trabajador al término de su vida laboral de este informe. Además, excluyendo dichas inconsistencias, el grupo de edad pensionados más joven en CEA fue de 21 a 30 años, sin que a la fecha de integración de este informe la entidad acreditara las justificaciones correspondientes,^{16/} que, en caso de comprobarse se continuará pagando por un periodo estimado

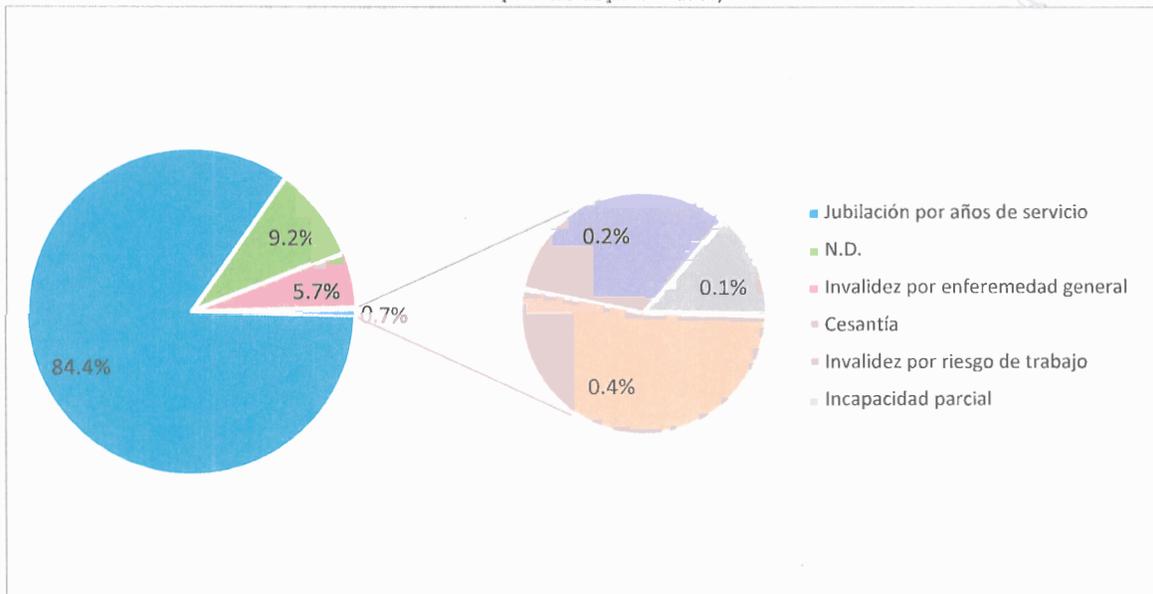
^{16/} La observación de encuentra en el resultado número 4 "Solicitud de pensiones bajo el régimen de beneficio definido".

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

de 47.8 a 56.8 años para el caso de las mujeres y de 42.1 a 51.1 años más para el caso de los hombres, considerando su esperanza de vida.

Asimismo, con la revisión del Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP), se constató que a 2018 el número de pensionados del régimen del IMSS (RJP) ascendió a 302,677, de los cuales, el 84.3% (255,302) fue por concepto de jubilación por años de servicios, como se observa a continuación:

PENSIONADOS DEL RJP POR TIPO Y GRUPO DE EDAD, 2018
(número de pensionados)

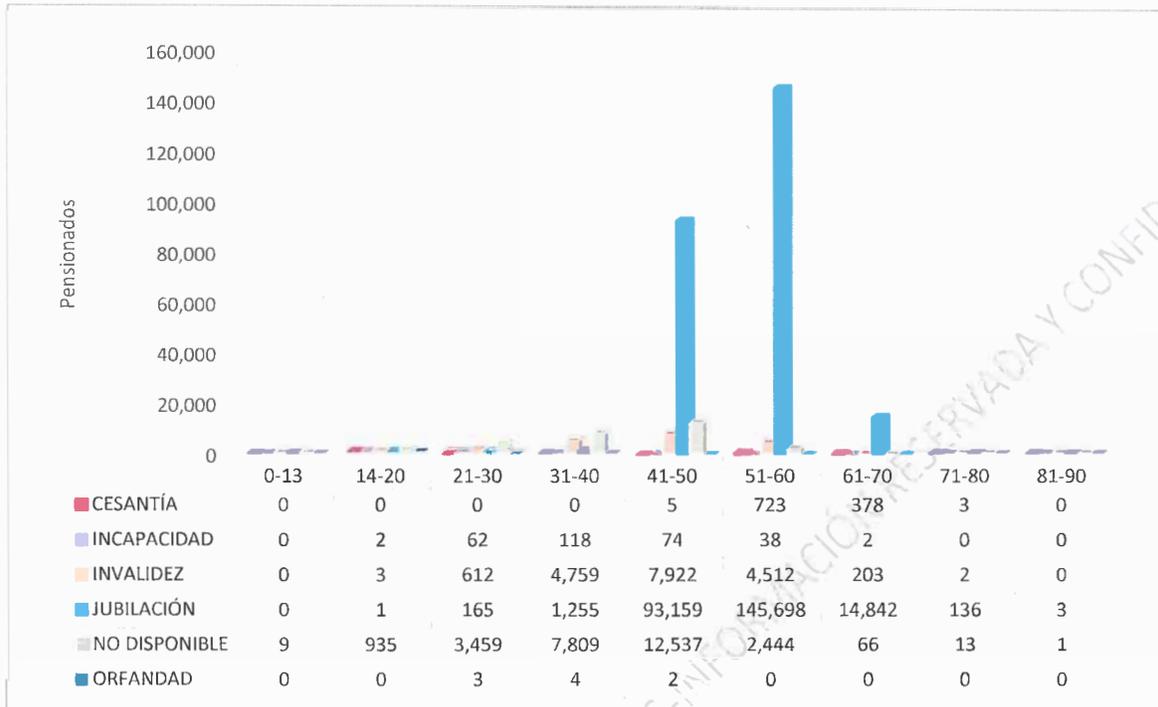


FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información extraída del Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP), proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 095280614830/1033/2019 del 3 de julio de 2019.

Se identificó que el 9.2% (27,932) de los registros en el sistema no dispuso del tipo de pensión, lo que evidenció deficiencias en la calidad de los datos, como se detalló en el resultado de ingreso del trabajador al término de su vida laboral de este documento; el 5.7% (17,335) correspondió a pensiones por invalidez derivada de una enfermedad general; el 0.4% (1,109) por cesantía, el 0.3% (990) correspondió a pensiones por invalidez por riesgo de trabajo e incapacidad parcial, y 9 pensionados (porcentaje no significativo) fueron por orfandad.

El número de pensionados del RJP, por grupo de edad se detalla en la gráfica siguiente:

PENSIONADOS BAJO EL RÉGIMEN DEL RJP DEL IMSS POR TIPO Y GRUPO DE EDAD, 2018
(número de pensionados)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información extraída del Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP), proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/1033/2019 del 3 de julio de 2019.

El 50.7% (153,415) de las pensiones del RJP se concedieron a trabajadores con un rango de edad que osciló entre 51 a 60 años, por lo que el compromiso de pago se mantendrá vigente entre al menos 17.9 y 26.9 años para las mujeres, de acuerdo con la esperanza de vida de 77.9 años y de al menos 12.1 y 21.1 años más para el caso de los hombres, considerando la esperanza de vida de 72.1 años.

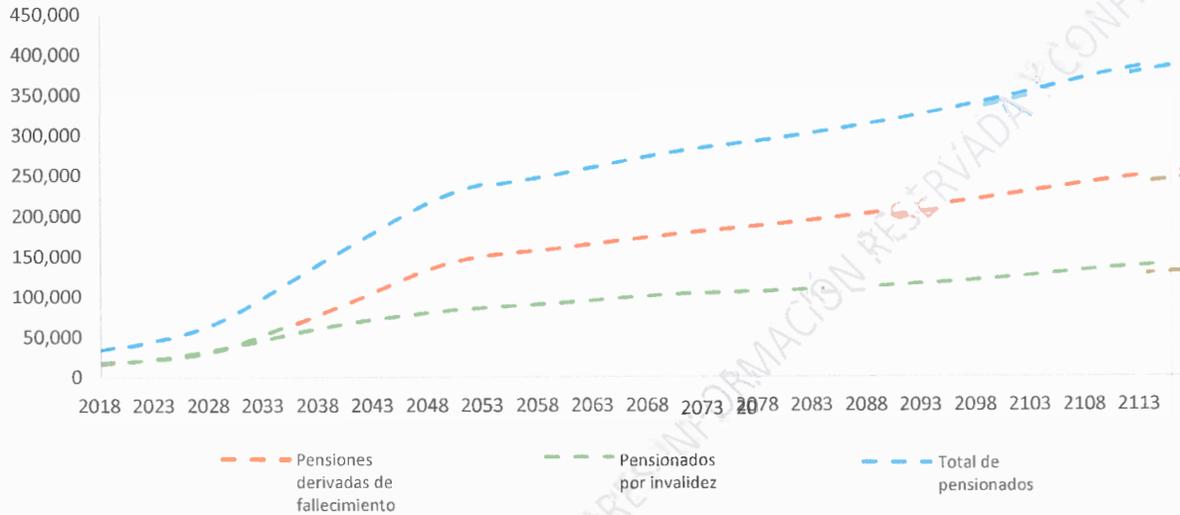
Se identificó que, en 2018, 1,421 (0.5%) pensiones del RJP por cesantía y jubilación se otorgaron a trabajadores con un rango de edad de entre 0 y 40 años, lo que demuestra inconsistencias en la información proporcionada por el IMSS contenida en el Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP), sin que la entidad acreditara las causas.^{17/}

Se constató que a 2018 el IMSS no realizó algún estudio, diagnóstico o valuación financiera y actuarial para identificar el comportamiento de la población pensionada al amparo de la ley de 1973, toda vez que señaló que dichas pensiones se encuentran a cargo del Gobierno Federal, como se detalla en el resultado de sustentabilidad financiera de este documento.

^{17/} La observación de encuentra en el resultado número 4 "Solicitud de pensiones bajo el régimen de beneficio definido".

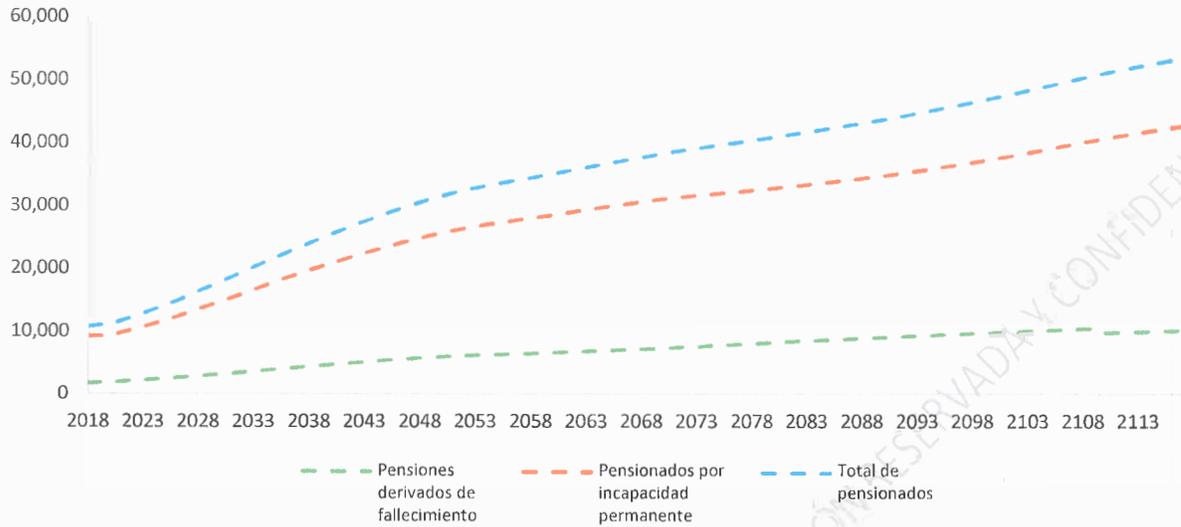
Con base en los supuestos demográficos de mortalidad, invalidez, incapacidad, muerte y retiro, el IMSS proyectó la evolución esperada de la población pensionada del Seguro de Invalidez y Vida y del Seguro de Riesgos de Trabajo, de los pensionados al amparo de la ley de 1997, cuyos resultados se muestran a continuación:

PROYECCIÓN DE PENSIONADOS EN EL IMSS POR EL SEGURO DE INVALIDEZ Y VIDA, 2018-2113
(número de pensionados)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la valuación financiera y actuarial 2018 del IMSS.

PROYECCIÓN DE PENSIONADOS EN EL IMSS POR SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO, 2018-2113
(número de pensionados)

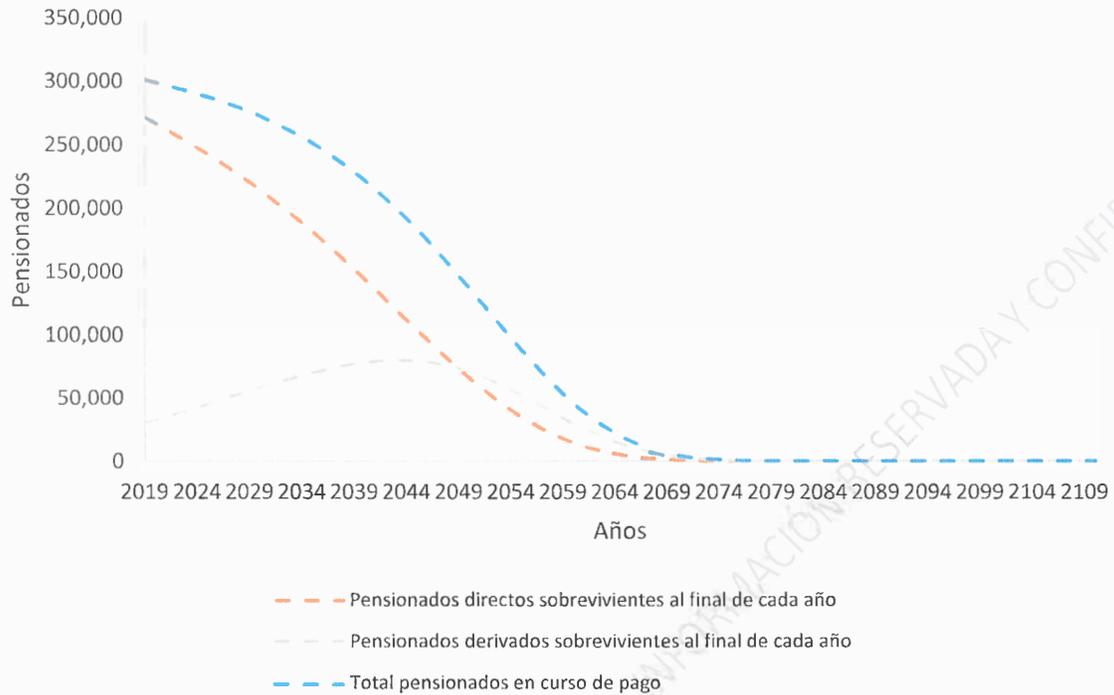


FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la valuación financiera y actuarial 2018 del IMSS.

De acuerdo con las proyecciones del instituto, el comportamiento observado hasta antes del año 2070, en ambos tipos de seguro, se debe a la coexistencia de los asegurados de la generación en transición con las de asegurados de la generación actual bajo la LSS de 1997. Dado que la primera es una población cerrada, en la medida en que estos asegurados vayan saliendo de la vida activa y sean reemplazados por asegurados con derecho únicamente a los beneficios bajo la Ley vigente, el número de pensionados esperados se estabilizará.

Asimismo, las proyecciones demográficas de la población del RJP, se muestran a continuación:

PROYECCIÓN DEMOGRÁFICA DE PENSIONADOS CON DERECHO AL RJP DEL IMSS, 2019-2110
(número de pensionados)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el reporte de la valuación actuarial del régimen de Jubilaciones y Pensiones y de la prima de antigüedad e indemnizaciones de los trabajadores del IMSS, al 31 de diciembre de 2018.

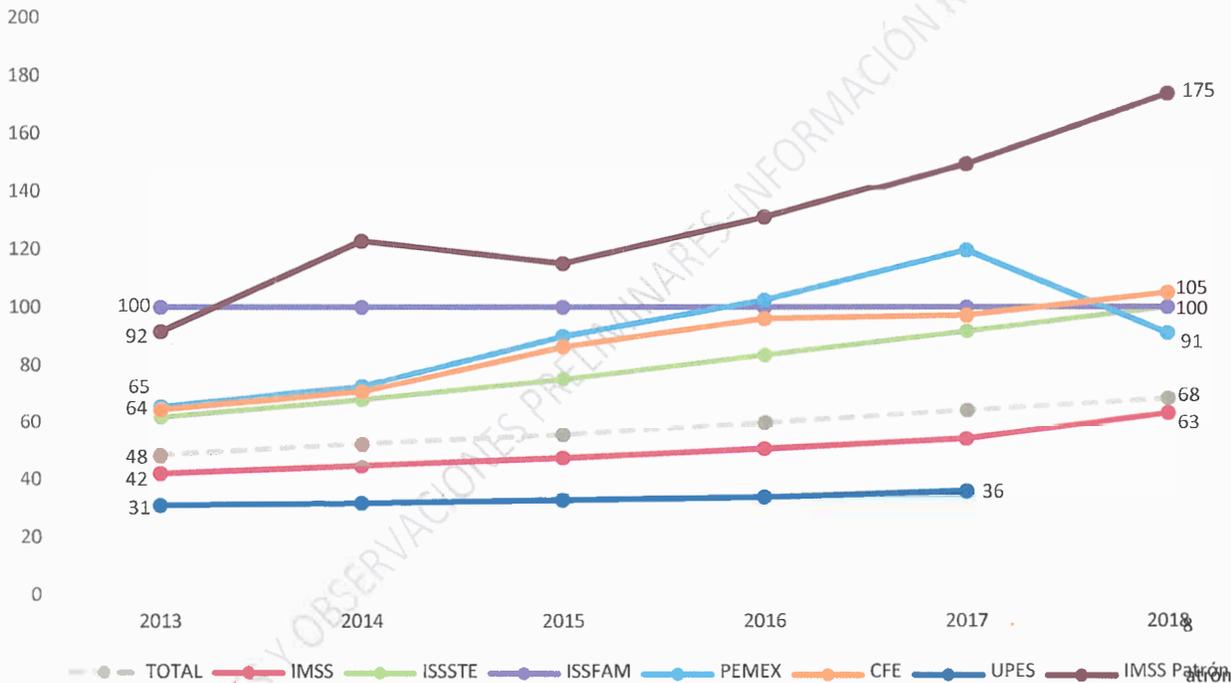
De la proyección realizada por el IMSS se verificó que los pensionados directos sobrevivientes al final de cada año, conformados por los pensionados de jubilación por años de servicios, cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez e incapacidad permanente se extinguirán aproximadamente en el año 2085; en tanto que los pensionados derivados, sobrevivientes al final de cada año, que considera a los pensionados por viudez, orfandad y ascendencia valuados a diciembre de 2018 y en el caso de las proyección de nuevos pensionados beneficiarios sólo se considera viudez, se prevé su extinción en el año 2095.

4) Proporción de pensionados respecto de los trabajadores activos

Con la finalidad de determinar la razón de los pensionados respecto de los trabajadores activos y, con ello, analizar la tendencia en el comportamiento de ambos grupos, se realizó una razón del número de pensionados en el régimen contra los trabajadores activos.

Al respecto, se identificó que, a 2018, el número de trabajadores activos del régimen de beneficio definido ascendió a 8,071,257; asimismo, y existieron 5,518,998 pensionados del régimen en mención, con lo que se determinó que la proporción entre pensionados y trabajadores activos del régimen fue de 0.7, por lo que hubo 68 pensionados por cada 100 trabajadores, como se muestra a continuación:

TASA DE PENSIONADOS RESPECTO DE LOS TRABAJADORES ACTIVOS, 2013-2018
(Tasa)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 095280614B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019 y la plataforma "Memoria estadística 2018"; el Anuario estadístico 2018, e información proporcionada por el ISSSTE mediante el oficio núm. 120.121/JSUOFO/0481/2018/8 del 31 de mayo de 2019; las bases de datos del Sistema institucional de recursos humanos y de nómina de PEMEX, proporcionada mediante oficios núm. CA/COMAUD/AI/GEIR/0976/2019 del 5 de junio de 2019; las bases de datos procedentes del Sistema de Información de Estadística de Personal y Sistema Integral de Recursos Humanos de la CFE, proporcionada mediante el oficio XL000/0181/2019 del 5 de junio de 2019; las Valoraciones Financieras y Actuariales de las Universidades Públicas Estatales que conformaron el grupo III, así como información proporcionada por la SEP mediante oficio, DGPIRF/40-2-1432/2019 del 29 de marzo de 2019 y la valuación actuarial del seguro colectivo de retiro del ISSFAM correspondiente a, proporcionadas mediante el oficio núm. DF11312/069/2019 del 12 de marzo de 2019.

Se identificó que, en 2018, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] el IMSS, registró

un valor de 61, [REDACTED]

En el periodo 2013-2018 se presentó un crecimiento en promedio anual de 7.1%, al pasar de 48 pensionados por cada 100 trabajadores a 68, lo que implicó que la nómina de este grupo creció a un ritmo más acelerado que la de los trabajadores en activo, lo cual se corresponde con el aumento en el monto de las obligaciones de pago de las pensiones y, de conformidad con las proyecciones actuariales, se prevé que la proporción estimada también presentará un aumento en el corto plazo.

Conclusión

A 2018 la cobertura de acceso al sistema de pensiones y jubilaciones fue baja en comparación con la Población Económicamente Activa (PEA) registrada por el INEGI a ese año (56,023,199 personas), toda vez que se identificaron 23,418,483 trabajadores activos cotizantes al sistema de pensiones y jubilaciones, de lo que se deduce que el 58.2% de la PEA (32,604,716 personas) no tuvo acceso a seguridad social, en términos de pensiones y jubilaciones. En el periodo 2013-2018, la cobertura del sistema de pensiones se incrementó de manera marginal, en promedio anual 2.2%, al pasar del 37.4% de la PEA en 2013 al 41.8% en 2018, lo que significó que menos de la mitad de la PEA estuvo protegida por algún esquema de seguridad social en el periodo, por lo que no se cumplió con el objetivo 2.4 previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, orientado a "Ampliar el acceso a la seguridad social", en su componente de pensiones y jubilaciones, la estrategia 2.4.2 de "Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población" ni el objetivo 5 del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018 de "Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas de pensiones para incrementar su cobertura a la vez que mantengan su solidez y seguridad", ya que un porcentaje menor a la mitad de la PEA a 2018 contó con posibilidad de tener acceso a pensiones y jubilaciones.

La cobertura de la seguridad social está restringida por la condición laboral de la persona, por lo que, actualmente, el derecho se encuentra acotado a los trabajadores o a la población con un empleo formal y no como un derecho universal, en términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), por lo que se requiere de una reforma constitucional que lo garantice.

Al respecto, la SHCP, acreditó que presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicional los artículos 4, 73 y 123 de la CPEUM, en materia de seguridad social universal, así como la iniciativa de decreto por el que se expiden la Ley de la Pensi6n Universal y la Ley del Seguro de Desempleo. Asimismo, se constat6 que el pleno de la C6mara de Diputados aprob6 en octubre de 2013 dichas iniciativas; sin embargo, a 2018 las propuestas se encontraban en un estatus de pendientes por parte de la C6mara de Senadores, por lo que la ASF considera necesario revisar las propuestas, bajo criterios de suficiencia financiera, a fin de garantizar el derecho a la seguridad social, en t6rminos de pensiones y jubilaciones de la poblaci6n en general y contribuir a superar la incapacidad hist6rica de los sistemas de pensiones por cubrir a un alto porcentaje de la PEA.

Con la revisi6n de los 67 r6gmenes de pensiones bajo el esquema de beneficio definido identificados en la Administraci6n P6blica Federal, se constat6 que la poblaci6n con acceso a los sistemas de pensiones y jubilaciones a 2018 se concentr6 en 6 principales dependencias y entidades: el 86.6% (20,275,262 trabajadores) lo registr6 el IMSS, de los cuales, el 0.8% (166,261 personas) se afiliaron a la continuaci6n voluntaria bajo el esquema de la modalidad 40; [REDACTED]

[REDACTED], en cumplimiento del art6culo 123, apartado A, fracci6n XXIX y apartado B, fracci6n XI de la CPEUM y del art6culo XVI de la Declaraci6n Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la que M6xico forma parte.

De la poblaci6n activa, cotizante a los sistemas de pensiones y jubilaciones, el 34.5% (8,071,257 trabajadores) correspondi6 a trabajadores bajo el r6gimen de beneficio definido (BD), que disminuy6 en promedio anual 2.2%, al pasar de 9,029,178 trabajadores en 2013 a 8,071,257 en 2018, como consecuencia de las reformas a los r6gmenes de beneficio definido por esquemas de cuentas individuales financiados, en cumplimiento de lo establecido en la l6nea de acci6n 5.5.1 del PRONAFIDE 2013-2018.

Del total de trabajadores afiliados al r6gimen de BD, el IMSS registr6 el 79.7% (6,435,029 trabajadores), estimado bajo el supuesto de que todos los trabajadores que tienen el derecho, opten por pensionarse bajo el r6gimen de BD regulado en la Ley del Seguro Social de 1973 (LSS73) incrementado con los trabajadores del Instituto que tienen derecho al RJP, lo que signific6 una

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

disminución promedio anual de 2.0% respecto de los 7,105,373 trabajadores en 2013. Aun cuando el IMSS registró un crecimiento promedio anual de 4.1% en el número de trabajadores cotizantes, la ASF considera que el Instituto puede contribuir a incrementar la cobertura de acceso a pensiones mediante acciones de difusión del régimen voluntario, que permitan elevar la participación de la población económicamente activa con acceso a seguridad social, en términos de una pensión o jubilación y reglamente las condiciones bajo las cuales el asegurado con derecho a optar por el régimen de beneficio definido elija el salario con el que desea cotizar en la modalidad 40, de conformidad con lo establecido en el objetivo 1 del Programa Institucional del IMSS 2014-2018, relacionado con fortalecer la cobertura en materia de seguridad social para incrementar la protección y el bienestar de las personas, considerando que registra la mayor concentración del total de trabajadores con acceso a seguridad social en el país, aunado a que el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 estableció la estrategia 3.1.8 Mejorar la cobertura, suficiencia, transparencia y sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Asimismo, se constató que a 2018 el número de pensionados bajo el régimen de beneficio definido ascendió a 5,518,998 pensionados, de los cuales, el 71.2% (3,879,940) del total identificado correspondió a afiliados del IMSS, de éstos el 92.1% (3,577,266) correspondió a los sujetos afiliados al instituto en su carácter de Asegurador y el 7.8% (302,677) a los trabajadores del IMSS,

[REDACTED]

[REDACTED], en cumplimiento de los artículos 123, apartado A, fracción XXIX y apartado B, fracción XI de la CPEUM; 2 de la Ley del Seguro Social, [REDACTED]

En cuanto a la proporción de pensionados respecto de los trabajadores activos, se identificó que por cada 100 trabajadores en el régimen de beneficio definido hubo 68 pensionados; [REDACTED] el IMSS, registró un valor de 61, [REDACTED]

Pre-recomendación al desempeño núm. 03

Instituto Mexicano del Seguro Social

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social establezca límites en el salario base de cotización que elija el asegurado que opte por el régimen de beneficio definido en la modalidad 40 “continuación voluntaria en el régimen obligatorio”, tomando como referencia el último salario de cotización, a fin de evitar el aumento del costo fiscal que podrían representar las pensiones de los trabajadores que se retiren bajo esta modalidad y que hayan cambiado de manera radical el monto a su cotización, y realice acciones de difusión y promoción de la inscripción a esta modalidad, para incrementar su cobertura y contribuir a elevar la participación de la población económicamente activa con acceso a seguridad social, en términos de una pensión o jubilación, considerando que registra la mayor concentración del total de trabajadores con acceso a seguridad social en el país, y que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 estableció la estrategia 3.1.8 Mejorar la cobertura, suficiencia, transparencia y sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Resultado núm. 3 Con observaciones y Acciones (las pre-recomendaciones de este resultado no son aplicables al Instituto Mexicano del Seguro Social)

Portabilidad de beneficios pensionarios en el régimen de beneficio definido

NORMATIVA EN MATERIA DE LA PORTABILIDAD DE BENEFICIOS PENSIONARIOS.

Ordenamiento	Artículos/ Objetivo	Contenido
CPEUM	1	En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	XVI	Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	141	Los Trabajadores que hubieren cotizado al Instituto y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al Instituto. De la misma manera los Trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta ley podrán transferir al Instituto los derechos de sus semanas de cotización.
	149	El Instituto (...) podrá celebrar convenios de portabilidad con otros institutos de seguridad social o con Entidades que operen otros sistemas de seguridad social compatibles con el previsto en la presente ley.
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	México Incluyente, Objetivo 2.4, Estrategia 2.4.2	Facilitar la portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas que existen tanto a nivel federal como en las entidades federativas y municipios.
Convenio de Colaboración Interinstitucional que celebran el ISSSTE y el IMSS.	Cláusulas Segunda, Quinta y Octava	Se establece que las estipulaciones contenidas en el presente convenio serán aplicables de los trabajadores sujetos a los regímenes de seguridad social del IMSS o del ISSSTE que se encuentren bajo el sistema de cuentas individuales. Las partes realizarán los análisis y estudios correspondientes y, en su caso, formularán las consultas necesarias a las instancias competentes, a fin de precisar los criterios aplicables para la determinación y transferencia de los recursos que así corresponda por la asistencia médica de los pensionados y sus familiares derechohabientes.

La portabilidad consiste en la posibilidad de que los trabajadores adscritos a alguno de los regímenes de pensiones y jubilaciones vigentes, que sean compatibles entre ellos, puedan transferir y conservar sus derechos pensionarios, en términos del reconocimiento de sus periodos de cotización, ya sea por la separación voluntaria u obligada del puesto de trabajo, con objeto de que, al término de su vida laboral, cuenten con los requisitos necesarios para solicitar una pensión.

A fin de verificar que, en 2018, la SHCP, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE promovieron acciones para garantizar la portabilidad de los beneficios pensionarios de los trabajadores, se analizó el contexto normativo, a efecto de identificar las disposiciones que favorezcan dicho beneficio para los trabajadores adscritos al régimen de beneficio definido; la población del régimen de beneficio definido con portabilidad de derechos pensionarios, para cuantificar el número de trabajadores adscritos a ese régimen que solicitaron y ejercieron la portabilidad de sus derechos pensionarios y

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

los mecanismos para promover el reconocimiento de los periodos de cotización en los distintos esquemas pensionarios, para identificar las alternativas que promuevan la flexibilidad laboral de los trabajadores y, con ello, la certidumbre de contar con un ingreso al término de su vida laboral.

Con base en lo anterior, el resultado se estructuró en tres apartados: 1) Contexto normativo; 2) Población beneficiada con la portabilidad de derechos pensionarios y 3) Mecanismos para preservar los derechos pensionarios.

1) Contexto normativo

A partir del análisis de los documentos normativos que regulan las atribuciones y facultades del IMSS, el ISSSTE, la CFE y PEMEX, en materia de pensiones y jubilaciones, se identificaron las principales disposiciones y los mecanismos establecidos para otorgar la portabilidad de los derechos pensionarios a los trabajadores adscritos al régimen de beneficio definido, como se muestra en el cuadro siguiente:

MARCO NORMATIVO QUE REGULÓ LA PORTABILIDAD DE DERECHOS PENSIONARIOS DE LOS TRABAJADORES DEL IMSS, EL ISSSTE, LA CFE Y PEMEX, 2018

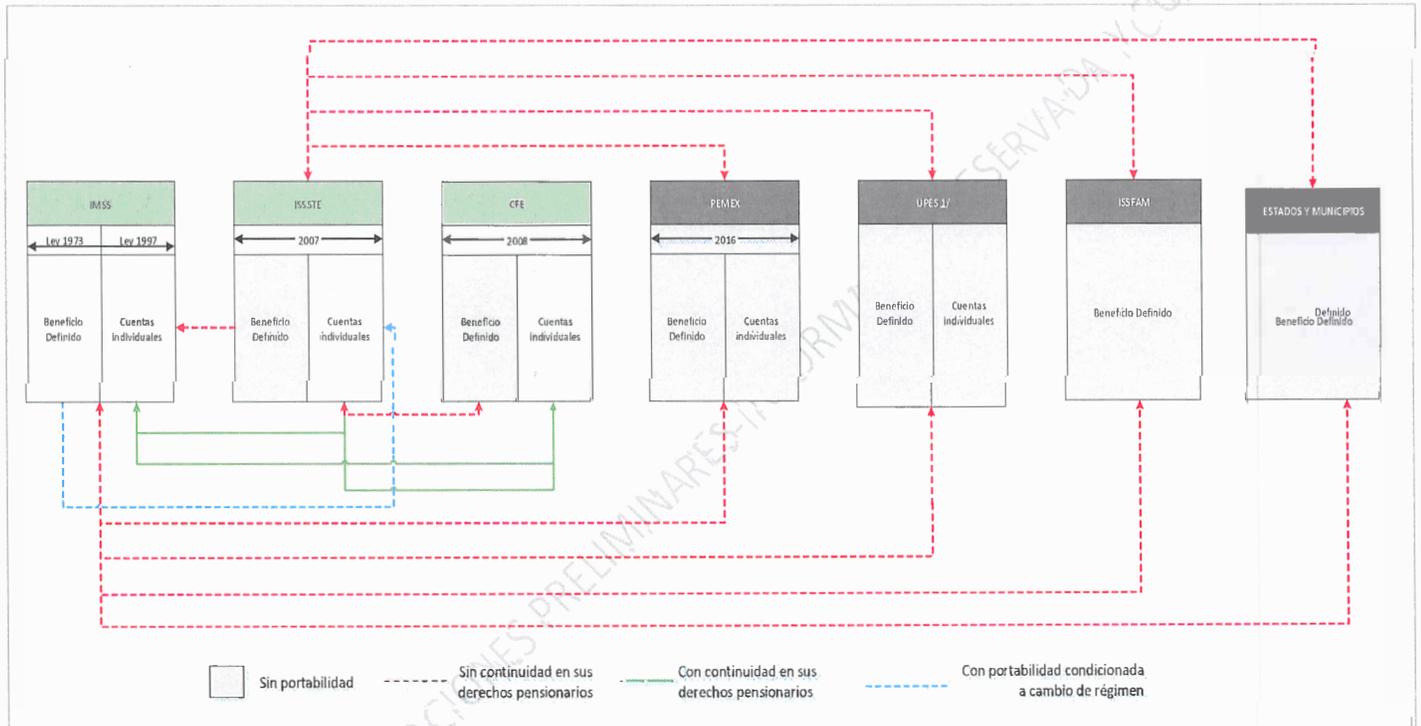
Concepto	Entidad						
	IMSS	ISSSTE	CFE	PEMEX			
Normativa	Ley del Seguro Social (LSS)	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE)	Ley del Seguro Social (LSS) ^{1/}	Contrato Colectivo de Trabajo 2018-2020	Manual de trabajo para Servidores Públicos de Mando	Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM 2017-2019	Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de PEMEX
Disposición	n.d.	Art. 141.- Los Trabajadores que hubieren cotizado al Instituto y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al Instituto. De la misma manera los Trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta ley podrán transferir al Instituto los derechos de sus semanas de cotización. Art. 149 y 150.- La portabilidad consistirá en transferir derechos obtenidos en otros regímenes de seguridad social al sistema previsto, mediante un convenio de portabilidad con las con otros institutos de seguridad social o con Entidades que operen otros sistemas de seguridad social compatibles con el del ISSSTE.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Art. 82.- El retiro de los trabajadores contratados a partir del 1 de enero de 2016, se financiará a través de un esquema de aportaciones a cuentas individuales, que permitan la portabilidad con el Sistema de Ahorro para el Retiro.
Mecanismos para otorgar dicho beneficio	Convenio de Colaboración Institucional celebrado por el IMSS y el ISSSTE para determinar los criterios, lineamientos, términos, condiciones y mecanismos que promuevan la portabilidad entre ambos institutos. (convenio de portabilidad)			n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Beneficio de portabilidad	Sí	Sí	Sí	No	n.a.	Sí	Sí
Sujetos de portabilidad	Trabajadores adscritos a cualquiera de los regímenes del IMSS.	Trabajadores adscritos al régimen de cuentas individuales	Trabajadores adscritos a cualquiera de los regímenes del IMSS.	No	n.a.	Trabajadores adscritos al régimen de cuentas individuales.	Trabajadores adscritos al régimen de cuentas individuales.
Beneficios	Reconocimiento de periodos de cotización			n.a.	Conservación de los recursos acumulados en su cuenta individual	Prestación de seguro médico	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Ley del Seguro Social; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Contrato Colectivo de Trabajo 2018-2020 CFE-SUTERM; el Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM 2017-2019 y el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y sus empresas subsidiarias.
1/ En el CCT 2018-2020, suscrito por la CFE y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM), se acordó que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tiene a su cargo las prestaciones y servicios que establece la Ley del Seguro Social en beneficio de los trabajadores (...); asimismo, con motivo de la incorporación al IMSS, operan en materia de sustitución de obligaciones las prestaciones establecidas en la LSS en favor de los trabajadores, en los casos de riesgos no profesionales, así como las pensiones establecidas en esa disposición normativa.
2/ La asistencia médica deberá ser prestada por aquél Instituto en el que el Pensionado hubiere cotizado durante mayor tiempo, por lo que El Instituto donde hubiere cotizado por menor tiempo el Pensionado, deberá transferir las Reservas actuariales correspondientes al seguro de salud, a aquél que prestará el servicio de salud.
n.a. No aplica
n.d. No disponible

Con base en los documentos analizados se constató que, en 2018, no se contó con un marco normativo que garantizara la portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas que existen, ya que únicamente la LISSSTE facultó a dicho instituto para promover la portabilidad de los derechos pensionarios de sus trabajadores con otros regímenes de seguridad social compatibles con el suyo, mediante la suscripción de convenios de colaboración, pero a ese año, el ISSSTE sólo había suscrito

un convenio con el IMSS, por lo que este beneficio sólo fue garantizado para los trabajadores del IMSS y la población del régimen de cuentas individuales del ISSSTE, quedando fuera la posibilidad de transferir sus derechos a otros esquemas de seguridad social, como se muestra en el esquema siguiente:

PORTABILIDAD DE DERECHOS PENSIONARIOS DE LOS TRABAJADORES EN LOS ESQUEMAS DE PENSIONES DE MÉXICO, 2018



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Ley del Seguro Social; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Convenio de Colaboración Institucional celebrado por el IMSS y el ISSSTE para determinar los criterios, lineamientos, términos, condiciones y mecanismos que promuevan la portabilidad entre ambos institutos; el Contrato Colectivo de Trabajo 2018-2020 CFE-SUTERM; el Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM 2017-2019 y el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y sus empresas subsidiarias.

1/ Excluye las Universidades Públicas Estatales que están afiliadas al IMSS o al ISSSTE, ya que, en ese caso, les es aplicable los criterios establecidos en la LSS y la LISSSTE en cuanto a portabilidad de derechos pensionarios.

Con el análisis del convenio de colaboración entre el ISSSTE y el IMSS, se constató que su aplicabilidad para los trabajadores del IMSS, que incluye a los trabajadores de la CFE ^{18/}, es para toda la población cotizante a dicho instituto sin importar el régimen en el que coticen (LSS73 o LSS97),

^{18/} La LSS es aplicable para los trabajadores de la CFE en materia de seguridad social, por lo que la población adscrita al régimen de reparto que decida terminar su relación laboral con la comisión tiene la posibilidad de acceder a la portabilidad; sin embargo, perderá aquellos beneficios económicos adicionales establecidos por la CFE en su Contrato Colectivo de Trabajo y el Manual de Trabajo para servidores públicos de mando, ya que en estos no se estableció ningún beneficio de

toda vez que ejercen su derecho de elección de régimen pensionario al momento de solicitar su pensión cuando culmina su vida laboral; mientras que, para el ISSSTE, la portabilidad sólo se aplica para aquellos trabajadores cotizantes al amparo de la LISSSTE bajo el régimen de cuentas individuales ^{19/} que ingresaron al instituto a partir del 1 de abril de 2007 y quienes venían cotizando en la LISSSTE abrogada y hayan optado por el acreditamiento del Bono de Pensión ^{20/}, excluyendo a aquellos adscritos al régimen de beneficio definido bajo el amparo del artículo Décimo Transitorio de la LISSSTE.

Si el trabajador se encuentra bajo este último supuesto y decide migrar, por voluntad propia u obligatoria, del sector público al privado tendrá la posibilidad de iniciar su cotización en el Régimen Obligatorio de la LSS como asalariado, y previo cumplimiento de los extremos legales, obtener una pensión al amparo de la LSS 1997 en el esquema de cuentas individuales, o bien, si desea mantener sus beneficios pensionarios, al amparo del artículo décimo transitorio de la LISSSTE, deberá inscribir la continuación voluntaria en el ISSSTE.

Por otro lado, si este trabajador cuenta con periodos de cotización al amparo de la LSS 1973 tendrá el derecho a optar por el esquema de pensión que más le convenga en el IMSS (beneficio definido o cuentas individuales) pero no le serán reconocidos los años de cotización adquiridos en el ISSSTE, por lo que podrá solicitar su derecho de pensión una vez que cumpla con todos los requisitos establecidos en la LSS que regule el esquema de pensión bajo el que quiera pensionarse, conforme a lo establecido en los artículos Tercero y Undécimo Transitorios originales de la Ley del Seguro Social.

A los trabajadores del IMSS, adscritos a cualquiera de los regímenes pensionarios de la LSS, que decidan efectuar portabilidad de derechos al ISSSTE les serán reconocidos todos los periodos de cotización registrados desde su ingreso; no obstante, al momento de pensionarse perderán el derecho de elegir el régimen bajo el que desean hacerlo y estarán obligados a optar por el esquema de cuentas individuales al amparo de la LISSSTE 2007. Si el trabajador cuenta con semanas de cotización en el IMSS al amparo de la LSS 1973 (antes del 1 de julio de 1997), podrá continuar realizando sus aportaciones al régimen de la LSS bajo la modalidad obligatoria, o bien, de cumplir con los requisitos legales, mediante la continuación voluntaria (Modalidad 40) para reactivar sus

^{19/} Clausula segunda del Convenio de Colaboración Institucional celebrado por el IMSS y el ISSSTE para determinar los criterios, lineamientos, términos, condiciones y mecanismos que promuevan la portabilidad entre ambos institutos.

^{20/} Artículos Quinto y Séptimo Transitorios de la LISSSTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2018.

derechos y ejercer, en su momento, su derecho de elección para obtener los beneficios pensionarios de esta ley. De esta forma, sólo si eligió esquema de cuentas individuales de la LISSSTE, podrá solicitar portabilidad de derechos para obtener una pensión del Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) con la aplicación de la LSS 73.

Por lo anterior, se concluye que la única portabilidad reconocida para proteger los derechos pensionarios es aplicable en el régimen de cuentas individuales, ya que los ahorros generados por el trabajador en el IMSS o en el ISSSTE son acumulados en diferentes subcuentas que se encuentran integradas a la misma cuenta individual^{21/}, lo que les garantiza conservar íntegramente los recursos acumulados.

Por lo anterior, la ASF considera que, [REDACTED]

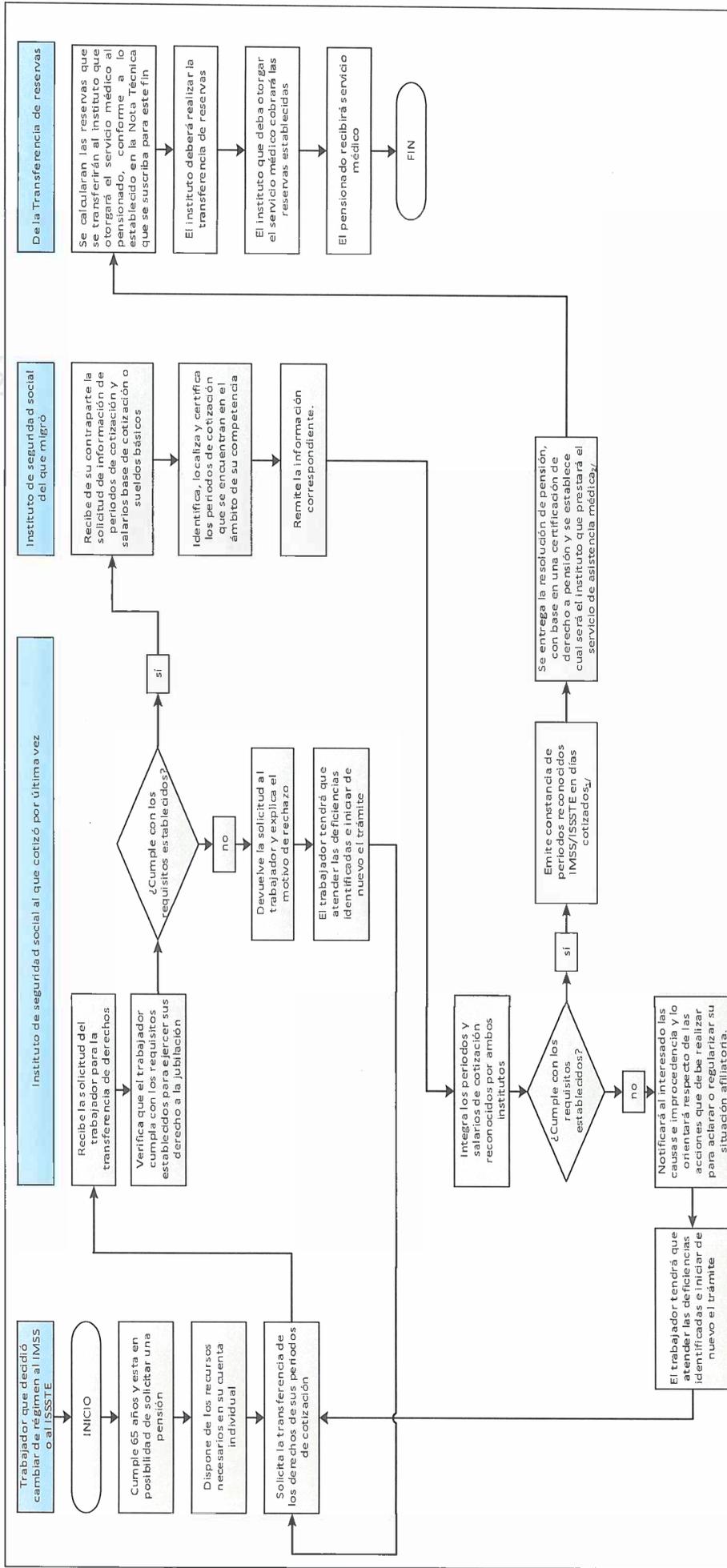
[REDACTED] derivado de que la normativa del IMSS no lo faculta para suscribir convenios o realizar acciones de portabilidad con otros institutos o entidades de la APF, por lo que resulta necesario que se realicen las modificaciones correspondientes a la LSS, a fin de que se establezcan los términos y condiciones para realizar la transferencia de derechos pensionarios entre los diversos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), considerando invariablemente la correspondencia entre esquemas de distinta naturaleza y alcances.

De acuerdo con el Convenio de Colaboración Interinstitucional entre el ISSSTE y el IMSS, el proceso para la transferencia de derechos pensionarios es el siguiente:

^{21/} Artículos 97, 98 y Décimo Primero LISSSTE y artículos 159, fracción I, 174, 175 y 177 de la LSS.

^{22/} La observación correspondiente se señaló en el informe de la auditoría 57-GB "Pensiones bajo el régimen de cuentas individuales".

ESQUEMA DE OPERACIÓN PARA GARANTIZAR LA PORTABILIDAD DE DERECHOS PENSIONARIOS DE LOS TRABAJADORES IMSS-ISSSTE



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el Convenio de Colaboración Institucional celebrado por el IMSS y el ISSSTE para determinar los criterios, lineamientos y mecanismos que promuevan la portabilidad entre ambos, las Reglas para certificar los periodos de cotización de trabajadores que solicitan transferencia de derechos y el Anexo Técnico para la Transferencia de reservas para proporcionar servicio de atención a la salud de pensionados y sus derechohabientes.

1/ En las Reglas para certificar los periodos de cotización de los trabajadores que solicitan la transferencia de derechos entre el IMSS y el ISSSTE del Anexo 1 del convenio de portabilidad IMSS-ISSSTE se precisa que, ambos institutos realizarán la conversión de las semanas de cotización establecidas en la LSS y los años de cotización señalados en la ISSSTE a días de cotización, a fin de hacerlos equiparables y compatibles entre sí. La asistencia médica deberá ser prestada por aquél Instituto en el que el pensionado hubiere cotizado durante mayor tiempo. (...) El Instituto donde hubiere cotizado por menor tiempo el Pensionado, deberá transferir las Reservas actuariales correspondientes al seguro de salud, a aquél que prestará el servicio de salud

Handwritten signature and initials.

El proceso de portabilidad inicia cuando el trabajador que decidió cambiar de empleo y, por ende, de instituto de seguridad social llega al término de su vida laboral y cumple con los requisitos necesarios para hacer efectivo su derecho a recibir una pensión.

Posteriormente, con objeto de unificar los periodos de cotización establecidos en la LSS y la LISSSTE^{23/}, solicita la transferencia de los derechos adquiridos previo a su migración, al instituto al que cotizó por última vez, quien será el encargado de establecer las vías de comunicación con su contraparte para obtener los datos correspondientes y, una vez que esta instancia los identifica, emitirá una constancia de periodos reconocidos IMSS/ISSSTE que se encuentren en el ámbito de su competencia.

Con base en lo anterior, si el trabajador cumple con los requisitos necesarios, el instituto al que se encuentra afiliado emitirá una certificación que avala su derecho a pensionarse y, en caso de que la situación resulte contraria, se orientará al trabajador para que aclare o regularice su situación afiliatoria y reinicie el trámite correspondiente; una vez que se ha dado resolución a la solicitud correspondiente y se determine cuál será el instituto que otorgará los servicios de salud y asistencia médica^{24/}, la contraparte deberá realizar la transferencia de recursos, conforme a la nota técnica que se suscriba para este fin.

Asimismo, al cierre del informe de auditoría, la nota técnica del Anexo técnico número 4 del convenio de colaboración interinstitucional, en la que se definirían los mecanismos para realizar la transferencia de las reservas para proporcionar servicios de atención a la salud de pensionados y sus familiares derechohabientes entre regímenes de cuentas individuales no había sido autorizada por el ISSSTE, transcurriendo 3,680 días naturales (10.1 años), a partir de la fecha de suscripción del convenio, situación que, de seguir así, pondría en riesgo la sustentabilidad financiera de los institutos de seguridad social una vez que incrementa el número de pensionados bajo este esquema pensionario. La observación correspondiente se señaló en el informe 57-GB "Pensiones bajo el régimen de cuentas individuales".

^{23/} Se refiere a los periodos que ha cotizado el trabajador como sujeto del régimen obligatorio de cada uno de los institutos de seguridad social, conforme a la legislación aplicable. En el caso de la LISSSTE esta temporalidad es equivalente a 25 años de cotización y en el caso de la LSS es de 1250 semanas de cotización.

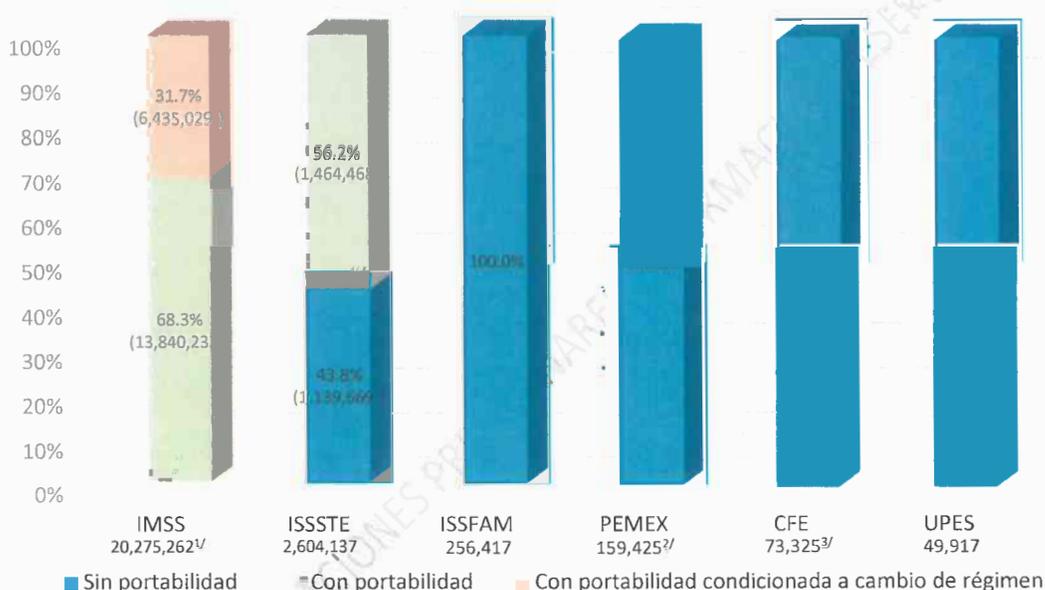
^{24/} La asistencia médica deberá ser prestada por aquél Instituto en el que el Pensionado hubiere cotizado durante mayor tiempo y (...) el Instituto donde hubiere cotizado por menor tiempo el Pensionado, deberá transferir las Reservas actuariales correspondientes al seguro de salud, a aquél que prestará el servicio de salud de conformidad con los lineamientos que, al efecto, acuerden el Instituto y el IMSS, art. 142 de la LISSSTE.

2) Población beneficiada con portabilidad de derechos pensionarios

A efecto de cuantificar la proporción de trabajadores que pueden ejercer la portabilidad de sus derechos pensionarios, la ASF identificó que, en 2018, de los 23,418,483 trabajadores adscritos a algún régimen pensionario, el 92.8% (21,739,730) estuvo en condiciones legales para ejercer su derecho a la portabilidad, de los cuales el 93.3% (20,275,262) correspondió a los asegurados por el IMSS

, como se muestra en la gráfica siguiente:

POBLACIÓN SUSCEPTIBLE DE PORTAR SUS DERECHOS PENSIONARIOS, 2018
(Porcentaje y personas)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por el ISSSTE, mediante oficio núm. 120.121/JSUOFI/0420/2019/8 del 21 de mayo de 2019; por el IMSS, mediante el oficio núm. 095280614B30/350/2019 del 13 de marzo de 2019; por PEMEX, con oficio núm. CA/COMAUD/AI/GEIR/0976/2019 y CA/COMAUD/AI/GEIR/0977/2019 del 5 de junio de 2019.

- 1/ Con base en los artículos tercero y cuarto transitorios de la Ley del Seguro Social, los trabajadores adscritos al IMSS (generación en transición) podrán elegir, al término de su vida laboral, el régimen pensionario (beneficio definido o contribución definida) que más convenga a sus intereses; sin embargo, de los 19,835.4 miles de trabajadores del IMSS, el 31.6% (6,261.8 miles de trabajadores) tiene el derecho de elegir su pensión al amparo de la LSS73, y el restante es de cuentas individuales, por lo que los datos graficados se consideraron bajo el supuesto de que la generación en transición que puede optar por pensionarse bajo el régimen de beneficio definido, perdería dicho beneficio si ingresa al ISSSTE, toda vez que cambiaría obligatoriamente al nuevo régimen de cuentas individuales al amparo de la LSSSTE 2007.
- 2/ Aun cuando el CCT de PEMEX establece la portabilidad de recursos acumulados en la cuenta individual de los 14.1 miles de trabajadores adscritos al régimen de contribución definida, no le asegura la preservación de sus periodos de cotización, por lo que se considerará que los 113.4 miles de trabajadores carecen de dicha garantía.
- 3/ Considera los trabajadores con beneficios pensionarios propios de la Comisión Federal de Electricidad, con independencia de los beneficios que tienen los trabajadores señalados en la Ley del Seguro Social, documentados mediante el convenio de colaboración suscrito en febrero de 1979 entre el IMSS y la CFE. La portabilidad de derechos de los trabajadores al amparo de la LSS está contabilizada en las cifras del IMSS.

Del total de trabajadores asegurados en el IMSS, el 68.3% (13,840,233) correspondió a aquellos asegurados bajo el régimen de cuentas individuales sin posibilidad de elección de pensión al amparo

de la LSS 73; el 31.7% (6,435,029) correspondió a la generación en transición que, al término de su vida laboral, tendrá el derecho de elegir el régimen pensionario (beneficio definido o cuenta individual) bajo el cual desea pensionarse; sin embargo, si dichos trabajadores solicitaran su portabilidad al ISSSTE, únicamente lo podrían hacer bajo el régimen de cuentas individuales, por lo que se definió como portabilidad condicionada a cambio de régimen, toda vez que ya no tendrán la posibilidad de pensionarse mediante el régimen de beneficio definido.

De lo anterior se deduce que el 7.2% (1,678,753) restante, sin considerar la información de los estados y municipios, no tuvo acceso a la portabilidad de sus derechos pensionarios [REDACTED]

[REDACTED], por lo que en caso de cambio de empleador deberán cumplir los requisitos solicitados en la normativa correspondiente en el régimen al que se afilien, sin importar los años de cotización en el empleo anterior.

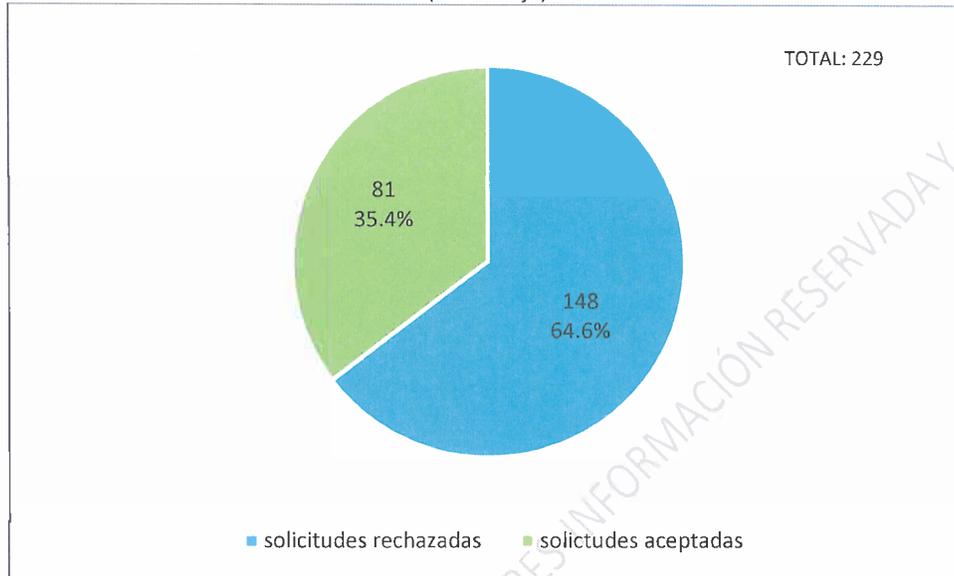
Se constató que, a 2018, persistieron 1,678,753 activos a los que no se les garantizó la portabilidad de derechos pensionarios, entre los diversos subsistemas que existen a nivel federal, sin considerar los trabajadores de los estados y municipios, lo que trae como consecuencia que quienes deciden cambiar de empleador, antes de cumplir con cierta antigüedad laboral, pierden sus beneficios pensionarios y de atención médica, generando un gran número de trabajadores con largas trayectorias laborales y con desprotección en la vejez.

Al respecto, la ASF considera que, la falta de un marco normativo general para disponer de un sistema nacional de pensiones en donde converjan o coexistan los subsistemas existentes y la ausencia de disposiciones que faculten a los institutos o entidades a promover la portabilidad, limita que los trabajadores adscritos al régimen de beneficio definido, tengan certeza respecto de la conservación de sus derechos pensionarios adquiridos durante su vida laboral, aun cuando decidan acceder a un nuevo empleo, en los casos en los que es posible ejercer la portabilidad pensionaria., ya que, a 2018, no se han establecido las condiciones legales necesarias para la conservación de los derechos, ni para hacer compatibles los regímenes de beneficio definido con otros esquemas de jubilación existentes, lo cual podría restringir el ejercicio y disfrute de un ingreso al término de la vida laboral.

Respecto de los trabajadores del IMSS y el ISSSTE que pudieron ejercer la portabilidad de sus derechos pensionarios bajo el amparo del Convenio de Colaboración Interinstitucional, se constató que, mediante los oficios núm. 120.SEFA/002/2019 del 8 de marzo de 2019 y

095280614B30/350/2019 del 13 de marzo de 2019 del IMSS y el ISSSTE respectivamente, en 2018, se recibieron 229 solicitudes de transferencia de derechos pensionarios, de las cuales 148 fueron rechazadas y 81 fueron aceptadas, como se muestra a continuación:

SOLICITUDES DE PORTABILIDAD ENTRE EL ISSSTE Y EL IMSS, 2018
(Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información proporcionada por el IMSS mediante oficio núm. 120.SEFA/002/2019 del 8 de marzo de 2019 y oficio núm. 095280614B30/350/2019 del 13 de marzo de 2019 del ISSSTE.

Del total de solicitudes rechazadas, el 50.7% (75) correspondió a trabajadores adscritos al régimen de beneficio definido y el 39.1% (58) a trabajadores adscritos al régimen de contribución definida y en el 10.2% (15) no se identificó el esquema pensionarios; al respecto, ambos institutos precisaron que las principales causas de rechazo estuvieron relacionadas con la falta de una cuenta individual o los o de recursos acumulados en la subcuenta del instituto al que se solicitaron los periodos de cotización.

Del total de solicitudes aceptadas, en ese año, el 17.3% (14) fue remitido por el IMSS, con objeto de solicitar al ISSSTE los periodos de cotización correspondientes y el 82.7% (67) fue remitido por el ISSSTE al IMSS. Al respecto, se constató que, de estas solicitudes, 4 (4.9%) correspondieron a personal adscrito al régimen de beneficio definido y 77 (95.1%) al de contribución definida. Se observó que a pesar de que el convenio sólo es aplicable para trabajadores del régimen de contribución definida para el caso del ISSSTE, dicho instituto registró solicitudes de trabajadores del instituto que se encontraban bajo el amparo del artículo Décimo Transitorio o la Ley Abrogada.

De 2013 a 2018, las solicitudes de portabilidad de derechos pensionados tuvieron el comportamiento siguiente:

SOLICITUDES PORTABILIDAD DE DERECHOS PENSIONARIOS RECIBIDAS, ACEPTADAS Y RECHAZADAS POR EL IMSS Y EL ISSSTE, 2013-2018 (solicitudes)

Solicitudes	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	2018 (f)	Total	Participación	TMCA ^{6/}
Recibidas	35	42	80	107	99	229	592	100.0 ^{3/}	45.6
Rechazadas	19	34	64	76	48	148	389	65.7	50.8
No hay registro	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	15	15	3.8 ^{4/}	n.a
Beneficio Definido	6	7	17	22	18	75	145	37.3 ^{4/}	65.7
Contribución Definida	13	27	47	54	30	58	229	58.9 ^{4/}	34.9
Aceptadas	16	8	16	31	51	81	203	34.3	38.3
Transferencias IMSS-ISSSTE ^{1/}									
Total	14	2	7	19	15	14	71	100.0 ^{5/}	0.0
Beneficio Definido	n.a	n.a	n.a	2	2	3	7	9.9	22.5 ^{2/}
Contribución Definida	14	2	7	17	13	11	64	90.1	(4.7)
Transferencias ISSSTE-IMSS ^{2/}									
Total	2	6	9	12	36	67	132	100.0 ^{5/}	101.8
Beneficio Definido	n.a	n.a	n.a	n.a	3	1	4	3.0	(66.7) ^{3/}
Contribución Definida	2	6	9	12	33	66	128	97.0	101.2

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada mediante los oficios núm. 120.SEFA/002/2019 del 8 de marzo de 2019 del ISSSTE y 095280614B30/350/2019 del 13 de marzo de 2019 por el IMSS.

1/ Corresponden a las solicitudes realizadas por el IMSS, respecto de los informes de cotización al ISSSTE.

2/ Corresponden a las solicitudes realizadas por el ISSSTE, respecto de los informes de cotización al IMSS.

3/ Corresponde al porcentaje resultante del total de solicitudes recibidas en el periodo entre el total de solicitudes rechazadas por el IMSS y el ISSSTE.

4/ Corresponde al porcentaje resultante del total de solicitudes rechazadas en el periodo entre el total de solicitudes rechazadas por el IMSS y el ISSSTE.

5/ Corresponde al porcentaje resultante del total de solicitudes aceptadas en el periodo entre el total de solicitudes rechazadas por el IMSS y el ISSSTE.

6/ La Tasa Media de Crecimiento Anual se calculó para el periodo 2013-2018, de acuerdo con la siguiente fórmula:

7/ El cálculo se realizó tomando en cuenta el número de solicitudes de transferencia de derechos aceptadas por el ISSSTE entre 2016 y 2018.

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

En el periodo 2013-2018, se registró un incremento promedio anual de 45.6% en el número de solicitudes recibidas, al pasar de 35 en 2013 a 229 en 2018; respecto de las aceptadas, éstas se incrementaron en 38.3%, en promedio anual, al pasar de 16 a 81 en el mismo periodo mientras que las rechazadas, se incrementaron a una tasa media anual de 50.8%, de 19 a 148, en el periodo; por lo que el incremento registrado en las solicitudes rechazadas fue 12.5% mayor que las aceptadas, situación que evidenció que, aun cuando estos dos institutos contaron con un mecanismo que les permitió proporcionar la portabilidad de derechos entre ellos, persistieron dificultades para que los trabajadores hicieran efectivo dicho derecho, al respecto, se informó que ésta realidad se debió a la incompatibilidad entre los regímenes, ya que si el trabajador no acredita que se encuentra bajo el régimen de cuentas individuales corre el riesgo de que no sean reconocidos los periodos de cotización obtenidos en el instituto al que solicita la transferencia de derechos y, por tanto, el incumplimiento de los requisitos necesarios para obtener una pensión.

3) Mecanismos adicionales para preservar los derechos pensionarios de los trabajadores de beneficio definido

Se constató que, a pesar de que la portabilidad de derechos pensionarios fue limitada para favorecer a los trabajadores adscritos al régimen de beneficio definido, en 2018, los institutos de seguridad social contaron con otras alternativas para otorgarles la posibilidad de preservar los beneficios otorgados por ese esquema.

Mediante minuta de trabajo del 23 de mayo de 2019, el IMSS acreditó que, aquellos asegurados con cotizaciones al amparo de la LSS 73 que decidieron migrar del sector privado al sector público, tendrán la opción de reingresar a cotizar al IMSS bajo la LSS vigente y, con ello, pensionarse bajo el esquema de pensión que más le convenga (beneficio definido o contribución definida); sin embargo, no le serán reconocidos los años de cotización adquiridos en el ISSSTE, por lo que el derecho de solicitud pensionaria será factible una vez que cumpla con los requisitos establecidos en la LSS que regule el esquema de pensión que el trabajador elija para pensionarse.^{25/}

Asimismo, con el análisis de la LSS se constató que, en caso de que el trabajador sea dado de baja del régimen obligatorio y disponga de un mínimo de cincuenta y dos cotizaciones semanales acreditadas en los últimos cinco años, tendrá el derecho de continuar voluntariamente en el mismo, siempre y cuando se responsabilice de cubrir íntegramente las cuotas correspondientes a los seguros conjuntos de invalidez y vida; retiro; cesantía en edad avanzada, y vejez, denominado Modalidad 40, el cual beneficia a aquéllos que empezaron a cotizar antes del 1 de julio de 1997.^{26/} Al respecto, mediante el oficio núm. 0952 8061 4B30/838/2019 del 24 de mayo de 2019, el instituto informó que, al cierre de 2018, se encontraron asegurados bajo esta modalidad 166.3 miles de personas, cifra que representó el 0.8% del total de sujetos cotizantes bajo el amparo de la LSS.

Conclusión

A 2018 no se contó con un marco normativo que garantizara la portabilidad universal de derechos pensionarios entre los diversos subsistemas que existen en el país, [REDACTED]

^{25/} Artículos Tercero y Undécimo Transitorio de la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2018.

^{26/} Capítulo VII "De la continuación voluntaria en el régimen obligatorio", art. 218 de la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2018.

[REDACTED] por lo que las entidades y dependencias con regímenes de pensiones y jubilaciones como el IMSS, [REDACTED] no dieron cumplimiento a la estrategia 2.4.2 relativa a facilitar la portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas que existen tanto a nivel federal como en las entidades federativas y municipios, del objetivo 2.4 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

[REDACTED] se identificó la existencia del Convenio de Colaboración Institucional celebrado por el ISSSTE y el IMSS en 2009, para determinar los criterios, lineamientos, términos, condiciones y mecanismos que promuevan la portabilidad entre ambos institutos; sin embargo, dicho mecanismo derivó de la atribución del ISSSTE para la suscripción del convenio con el IMSS, en cumplimiento del artículo 141 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, toda vez que el IMSS no dispone de las atribuciones para la suscripción de convenios de colaboración para facilitar la portabilidad de derechos pensionarios. Al respecto, la ASF considera conveniente una modificación a la LSS que establezca los términos y condiciones para realizar la portabilidad entre los diversos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) considerando la correspondencia entre esquemas pensionarios de distinta naturaleza y alcances, a efecto de garantizar que toda persona tenga derecho a la seguridad social que le proteja de la desocupación, vejez e incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia, en términos de lo establecido en artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

A 2018, de los 23,418,483 cotizantes a los diversos sistemas de pensiones en el país, el 92.8% podía ejercer su derecho a la portabilidad de beneficios pensionarios en caso de cambio de empleador; no obstante que, de éstos, el 31.7% correspondiente a la generación en transición del IMSS puede migrar al ISSSTE siempre que se cambie de régimen al de cuentas individuales establecido en la Ley del ISSSTE vigente a 2018, dado las condiciones actuales de dicho sistema, toda vez que el régimen de beneficio definido es un grupo cerrado. Asimismo, 1,678,753 de trabajadores activos, a 2018, no tuvieron acceso a portabilidad de derechos pensionarios.

La ASF considera que la ausencia de un marco normativo general en el que coexistan de manera coordinada los diversos sistemas de pensiones vigentes, así como de disposiciones que faculten a los institutos, entidades, estados y municipios a promover la portabilidad en los tres niveles de

gobierno limita que los trabajadores, independientemente del régimen al que se encuentren afiliados, tengan certeza respecto de la conservación de sus derechos adquiridos durante su trayectoria laboral, lo que se traduce en desprotección ante la vejez.

En relación con los trabajadores del IMSS e ISSSTE que pudieron ejercer la portabilidad de derechos pensionarios, se constató que, de las 229 solicitudes recibidas en 2018, el 64.6% (148) fue rechazada, debido a que los trabajadores no disponían de una cuenta individual o recursos acumulados en la subcuenta del instituto en el que solicitaron los periodos de cotización; en tanto que el 35.4% (81) de las solicitudes se aceptó, en cumplimiento de las cláusulas segunda, quinta y octava del convenio de colaboración interinstitucional que celebran el ISSSTE y el IMSS.

Sugerencia a la Cámara de Diputados núm. 4

Para que la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Seguridad Social promueva modificaciones a la Ley del Seguro Social, a fin de incluir las disposiciones necesarias para que se establezcan los términos y condiciones para realizar la portabilidad entre los diversos órdenes de gobierno y se faculte al IMSS para suscribir convenios de portabilidad con entidades que operen otros sistemas de seguridad social compatibles, a fin de garantizar la protección de toda persona ante las consecuencias de la desocupación, de la vejez, y de la incapacidad, que, proveniente de cualquier causa ajena a su voluntad, imposibilite física o mental para obtener los medios de subsistencia, en términos de lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. [Resultado 3]

Resultado núm. 4 RDD Con observaciones y Acciones

Solicitud de pensiones bajo el régimen de beneficio definido

NORMATIVA EN MATERIA DE SOLICITUD DE PENSIONES BAJO EL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO

Ordenamiento	Artículo/numeral	Contenido
Ley del Seguro Social	190	El trabajador o sus beneficiarios que adquieran el derecho a disfrutar de una pensión proveniente de algún plan establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, tendrá derecho a que la Administradora de Fondos para el Retiro, que opere su cuenta individual, le entregue los recursos que lo integran, situándolos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión.
	Undécimo transitorio	Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, al momento de cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo que, para el disfrute de las pensiones de vejez, cesantía en edad avanzada o riesgos de trabajo, se encontraban previstos por la Ley del Seguro Social que se deroga, podrán optar por acogerse a los beneficios por ella contemplados o a los que establece la presente ley.
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Décimo transitorio, fracción II	A partir del primero de enero de 2010: a) Los trabajadores que hubieren cotizado 30 años o más y las trabajadoras que hubieran cotizado 28, tendrán derecho a pensión por jubilación. En 2018, con una edad de 55 años para los hombres y 53 para las mujeres. b) Los trabajadores que cumplan 60 años de edad o más y 15 de cotización o más, tendrán derecho a una pensión de retiro por edad y tiempo de servicio. c) Tendrán derecho a pensión por cesantía en edad avanzada, los trabajadores que (...) queden privados de trabajo después de los 65 años que hayan cotizado un mínimo de 10 años.
Contrato Colectivo de Trabajo 2017-2019 PEMEX	Cláusula 134, fracción I	Los trabajadores que al 31 de diciembre de 2015 hayan registrado 15 años o más de antigüedad, cuando acrediten 25 años de servicios y 55 de edad, tendrán derecho a una pensión de jubilación por vejez.
Contrato Colectivo de Trabajo 2018-2020 CFE	Cláusula 69, apartado primero, fracción I	Los trabajadores que sean titulares de una plaza con anterioridad al 18 de agosto de 2008, tendrán derecho a la jubilación. Los hombres siempre y hayan cumplido 30 años de servicio y 65 de edad, o 40 años de servicio sin límites de edad; las mujeres de 30 años de servicios y 60 de edad o 35 años de servicio sin límite de edad. Cuando el SUTERM solicite con anticipación de 30 días la jubilación de un trabajador y por causas imputables a la CFE no se otorgase al cumplirse los requisitos (...) si la solicitud del SUTERM fuere posterior a la fecha en que el trabajador haya consumado los derechos de jubilación, la CFE dispondrá de un plazo de 30 días para resolver.
Reglamento de trabajo del personal de confianza de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias	82, regla II, numeral I	El personal de planta confianza, contratado hasta el 31 de diciembre de 2015, tendrá derecho a una pensión pagadera cada catorce días, siempre que acredite los siguientes supuestos: 1. Haber cumplido 60 años de edad y acreditar 30 años de servicios.
Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio	55	El Instituto estará obligado a resolver en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud.
Reglamento de la Comisión Nacional Mixta de Jubilaciones y Pensiones	7	El plazo para emitir el dictamen sobre cualquier asunto, será de 30 días hábiles.
Manual de Trabajo para Servidores Públicos de Mando de la Comisión Federal de Electricidad	18	Cualquier servidor público de mando podrá solicitar y obtener su jubilación (...) siempre y cuando hayan cumplido 30 años de servicio y 65 años de edad, o 40 años de servicio sin límite de edad.
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018.	Objetivo 5	Línea de acción 3. Facilitar las solicitudes de pensiones (...) mediante el uso de internet Indicador: "Indicador de eficiencia en el otorgamiento de prestaciones económicas" Observaciones: Se considera trámite oportuno de acuerdo a los siguientes plazos: pensiones y rentas vitalicias (12 días hábiles).
Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Inter-no	Segundo, numeral 9, norma tercera	Las actividades de control son acciones que define y desarrolla la administración mediante políticas, procedimientos y tecnologías con el objetivo de alcanzar las metas y objetivos institucionales. Diseñar actividades de control apropiadas para asegurar el correcto funcionamiento del control interno, las cuales ayuden al titular y la administración a cumplir con sus responsabilidades (...) las actividades de control que pueden ser útiles (...) establecimiento y revisión de normas.
	Segundo, numeral 9, norma cuarta	La administración debe establecer mecanismos que aseguren que la información relevante cuenta con los elementos de calidad suficientes. Los sistemas de información y comunicación, deben diseñarse e instrumentarse bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad.
Régimen de Jubilaciones y Pensiones 2017-2019 Contrato Colectivo de Trabajo IMSS 2017-2019	20	A las trabajadoras con 27 años de servicios, se les computará 3 años más para los efectos de anticipar su jubilación, con el porcentaje máximo. Para los mismos fines, a los trabajadores con 28 años de servicio se les reconocerá dos años más.
Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno en Petróleos Mexicanos, sus Empresas Subsidiarias y Empresas Filiales	VI.4.1	La alta dirección establecerá los mecanismos para que la información financiera, económica, contable, jurídica y administrativa que se genere en el ámbito de su competencia, sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna. La información se generará en las áreas que, de acuerdo con sus funciones y responsabilidades, cuenten con dicha facultad.
Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno de la Comisión Federal de Electricidad	III.4., numeral 13	Los directores generales de la CFE y los titulares de las áreas dependientes de la Dirección General de la Comisión Federal de Electricidad deben implementar los medios que permitan a las unidades administrativas de la CFE generar y utilizar información pertinente y de calidad para la consecución de los objetivos estratégicos institucionales.

Con la finalidad de verificar los procedimientos con los que, en 2018, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE otorgaron a los trabajadores las pensiones correspondientes al régimen de beneficio definido, se revisó la información relacionada con el número de solicitudes recibidas, aprobadas y rechazadas por esas instituciones para el otorgamiento de las pensiones, así como las bases de datos de los trabajadores que se pensionaron en ese año.

Con base en lo anterior, el resultado se divide en 3 apartados: 1) Procedimientos para el otorgamiento de las pensiones, en el que se revisaron los mecanismos establecidos por las instituciones para que los trabajadores ejercieran su derecho pensionario; 2) Solicitudes recibidas, aprobadas y rechazadas, en el que se analizó el número de trabajadores que solicitaron su pensión, las que se aprobaron y las que fueron rechazadas, así como las causas de esta última situación y la implementación de los servicios digitales en este rubro, y 3) Registro del cumplimiento de los requisitos para la entrega de las pensiones, en el cual se verificó que los trabajadores a los que se les otorgó una pensión en 2018, de acuerdo con los sistemas de información de los entes auditados, reunieron los requisitos de edad y tiempo de servicio para ser acreedores al beneficio solicitado.

1) Procedimientos para el otorgamiento de pensiones

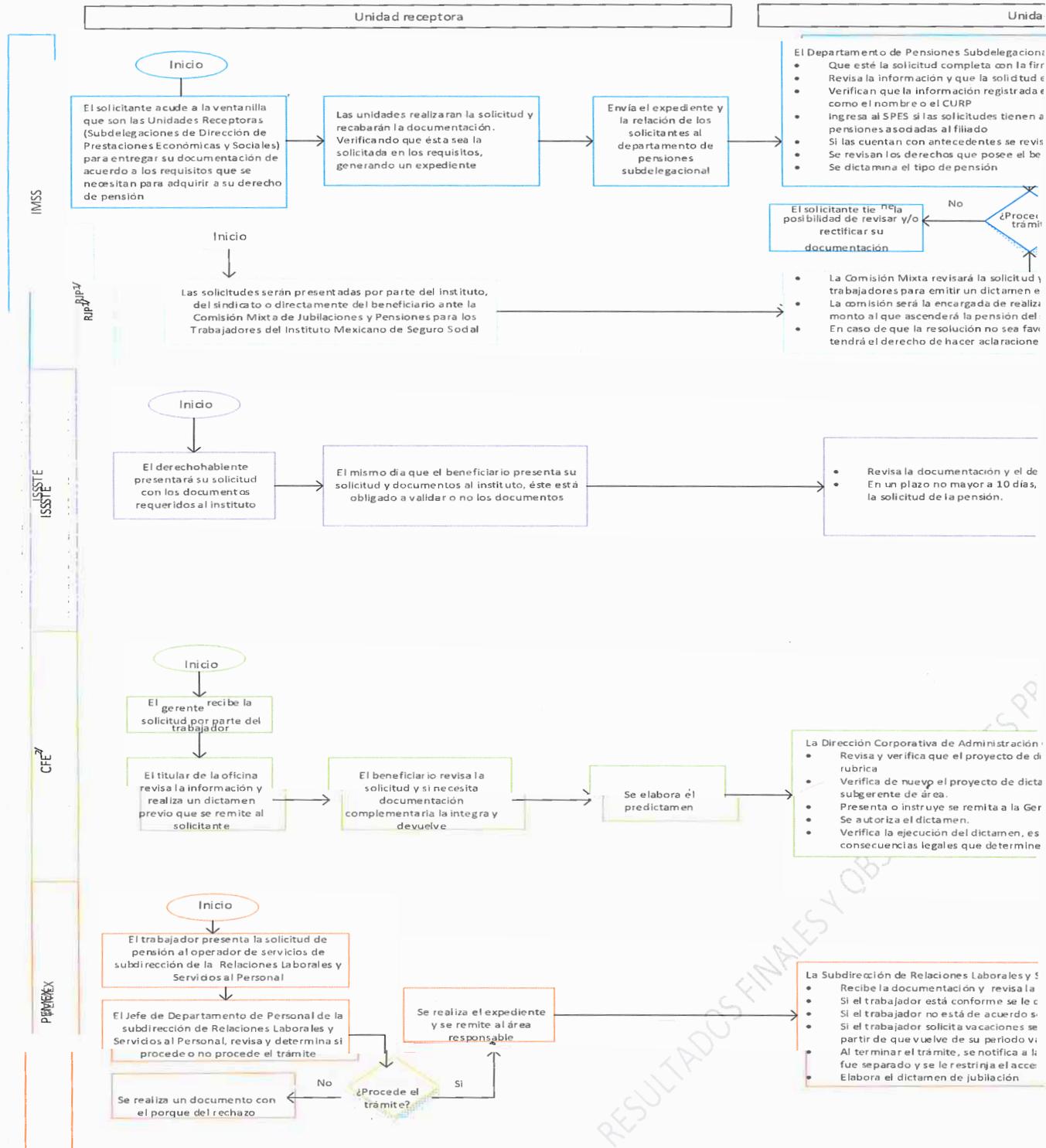
Con la revisión de la información proporcionada por el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, se comprobó que el caso del IMSS y [REDACTED] contaron con procedimientos normados y aprobados por las instancias competentes para regular el mecanismo mediante el cual los trabajadores podrán solicitar su pensión; [REDACTED]

[REDACTED]

En términos generales, el proceso para el otorgamiento de las pensiones en cada una de las entidades fiscalizadas, sigue el curso de actividades que se muestra a continuación:

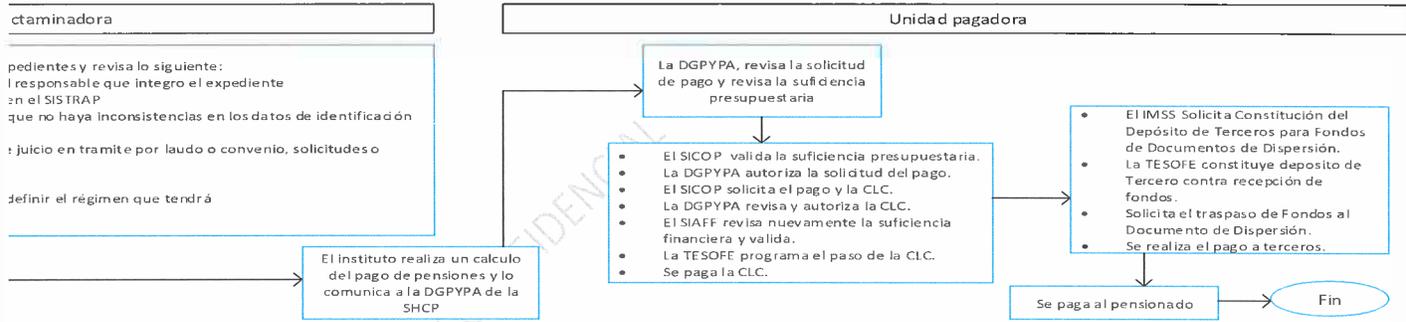
RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINALES - FONDOS DE PENSIONES Y PENSIONES

PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES BA

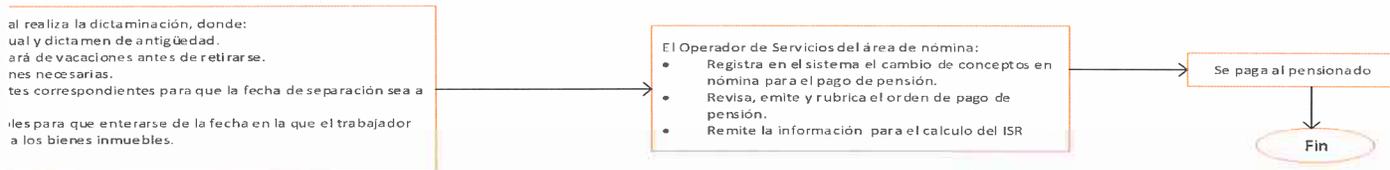
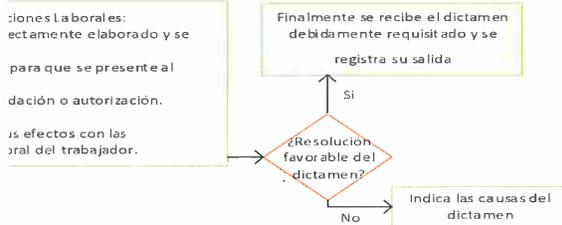
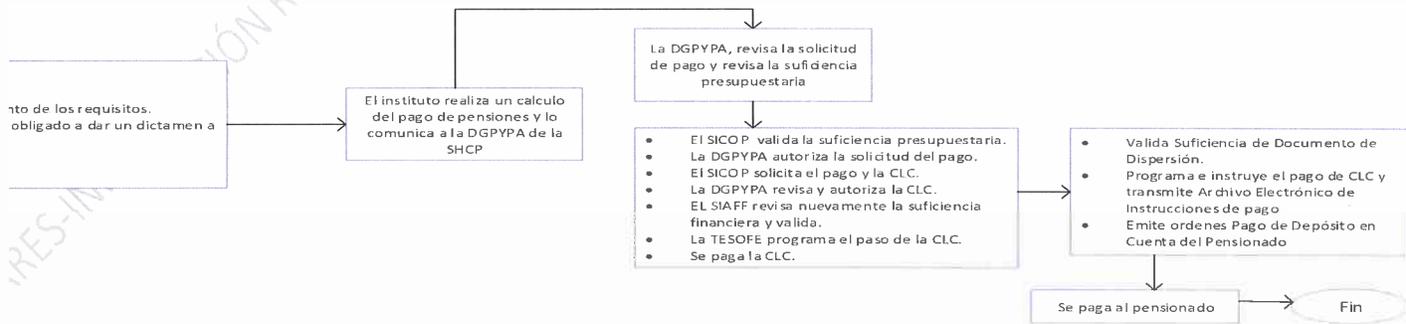


FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el IMSS, PEMEX y CFE, mediante los oficios números 0952 8061 4B30/897/2019; CA_COMAUD_AI_GEEIR_1/ Para los procesos del IMSS y del ISSSTE no se dispuso de la información del pago de las pensiones.

DIAGRAMA DE PROCESO DE PAGO DE BENEFICIO DEFINIDO EN EL IMSS, ISSSTE, CFE Y PEMEX, 2018



El tiempo de los días mayor a 30 días. El responsable es el abajador, éste



10/0210/2019 y el Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

En el caso del IMSS, desempeñó dos funciones: como asegurador (IMSS-Asegurador) y como patrón; para el primer supuesto, el instituto contó con un procedimiento específico, en el que se describen las actividades administrativas y sus responsables, así como el uso de las herramientas tecnológicas, como son el sistema de trámite de pensiones (SISTRAP) y el sistema de pensiones (SPES). El trámite inicia cuando el derechohabiente realiza la solicitud para el otorgamiento de una pensión, la cual genera un expediente que se somete a revisión, en caso de que el solicitante cuente con los requisitos establecidos y haya entregado la documentación necesaria, se emite un dictamen aprobatorio que se comunica a al Departamento de Pensiones Subdelegacional. En cuanto a la transferencia de recursos para el pago del beneficio, el instituto calcula el monto que se necesitará para cubrir las pensiones y lo solicita a la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" (DGPYPA) de la SHCP, quien, en su caso, lo aprobará y finalmente la TESOFE constituirá el traspaso de fondos para realizar el pago al pensionado.

En su carácter de patrón, el proceso para el otorgamiento de las pensiones inicia cuando el trabajador del IMSS acude al mismo, al sindicato o directamente ante la Comisión Mixta de Jubilaciones y Pensiones para los Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social^{27/}, la cual procede a la revisión y, en su caso, la dictaminación de las solicitudes presentadas, en el marco de la realización de las sesiones ordinarias; asimismo, esta comisión se encarga de realizar el cálculo de la pensión complementaria que recibirá el trabajador con base en las formulas establecidas en el Régimen de Jubilaciones y Pensiones; sin embargo, en el reglamento de la comisión no se incluye el procedimiento que sigue el instituto para realizar el pago de la pensión, lo que dificultó conocer el proceso que siguen las pensiones del RJP después de su dictaminación.

Se identificó que, en general, las instituciones contaron con un proceso similar, el cual inicia cuando el beneficiario acude personalmente a presentar su solicitud de pensión, acompañada de la documentación requisitada por cada institución, con lo que se integran los expedientes de los solicitantes y se someten a revisión, donde se realiza una exhaustiva revisión de la información, a efecto de identificar que no haya omisiones o errores que obstaculicen la conclusión del trámite, referido a la Dictaminación del otorgamiento de la pensión solicitada. La principal diferencia identificada, se relacionó con la erogación de recursos para el pago de las pensiones, ya que

^{27/} La Comisión Mixta está integrada por tres representantes del instituto y tres del sindicato.

[REDACTED], para el pago a los pensionados por los institutos de seguridad, éstos informan del monto necesario a la SHCP para que gestione la dispersión de los recursos, de conformidad con la LSS [REDACTED], en las que se señala el compromiso del Gobierno Federal para el pago de las pensiones del régimen de beneficio definido para ambos institutos.

La ASF considera que el proceso para el otorgamiento de pensiones en el IMSS-Asegurador [REDACTED] son claros y precisos; mientras que el del IMSS-Patrón, específicamente en lo relacionada a la dispersión por concepto del pago, no es claro [REDACTED]

2) Solicitudes recibidas, aprobadas y rechazadas

Con la revisión de la información proporcionada por las entidades fiscalizadas, se identificó que, en conjunto, en 2018, se recibieron 486,310 solicitudes de pensión en el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, de las que el 75.9% (369,249) de las solicitudes fue procedente y el 24.1% (117,061) improcedente, como se muestra en el cuadro siguiente:

SOLICITUDES DE PENSIÓN RECIBIDAS, APROBADAS Y RECHAZADAS, 2018
(Número de solicitudes y porcentajes)

Institución	Recibidas (a)	Procedentes (b)	Part (%) (c)=(b)/(a)*100	Improcedentes (d)	Part. (%) (e)=(d)/(a)*100
Total (f)	486,310	369,249	75.9	117,061	24.1
IMSS (g)	425,820	308,759	72.5	117,061	27.5
Participación (h)=(g)/(f)*100	87.6	83.6	n.a.		n.a.
Asegurador (g1)	406,638	293,823	72.3	112,815	27.7
Participación (h1)=(g1)/(g)*100	95.5	95.2	n.a.	96.4	n.a.
Patrón (g2)	19,182	14,936	77.9	4,246	22.1
(h2)=(g2)/(g)*100	4.5	4.8	n.a.	3.6	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE mediante los oficios números 120.121/JSUOFI/0481/2019/8 del 31 de mayo de 2019; 0952 80614B30/897/2019; CA/COMAU/AI/GEIR/0976/2019, y XL000/0210/2019 del 5 de junio de 2019.
n.a. No aplica.

Se identificó que, en 2018, la entidad con mayor número de solicitudes procedentes (369,249) fue el IMSS con el 83.6% (308,759), [REDACTED]

[REDACTED], lo cual se corresponde con la cobertura de pensionados por institución.

Se identificó que el IMSS, en 2018, de las 308,759 solicitudes procedentes, registró 293,823 en su carácter de asegurador y 14,936 como patrón en el RJP; asimismo, ese instituto, tuvo el 100.0% (117,061) de las solicitudes improcedentes; [REDACTED]

[REDACTED]

En cuanto a las causas de la improcedencia de las solicitudes del IMSS, el instituto informó que éstas se pueden generar por el incumplimiento de los requisitos de edad y número de cotizaciones semanales en el caso de las directas (vejez, cesantía en edad avanzada, invalidez e incapacidad permanente), así como la falta de documentación o acreditación de la misma para el caso de las pensiones derivadas (viudez, orfandad y ascendencia), sin que la institución evidenciara cuántas pertenecieron a cada causa.

En ese año, el 100.0% de las solicitudes se recibieron presencialmente y ninguna se realizó de manera digital. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Por lo que respecta al IMSS, indicó que, en 2018, el Consejo Técnico del instituto aprobó el acuerdo "ACDO.AS1.HCT.280218/43.P.DPES por el que se autoriza dentro de la estrategia IMSS Digital, el desarrollo y uso del componente de pensiones denominado Mi Pensión Digital", el cual consta de dos elementos: el desarrollo de servicios digitales relacionados con la confronta de datos personales registrados en el instituto contra los registrados en las AFORE, y el

[Handwritten signature and mark]

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

desarrollo de un aplicativo para que el trabajador, previo al trámite de solicitud de pensión, conozca sus datos afiliatorios y personales con la finalidad de proporcionarle certeza de la información necesaria para el otorgamiento de las pensiones, dicho aplicativo también considera su uso por parte del instituto como herramienta para gestionar la información inherente al proceso de otorgamiento de las pensiones. [REDACTED]

En cuanto a la oportunidad con la que se otorgaron las pensiones en 2018, el IMSS definió en su programa institucional un indicador, en el que estableció que el tiempo para su otorgamiento era de 12 días hábiles; [REDACTED]

Con la finalidad de verificar la oportunidad en el otorgamiento de las pensiones de los institutos de seguridad social, se revisaron las bases de datos proporcionadas, con lo que se identificó que, de las 361,901 solicitudes procedentes, en ese año, el 90.6% (327,802) se resolvió con la oportunidad establecida, el 2.9% (10,690) fuera del tiempo señalado y el 6.5% (23,409) presentó inconsistencias, como se muestra a continuación:

OPORTUNIDAD EN EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES EN EL IMSS Y EL ISSSTE, 2018
(Número de pensiones y porcentajes)

Institución	Total (a)	Con oportunidad (b)	Part. (%) (c)=(b)/(a)*100	Sin oportunidad (d)	Part. (%) (e)=(d)/(a)*100	Inconsistencias (f)	Part. (%) (g)=(f)/(a)*100
Total	361,901	327,927	90.6	10,565	2.9	23,409	6.5
IMSS	308,759	275,448	89.2	9,902	3.2	23,409	7.6
Asegurador	293,823	274,722	93.5	1,097	0.4	18,004	6.1
Patrón	14,963	726	4.0	8,805	59.7	5,405	36.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el IMSS y el ISSSTE mediante los oficios números 0952 80614B30 897 19 del 5 de junio de 2019, 120.121/JSUOFI/0481/2019/8 del 31 de mayo de 2019, y XL000/0215/2019 del 5 de junio de 2019.

En términos generales, los institutos de seguridad social realizaron el proceso para el otorgamiento de las pensiones, desde la recepción de la solicitud hasta su resolución, con la oportunidad establecida, ya que se verificó que, de las 308,759 solicitudes procedentes para el otorgamiento de pensiones en ese año del IMSS, el 89.2% (275,448) se entregó en un plazo no mayor a 12 días hábiles, el 3.2% (9,902) se entregó fuera del tiempo y el 7.6% (23,409) presentó inconsistencias relacionadas con la acreditación y calidad de la información proporcionada, sin que el instituto justificara las razones, lo que evidenció fallas en el sistema de control interno de la entidad para generar información relevante y de calidad respecto de los procesos vinculados al otorgamiento de pensiones; destacó que, en su carácter de patrón, de las 14,963 solicitudes procedentes, únicamente se entregó con oportunidad el 4.0% (601); mientras que el 59.7% (8,903) sobrepasó los 30 días hábiles establecidos para su resolución, y el 36.1% (5,405) no presentó valores confiables, ya que se identificó que se les dio resolución antes de la fecha de recepción o no se contó con la fecha de la solicitud; en tanto que en su carácter de asegurador, se careció de información del tiempo de resolución de 18,004 solicitudes.

De la revisión de la información del número de solicitudes procedentes y que, por lo tanto, derivaron en el otorgamiento de una pensión en 2018, se identificaron diferencias con las bases de datos de los pensionados en ese año, como se presenta a continuación:

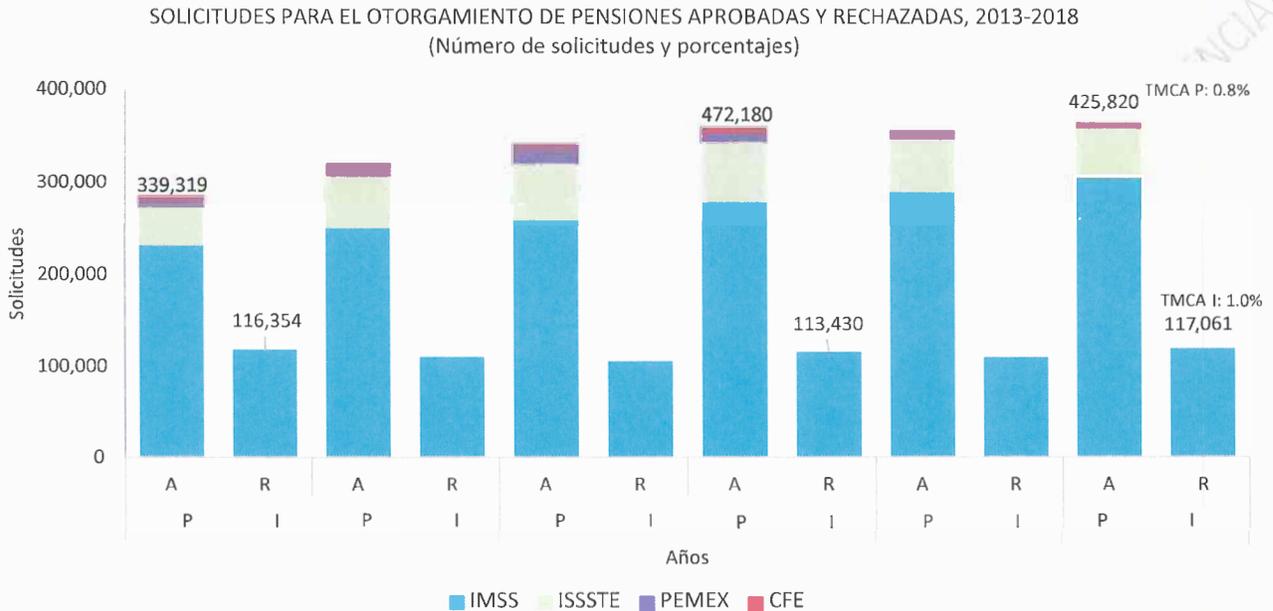
DIFERENCIAS ENTRE EL NÚMERO DE SOLICITUDES PROCEDENTES Y PENSIONES OTORGADAS, 2018

Institución	Solicitudes procedentes (a)	Pensiones otorgadas en 2018 (b)	Diferencia	
			Absoluta (c)=(b)-(a)	Relativa (d)={(b)/(a)-1}*100
Total	369,249	343,338	(25,911)	(7.0)
IMSS	308,759	301,518	(7,241)	(2.3)
ISSSTE				
PEMEX				
CFE				

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el IMSS, ISSSTE, PEMEX y CFE mediante los oficios números XL000/0181/2019 del 22 de mayo de 2019; 120.121/JSUOFI/0481/2019/8 del 31 de mayo de 2019; 0952 80614B30/897/2019; CA/COMAU/AI/GEIR/0976/2019, y XL000/0210/2019 del 5 de junio de 2019; 0952 8061 4B30/929/2019 del 17 de junio de 2019, y 0952 8061 4B30/1033/2019 del 3 de julio de 2019.

Se identificó que, en 2018, se otorgaron 343,338 pensiones, número inferior en 7.0% (25,911) respecto de las solicitudes registradas como procedentes (369,249); no obstante, las diferencias se presentaron en los 4 entes auditados, sin que éstos proporcionaran las justificaciones correspondientes.

En el periodo 2013-2018, el número de solicitudes procedentes presentó un crecimiento promedio anual de 0.8% al pasar de 282,965 a 369,249 y las rechazadas presentaron un crecimiento de 1.0%, al pasar de 116,354 a 117,061, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE mediante los oficios números 120.121/JSUOFI/0481/2019/8 del 31 de mayo de 2019; 0952 80614B30/897/2019; CA/COMAU/AI/GEIR/0976/2019, y XL000/0210/2019 del 5 de junio de 2019.

P: Solicitudes procedentes
I: Solicitudes improcedentes

En el periodo de referencia, el total de solicitudes rechazadas correspondieron al IMSS, las cuales se incrementaron en 1.0% al pasar de 116,354 en 2013 a 117,061 en 2018;

La tendencia creciente del número de solicitudes procedentes, se corresponden con el aumento en la población pensionada que se prevé en los próximos años.

3) Registro de cumplimiento de los requisitos para la entrega de las pensiones

Para poder ejercer su derecho pensionario, los trabajadores que lo solicitan debieron cumplir con requisitos relacionados con la edad y el tiempo de servicio o antigüedad, los cuales, en 2018, se establecen en la normativa de los entes que proporcionan dicho derecho, los cuales se muestran a continuación:

REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS PENSIONES, 2018

Institución	Tipo de pensión	Requisitos	
		Edad	Tiempo de servicios
IMSS	Asegurador		
	Vejez	65 años	500 cotizaciones semanales
	Cesantía en edad avanzada	60 años	500 cotizaciones semanales
	Riesgos de trabajo	n.a.	n.a.
	Invalidez	n.a.	150 cotizaciones semanales
	Muerte		
	Riesgo de trabajo	n.a.	n.a.
	Riesgo no profesional	n.a.	150 cotizaciones semanales
	Patrón		
	Vejez	n.a.	Mujeres: 27 años Hombres: 28 años
Edad y tiempo de servicio	60 años	10 años	
Invalidez	n.a.	3 años	
Riesgos de trabajo	n.a.	10 años	
ISSSTE	Vejez		
	Jubilación	Mujeres: 53 años Hombres: 55 años	30 años
	Edad y tiempo de servicios	55 años	15 años
	Cesantía en edad avanzada	60 años	10 años
	Riesgos de trabajo	n.a.	n.a.
	Invalidez	n.a.	15 años
	Muerte	n.a.	15 años
PEMEX	Personal sindicalizado		
	Vejez	55 años	25 años
	Invalidez	n.a.	n.a.
	Personal de confianza		
Vejez	60 años	30 años	
CFE	Personal sindicalizado		
	Vejez	Mujeres: 60 años Hombres: 65 años	30 años o 35 sin límite de edad 30 años o 40 sin límite de edad
	Riesgos de trabajo	n.a.	10 años
	Invalidez	n.a.	10 años
	Personal de mando		
	Vejez	60 años	30 años 40 años sin límite de edad

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Ley del Seguro Social; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Contrato Colectivo de Trabajo de la CFE 2018-2020; Contrato Colectivo de Trabajo de PEMEX 2017-2019.

Con la finalidad de verificar que los pensionados a los que se les otorgó el beneficio, en 2018, por el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, cumplieron con los requisitos correspondientes, se revisó la información relacionada con la edad y el tiempo de servicio o antigüedad registrada en los sistemas de información de las instituciones y que se proporcionaron a la ASF por medio de bases de datos. Al respecto, se detectó que, en 2018, se otorgaron pensiones a 343,338 personas que representaron el 6.2% de los 5,501,367 pensionados vigentes a 2018. El 87.8% (301,518) fue otorgado por el IMSS; [REDACTED], como se muestra a continuación:

NÚMERO DE PERSONAS A LAS QUE LES OTORGÓ PENSIÓN, 2018
(Pensionados y porcentajes)

Tipo pensión	Total (a)	IMSS		Asegurador (d)	Patrón (e)	ISSSTE (f)	Part. (%) (g)=(f)/(a)*100	PEMEX (h)	Part. (%) (i)=(h)/(a)*100	CFE (j)	Part. (%) (k)=(j)/(a)*100
		Subtotal IMSS (b)=(Part (%) (c)=(b)/(a)*100								
Total (l)	343,486	301,666	87.8	285,755	15,911						
Vejez ^{1/} (m)	85,347	53,342	62.5	38,603	14,739						
Part. (n)=(m)/(l)*100	24.8	17.9	n.a.	13.5	92.6						
Cesantía en edad avanzada (o)	153,826	153,797	100.0	153,167	630						
Part. (p)=(o)/(l)*100	44.8	50.8	n.a.	53.6	4.0						
Riesgos de trabajo ^{3/} (q)	5,776	5,765	99.8	5,726	39						
Part. (r)=(q)/(l)*100	1.7	1.9	n.a.	2.0	0.2						
Invalidez (s)	16,968	15,229	89.8	14,874	355						
Part. (t)=(s)/(l)*100	4.9	5.1	n.a.	5.2	2.2						
Muerte (u)	81,240	73,480	90.4	73,385	95						
Part. (v)=(u)/(l)*100	23.7	24.3	n.a.	25.7	0.6						
Otras ^{2/} (w)	329	n.a.	16.1	n.a.	53						
Part. (x)=(w)/(l)*100	0.1	n.a.	n.a.	n.a.	0.3						

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el IMSS, ISSSTE, PEMEX y CFE, mediante los oficios números XL000/0181/2019 del 22 de mayo de 2019; 120.121/JSUOF/0481/2019/8 del 31 de mayo de 2019; CA/COMAU/AI/GEIR/0976/2019 del 5 de junio de 2019; 0952 8061 4B30/929/2019 del 17 de junio de 2019, y 0952 8061 4B30/1033/2019 del 3 de julio de 2019.

n.a. No aplica.

1/ En el grupo de vejez se agruparon las pensiones correspondientes a jubilación y edad y tiempo de servicio del ISSSTE, y las de jubilación de PEMEX y la CFE.

2/ En el grupo de "otras" se incluyeron pensiones por laudo y especiales de PEMEX; por convenio y acuerdo superior de CFE y sin identificación en el caso del IMSS-Patrón.

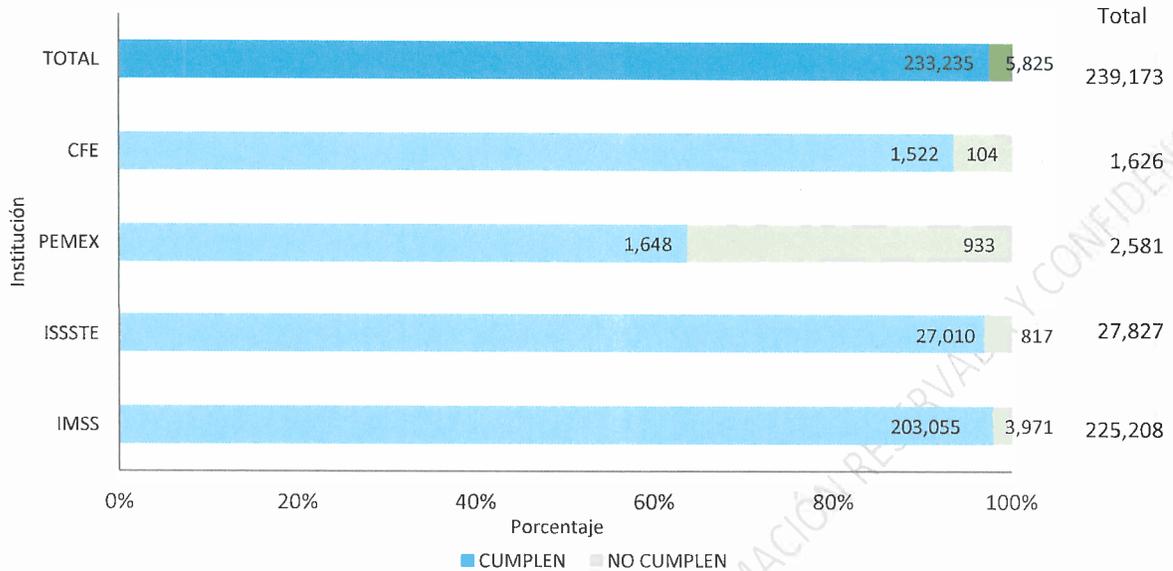
Se identificó que, en 2018, de las 343,486 pensiones registradas como otorgadas, el 24.8% (85,347) correspondió a las de vejez; 44.8% (153,797) a las de cesantía en edad avanzada; el 1.7% (5,776) de riesgos de trabajo, el 4.9% (16,986) de invalidez, el 23.7% (81,240) de muerte, que se refieren a las de viudez, orfandad y ascendencia, y el 0.1% (329) fueron otro tipo de pensiones, [REDACTED]

[REDACTED] Para revisar el cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicio, se tomó en cuenta a los 239,173 registros de pensiones otorgadas en los rubros de vejez y de cesantía en edad avanzada; al respecto, se identificaron deficiencias en 113 registros de las bases de datos proporcionada por el IMSS, en el que en 5 (4.4%) se registraron edades de entre 0 y 13 años al momento de comenzar a cotizar al instituto, y en los 108 (95.6%) registros restantes no contaron con la información para determinar las semanas de cotización, por lo que se excluyeron del análisis y se consideraron los 239,064 registros con los datos necesarios para el análisis. Como resultado, se identificó que el 97.5% (233,235) de los registros contó con ellos, como se muestra a continuación:

^{28/} De las pensiones categorizadas como otras, en el caso de PEMEX las de laudo no se normaron en el CCT 2017-2019 ni en el Reglamento de Trabajadores de Confianza, y en cuanto a la CFE, las de convenio y acuerdo superior, tampoco se normaron en la CCT 2018-2020 ni en el Manual de Trabajo de los Servidores Públicos de Mando, como se observa en el resultado número 2 "Cobertura del régimen de beneficio definido" del presente informe.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

NÚMERO DE REGISTROS DE PENSIONES POR VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA QUE CONTARON CON REQUISITOS DE EDAD Y TIEMPO DE SERVICIO, POR INSTITUCIÓN, 2018



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el IMSS, ISSSTE, PEMEX y CFE, mediante los oficios números XL000/0181/2019 del 22 de mayo de 2019; 120.121/JSUOFI/0481/2019/8 del 31 de mayo de 2019; CA/COMAU/AI/GEIR/0976/2019 del 5 de junio de 2019; 0952 8061 4B30/929/2019 del 17 de junio de 2019, y 0952 8061 4B30/1033/2019 del 3 de julio de 2019.

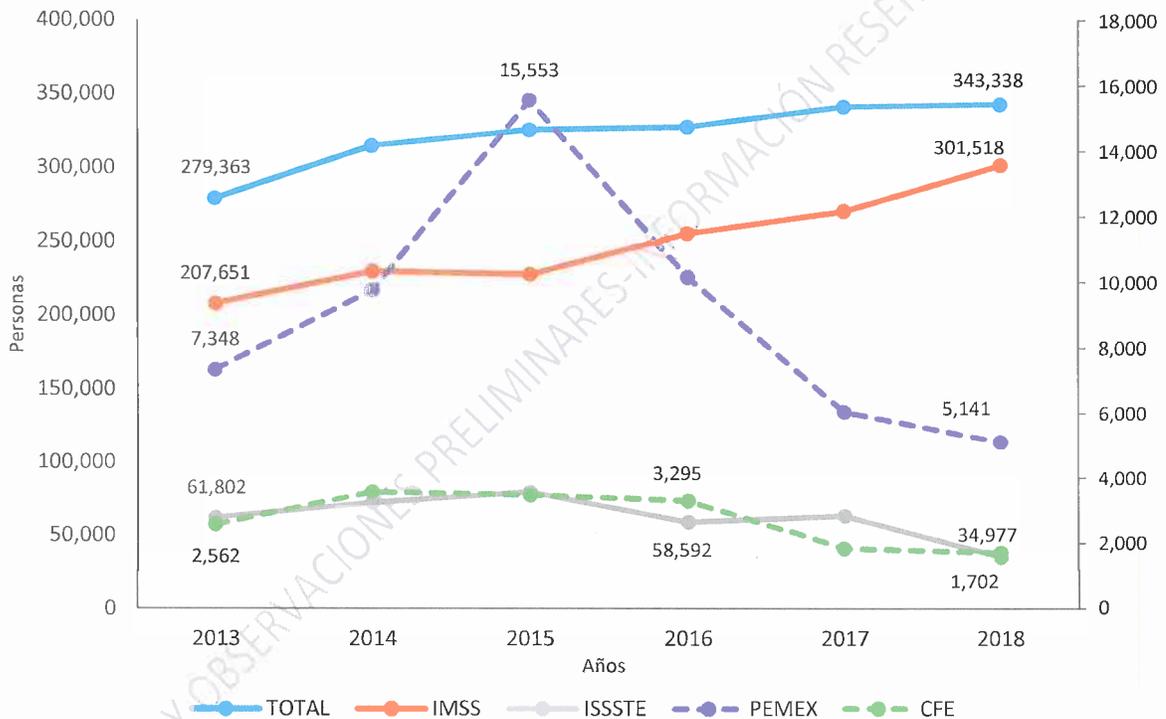
En cuanto al IMSS, se identificó que el 1.3% (3,971) de los registros de los pensionados en ese año (225,208), presentaron incumplimientos de los requisitos; al respecto, el 2.0% (80) de registros correspondió a los pensionados por el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) que ampara a los trabajadores del instituto, los cuales no contaron con la edad requerida para acceder al beneficio pensionario y el 98.0% (3,891) fue de los pensionados por el IMSS en su carácter de asegurador, de los que 1 no cumplió con la edad requerida y el 3,890 no registraron las semanas cotizadas mínimas establecidas. Cabe señalar que, respecto de los pensionados por el RJP, el análisis se realizó respecto de las condiciones específicas establecidas para éste, los cuales no se corresponden con los asentados en la LSS y, por lo tanto, no aseguran el cumplimiento de esta última disposición. Además, se detectó que de los 15,369 registros de pensionados correspondientes al RJP, 81 (0.5%) presentaron fechas de ingreso posteriores a la reforma de la LSS que entró en vigor el 1 de julio de 1997, en la que los asegurados por el instituto transitaron del esquema pensionario de beneficio definido al de cuentas individuales, de los que el instituto no acreditó que el pago de su beneficio pensionario se hiciera a cargo de la cuenta individual del trabajador, ni los mecanismos para realizar los pagos correspondientes cuando los recursos de la misma se extingan.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Adicionalmente, se identificó que de los 3,626,587 pensionados, a 2018, del IMSS-Asegurador, 20 registros de pensionados por cesantía en edad avanzada con edades de entre 0 a 13 años de edad y el grupo de edad pensionados más joven de ese rubro fue de 21 a 30 años, como se señaló en el resultado número 2 "Cobertura del régimen de beneficio definido" del presente informe.

Se detectó que, en el periodo 2013-2018, se otorgaron pensiones a 1,932,955 trabajadores; asimismo, se calculó que el otorgamiento presentó un crecimiento promedio anual en 4.2%, al pasar de 279,363 a 343,338, como se muestra a continuación:

NÚMERO DE PENSIONADOS A LOS QUE SE LES OTORGÓ EL BENEFICIO, POR AÑO, 2013-2018
(Personas y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el IMSS, ISSSTE, PEMEX y CFE, mediante los oficios números XL000/0181/2019 del 22 de mayo de 2019; 120.121/JSUOFI/0481/2019/8 del 31 de mayo de 2019; CA/COMAU/AI/GEIR/0976/2019 del 5 de junio de 2019; 0952 8061 4B30/929/2019 del 17 de junio de 2019, y 0952 8061 4B30/1033/2019 del 3 de julio de 2019.

En el periodo de referencia, el número de pensionados a los que se les otorgó el beneficio y pudieron ejercer su derecho pensionario presentó un crecimiento promedio anual de 4.2%, pero sólo el IMSS presentó un aumento promedio anual en el número de pensionados en 7.7%, al pasar de 207,651 personas que ejercieron su derecho en 2013 a 301,518;

Lo anterior se entiende en tanto que las condiciones de la población que solicita el ejercicio de su derecho pensionario puede ser variable, debido a que

al momento de que los trabajadores cumplan con los requisitos establecidos, comprendidos como la edad y el tiempo de servicios, la solicitud de su derecho es optativa.

Conclusión

En 2018, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] el IMSS también dispuso de procedimientos específicos para el otorgamiento de las pensiones; [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

En ese año, las entidades recibieron 486,310 solicitudes para ejercer el derecho a una pensión, de las que el 75.9% (369,249) fue procedente y el 24.1% (117,061) fue improcedente, de las que el IMSS fue la única institución fiscalizada que presentó ese supuesto; al respecto, [REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] el IMSS recibe las solicitudes y después dictamina la completitud de los requisitos. En cuanto a las causas de la improcedencia de las solicitudes del IMSS, el instituto no evidenció las causas de las 117,061 solicitudes improcedentes, lo que evidenció falta de información relevante con elementos de calidad que puede repercutir de manera negativa en el ejercicio de los derechos de los trabajadores, por lo que no se ajustó a lo señalado en el artículo segundo, numeral 9, norma cuarta "Información y comunicación" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

La entidad con mayor número de solicitudes procedentes (369,249), en ese año, fue el IMSS con el 83.6% (308,759); [REDACTED]

[REDACTED] En ese año, el 100.0% de las solicitudes se recibieron presencialmente y ninguna se realizó de manera digital, debido a que la digitalización de los trámites y servicios en materia de solicitud de pensiones, en los institutos de seguridad social, se circunscribió a

proporcionar a los trabajadores la información de los requisitos y documentos necesarios para iniciar el proceso de solicitud; [REDACTED]

En cuanto a la oportunidad con la que se otorgaron las pensiones solicitadas, en 2018, de las 308,759 solicitudes procedentes para el otorgamiento de pensiones en ese año del IMSS, el 89.2% (275,448) se entregó con la oportunidad establecida, de conformidad con el indicador "Indicador de eficiencia en el otorgamiento de prestaciones económicas" del Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018 y el artículo 7 del Reglamento de la Comisión Nacional Mixta de Jubilaciones y Pensiones; mientras que el 3.2% (9,902) se entregó fuera del tiempo y el 7.6% (23,409) presentó inconsistencias relacionadas con la acreditación y calidad de la información proporcionada; destacó que, en su carácter de patrón, solo se entregaron con oportunidad el 4.0% (601) de las solicitudes procedentes en ese año, mientras que el 59.7% (8,903) sobrepasó los 30 días hábiles establecidos para su resolución, y el 36.1% (5,405) presentó valores poco confiables, ya que se identificó que se les dio resolución antes de la fecha de recepción o no se contó con la fecha de la solicitud, sin que el instituto justificara las causas, lo que evidenció una falta en el sistema de control interno de la entidad para generar información relevante y de calidad respecto de los procesos vinculados al otorgamiento de pensiones, por lo que no se ajustó a lo establecido en el "Indicador de eficiencia en el otorgamiento de prestaciones económicas" del Objetivo 5 del Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018 y en el artículo 7 del Reglamento de la Comisión Nacional Mixta de Jubilaciones y Pensiones.

En el periodo 2013-2018, el número de solicitudes procedentes presentó un crecimiento promedio anual de 0.8% al pasar de 282,965 a 369,249 y las rechazadas presentaron un crecimiento de 1.0%, al pasar de 116,354 a 117,061.

De la revisión de la información del número de solicitudes procedentes y que, por lo tanto, derivaron en el otorgamiento de una pensión en 2018, se identificaron diferencias con las bases de datos de los pensionados en ese año, ya que se otorgaron 343,338 pensiones, número inferior en 7.0% (25,911) respecto de las solicitudes registradas como procedentes (369,249). [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

De las 343,338 pensiones otorgadas en 2018, el 25.0% (85,977) se refirió a las de vejez y el 44.6% (153,196) a las de cesantía en edad avanzada, las 239,173 pensiones se circunscribieron al ejercicio del derecho pensionario en función de la conclusión de la edad productiva del trabajador debido al envejecimiento. Se identificó que, de los 239,064 registros que contaron con los datos necesarios para la revisión del cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicio, el 97.5% (233,235) contaron con los requisitos establecidos y el 2.5% (5,825) no acreditó su cumplimiento.

En cuanto al IMSS, el 1.3% (3,971) de los registros de los pensionados no tuvieron alguno de los requisitos, de los que 80 (2.0%) correspondieron a los pensionados del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) y 3,891 (98.0%) fueron en el carácter de asegurador del instituto, sin que la institución proporcionara las justificaciones pertinentes y de los 3,626,587 pensionados, a 2018, del IMSS-Asegurador, 20 registros de pensionados por cesantía en edad avanzada con edades de entre 0 a 13 años de edad y el grupo de edad pensionados más joven de ese rubro fue de 21 a 30 años, por lo que no se ajustó a lo establecido en el artículo undécimo transitorio de la Ley del Seguro Social y al artículo 20 del Régimen de Jubilaciones y Pensiones. Además, se detectó que de los 15,369 registros de pensionados correspondientes al RJP, 81 (0.5%) presentaron fechas de ingreso posteriores a la reforma de la LSS que entró en vigor el 1 de julio de 1997, de los que el instituto no acreditó que el pago de su beneficiario se hiciera a cargo de la cuenta individual del trabajador, ni los mecanismos para realizar los pagos correspondientes cuando los recursos de la misma se extingan, en contravención del artículo 190 de la Ley del Seguro Social.

En el periodo 2013-2018, se otorgaron pensiones a 1,932,955 trabajadores; asimismo, se calculó que el otorgamiento presentó un crecimiento promedio anual en 4.2%, al pasar de 279,363 a 343,338, pero solo el IMSS presentó un aumento promedio anual en el número de pensionados en 7.7%, al pasar de 207,651 personas que ejercieron su derecho a 301,518; [REDACTED]

[REDACTED] Lo anterior se entiende en tanto que las condiciones de la población que solicita el ejercicio de su derecho pensionario puede ser variable, debido a que al momento de que los trabajadores cumplan con los requisitos establecidos, comprendidos como la edad y el tiempo de servicios, la solicitud de su derecho es optativa.

Pre-recomendación al desempeño núm. 10

Instituto Mexicano del Seguro Social

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social defina e implemente mecanismos de supervisión que garanticen que los tramites de solicitud de pensión que son presentados ante el instituto y que cumplen con los requisitos se realicen con oportunidad, a fin de eficientar el proceso de atención, y que sistematice las causas de improcedencia de las solicitudes de pensión recibidas, a fin de contar con información confiable y de calidad respecto de las causas que motivaron la improcedencia de las solicitudes de pensión en el ejercicio fiscal correspondiente que permita dar certeza de que el rechazo se debe a causas ajenas al instituto, de conformidad con lo establecido en la normativa programática que corresponda y el artículo segundo, numeral 9, norma cuarta "Información y comunicación" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones implementadas.

Pre-recomendación al desempeño núm. 12

Instituto Mexicano del Seguro Social

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social acredite las causas por las que, a 2018, registró el otorgamiento de pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada a trabajadores que no cumplieron los requisitos establecidos en la normativa correspondiente y que presentaron datos atípicos respecto de la edad en la que se pensionó, regularice su situación y defina un instrumento de supervisión periódica que garantice que las personas a las que se les otorgue una pensión en el ejercicio fiscal correspondiente cumplan con los requisitos y que para los pensionados del Régimen de Jubilaciones y Pensiones con fecha de inscripción posterior al 1 de julio de 1997, se documente la fuente de financiamiento de su beneficio pensionario, a efecto de evitar situaciones de discrecionalidad en el otorgamiento de pensiones, y cumplir cabalmente con la normativa aplicable señalada en el artículo undécimo transitorio de la Ley del Seguro Social y a los artículo 8 y 9 del Régimen de Jubilaciones y Pensiones.

Resultado núm. 5 Con observaciones y Acciones

Ingreso del trabajador al término de su vida laboral

NORMATIVA RELACIONADA CON EL INGRESO DEL TRABAJADOR AL TÉRMINO DE SU VIDA LABORAL

Ordenamiento	Artículos/ Objetivo	Contenido
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	123, Apartado A y B, fracción XI, inciso a	La seguridad social (...) cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales (...) la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
Declaración Universal de los Derechos Humanos	25	Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure(...) la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...).
Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo sobre los pisos de protección social, 2012	Numeral 8 inciso b	La seguridad básica del ingreso para las personas de edad (...) debería permitir vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios (...).
Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social	2 y 11, fracciones I, III y IV	La seguridad social tiene por finalidad garantizar (...) el otorgamiento de una pensión por riesgos de trabajo; invalidez y vida y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Contrato Colectivo de Trabajo IMSS-SNTSS, 2017-2019	1	El Régimen de Jubilaciones y Pensiones para los Trabajadores del Instituto (...) complementa al plan de pensiones determinado por la Ley del Seguro Social, en los seguros de invalidez, vejez, edad avanzada y muerte y en el de riesgos de trabajo.
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado	3	Se establecen con carácter obligatorio los seguros de (...) riesgos del trabajo; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, e invalidez y vida.
	44	El derecho al goce de las Pensiones de cualquier naturaleza, comenzará desde el día en que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.
Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	7	El monto máximo de las pensiones (...) no podrán exceder diez veces el salario mínimo.
Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-STPRM 2017-2019	Cláusula 134, fracciones I, II y III	El patrón otorgará el beneficio de la jubilación a sus trabajadores de planta, por vejez y por incapacidad total y permanente para el trabajo.
		Por cada año más de servicios prestados después de cumplida la edad establecida por tipo, la pensión jubilatoria se incrementará en un 4% hasta llegar al 100% como máximo.
Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias.	82, regla II, III y IV	El personal de planta confianza, contratado hasta el 31 de diciembre de 2015, tendrá derecho a una pensión pagadera cada catorce días, siempre que acredite los requisitos necesarios.
		Por cada año más de servicios prestados después de cumplida la edad establecida por tipo, la pensión jubilatoria se incrementará en un 4% hasta llegar al 100% como máximo.
Contrato Colectivo de Trabajo CFE-SUTERM 2018-2020	Cláusula 69, apartado primero, párrafo tercero y sexto	La jubilación es un derecho y su ejercicio optativo para los trabajadores, cuyo monto podrá ser igual al 100.0% del promedio de los últimos cuatro años laborados por la CFE.
Manual de Trabajo para Servidores Públicos de Mando de la CFE	18, párrafo primero	La jubilación es un derecho para los servidores públicos de mando (...) el cual podrá corresponder al 100.0% del sueldo base, compensación garantizada, prestaciones, y otras prestaciones establecidas.
Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.	Sección 9, Norma cuarta, numeral 13	La Administración debe implementar los medios necesarios para que las unidades administrativas generen y utilicen información relevante y de calidad (...).
Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno de Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales	Sección VI, numeral VI.4 Información y comunicación	La alta dirección establecerá los mecanismos para que la información financiera, económica, contable, jurídica y administrativa que se genere en el ámbito de su competencia, sea completa, correcta, precisa, íntegra, pertinente, confiable, verificable y oportuna, (...) ésta se generará en las áreas que, de acuerdo con sus funciones y responsabilidades, cuenten con dicha facultad.
Lineamientos que regulan el Sistema de Control Interno de la Comisión Federal de Electricidad y sus Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales	Sección III, fracción III.3, numeral 13.	Los directores generales de la CFE deben (...) implementar los medios que permitan (...) generar y utilizar información pertinente y de calidad.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

La pensión se define como la prestación económica que recibirá el trabajador, o sus beneficiarios, al término de su vida laboral y estará destinada a protegerlo y garantizarle un ingreso digno y apropiado en caso de invalidez, incapacidad o muerte, o al cumplir, al menos, 60 años de edad.^{29/}

Con el objetivo de comparar la tasa de reemplazo^{30/} de las pensiones otorgadas por el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE y su correspondencia con la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el presente resultado se dividió en 3 apartados: 1) Beneficios pensionarios otorgados por los entes auditados, al cierre de 2018; 2) Suficiencia de los recursos pensionarios respecto de la línea de pobreza por ingresos y 3) Distribución de las pensiones otorgadas por las instituciones adscritas al régimen de beneficio definido.

1) Beneficios pensionarios otorgados por los entes auditados, al cierre de 2018.

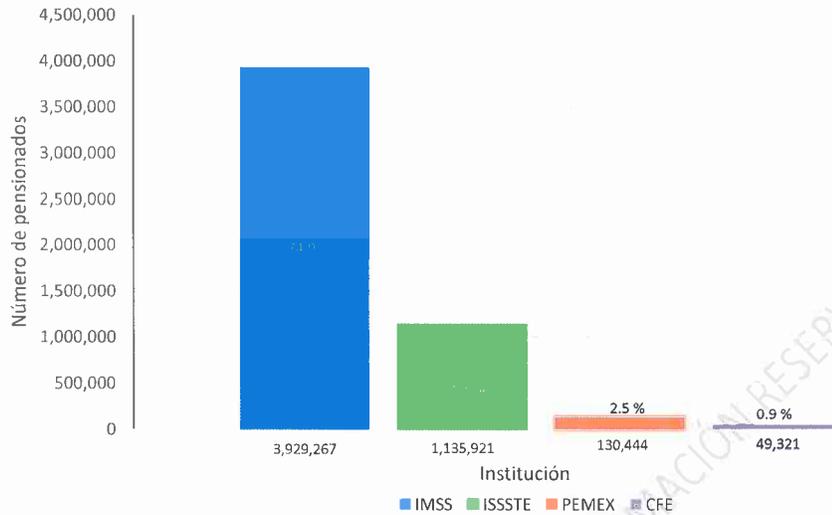
Con objeto de identificar el número de pensionados del IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, clasificarlos por monto de retribución y comparar el porcentaje que representó la pensión otorgada respecto del último sueldo percibido por los pensionados previo a su retiro, se analizó la información correspondiente a los registros de los pensionados bajo el régimen de beneficio definido, adscritos a cada una de estas entidades, ubicados en el Sistema de Pensiones (SPES) y Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP) del IMSS; [REDACTED]

Con base en la revisión y análisis de dichos sistemas, se constató que, al cierre de 2018, el número de pensionados de las entidades fiscalizadas ascendió a 5,244,953 (100.0%), como se muestra a continuación:

^{29/} Organización Internacional del Trabajo, Principios de la Seguridad Social, Ginebra, Asociación Internacional del Trabajo, 2001.

^{30/} Porcentaje de ingresos en la jubilación respecto de los ingresos previos como trabajadores en activo.

NÚMERO DE PENSIONADOS ADSCRITOS AL IMSS, EL ISSSTE, PEMEX Y LA CFE, AL CIERRE DE 2018.
(Pensionados)



FUENTE: elaborado por la ASF, con base en los registros del Sistema de Pensiones (SPES) del IMSS; el Sistema Administrador de Otorgamiento (SAO) del ISSSTE; el Sistema Institucional de Recursos Humanos y Nómina (SIRHN) de PEMEX y de la CFE.

Con base en el gráfico anterior, se verificó que la mayor proporción de sujetos pensionados se ubicó bajo el amparo del IMSS con 3,929,267 (74.9%) registros

El análisis de y los hallazgos de la información por entidad fiscalizada, se muestran a continuación:

- IMSS

En 2018, este instituto ejerció un doble carácter en materia de pensiones y jubilaciones ya que, por un lado, otorgó servicios de salud y seguridad social a los trabajadores afiliados al instituto, con base en la Ley del Seguro Social (LSS) y, por el otro, a sus propios empleados, mediante el “Régimen de Jubilaciones y Pensiones” (RJP), como complemento del plan de pensiones determinado por la LSS, en los seguros de invalidez; vejez; edad avanzada y muerte, y de riesgos de trabajo. Al respecto, con objeto de identificar la distribución de los montos pensionarios otorgados y, con ello, evidenciar las diferencias entre las cuantías pagadas por el instituto en su carácter de asegurador y patrón, así como la tasa de reemplazo que representó la pensión, respecto del último salario percibido durante su vida laboral, se analizaron las bases de datos proporcionadas por el instituto.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Se constató que, de los 3,929,267 (100.0%) pensionados inscritos al instituto, al cierre de 2018, el 92.3% (3,626,587) correspondió a la población beneficiada por el IMSS en su carácter de asegurador y el 7.7% (302,677) a los trabajadores del instituto.

Con el análisis de la información correspondiente a los registros del instituto como asegurador, se identificaron inconsistencias en el 3.2% (115,095), como se muestra a continuación:

REGISTROS CON INCONSISTENCIAS EN LA INFORMACIÓN DEL IMSS-ASEGURADOR,
AL CIERRE DE 2018
(Registros)

Concepto	Registros	Porcentaje
Total	3,626,588	100.0
Registros inconsistentes	115,095	3.2
Sin datos en la fecha de inscripción al IMSS	106,589	2.9
Menores de edad al entrar al IMSS	5,902	0.2
Otros	2,604	0.1
Edad de ingreso al IMSS superior a la edad de pensión	2,526	n.s.
Sin datos en la fecha de pensión	29	n.s.
Edad superior a 120 y hasta 900 años al pensionarse	29	n.s.
Menores de edad al pensionarse	20	n.s.
Registros por analizar	3,511,493	96.8

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en los registros de los pensionados por el IMSS-ASEGURADOR al cierre de 2018, extraídas del Sistema de Pensiones (SPES) y proporcionados mediante los oficios núm. 0952/8061/4B30/897/2019 y 2019095280614B30/929/2019 del 5 y 17 de junio de 2019.

n.s. No significativo.

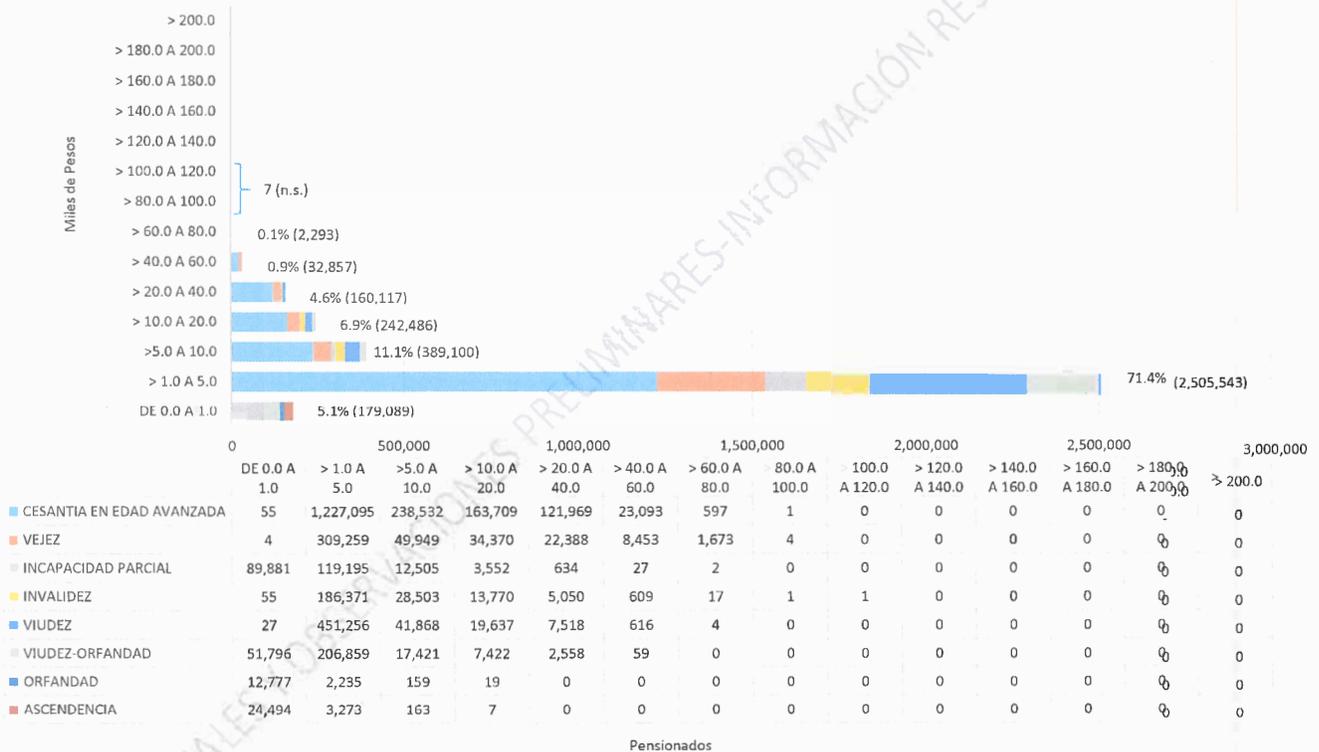
Se constató que, del total de registros analizados, el 2.9% (106,589) no dispuso de la fecha de inscripción al instituto y, por ende, se desconoció la edad correspondiente; el 0.2 % (5,902) exhibió una edad de entre 0 y 13 años al momento de ingresar al IMSS y el 0.1% (2,604) se clasificó en 4 aspectos, de los cuales 2,526 registros evidenciaron una edad de ingreso al instituto superior a la edad de pensión; 29 carecieron de información en la fecha de resolución de pensión; 29 registraron una edad entre 120 y 900 años al momento de solicitar el beneficio y los 20 restantes mostraron una edad de entre 0 y 13 años al pensionarse por cesantía en edad avanzada.^{31/}. Asimismo, se verificó que, de los 115,095 registros identificados con alguna inconsistencia, el 1.5% (1,762) correspondió a aquellos cuyas pensiones fueron otorgadas en 2018, entre los que destacaron: 942 (53.5%) menores de edad al ingresar al IMSS; 816 (46.3%) sin fecha de inscripción al IMSS, ni edad de inicio de cotización y 4 (0.2%) con inconsistencias en la edad de pensión.

^{31/} Inconsistencia observada en el resultado núm. 1 "Cobertura del régimen de beneficio definido" del presente informe.

Al respecto, la ASF considera que las deficiencias identificadas evidenciaron carencias en su sistema de control interno, ya que no dispuso de información de calidad de los sujetos pensionados por el instituto en 2018, que asegure su otorgamiento conforme a los requisitos establecidos en la LSS.

De los 3,626,588 registros, el 96.5% (3,511,492) contó con las características para su revisión, de los cuales el 71.4% (2,505,543), recibió una pensión de entre 1.0 a 5.0 miles de pesos mientras que, las pensiones cuya valía estuvo entre 80.0 y 120.0 miles de pesos fueron 7, cuyo porcentaje no fue significativo del total, como se muestra a continuación:

MONTOS PENSIONARIOS POR TIPO DE PENSIÓN OTORGADA POR EL IMSS ASEGURADOR BAJO EL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO, AL CIERRE DE 2018
(Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en los registros de los pensionados por el IMSS-ASEGURADOR al cierre de 2018, extraídas del Sistema de Pensiones (SPES) y proporcionados mediante los oficios núm. 0952/8061/4B30/897/2019 y 2019095280614B30/929/2019 del 5 y 17 de junio de 2019.

Se constató que, de las pensiones pagadas por el instituto en su carácter de asegurador, el 11.1% (389,100) se concentró en montos de 5.0 a 10.0 miles de pesos; el 6.9% (242,486) en un rango de 10.0 a 20.0 miles de pesos; el 4.6% (160,117) de 20.0 a 40.0 miles de pesos y el 1.0% (35,150) restante se agrupó en un rango de 40.0 hasta 80.0 miles de pesos, siendo esta

una proporción mínima, respecto de los pensionados que se agruparon en los montos de menor cuantía.

Al respecto, se comprobó que los montos pensionarios se distribuyeron de manera heterogénea, ya que la mayor parte de la población se agrupó en los grupos cuya valía alcanzo un máximo de entre 0.1 a 5.0 miles de pesos; asimismo, se verificó que, de los 8 tipos de pensión pagadas por el IMSS, el mayor número fueron de cesantía en edad avanzada y vejez con 2,201,151 (62.7%) del total de pensiones pagadas.

Con la revisión de los registros de los pensionados asegurados por el instituto, se verificó que éstos no dispusieron de la información correspondiente al último salario percibido durante su vida laboral, por lo que no fue posible determinar la tasa de reemplazo del ingreso al término de la vida laboral, sin que el ente fiscalizador aclarara las causas por las que no se dispuso de dicha información.

Respecto de los pensionados del IMSS en su carácter de patrón, se constató que las bases de datos proporcionadas por el instituto integraron la información correspondiente al 99.6% (302,677) de los 303,822 registros del Reporte de la Valuación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones y de la Prima de Antigüedad e Indemnizaciones de los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al 31 de diciembre de 2018, sin que la entidad fiscalizada aclarara las causas por las que no acreditó el 0.4% (1,145 registros) restante. Sin embargo, con el análisis de los 302,677 (100.0%) registros, se constató que el 9.2% (27,993) presentó inconsistencias en alguno de sus componentes, como se muestra a continuación:

REGISTROS CON INCONSISTENCIAS EN LA INFORMACIÓN DEL IMSS-PATRON, AL CIERRE DE 2018.
(Número de registros)

Concepto	Registros	Porcentaje
Total	302,677	100.0
Registros con inconsistencias	27,993	9.2
Sin clasificación	27,932	9.1
Otros	61	0.1
Sin edad de ingreso y pensión	59	n.s.
Importe de pensión en "0.0"	2	n.s.
Registros por analizar	274,684	90.8

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en los registros de los pensionados del IMSS al cierre de 2018, extraídas del Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP) y proporcionados mediante el oficio núm. 0952/8061/4B30/1033/2019 del 3 de julio de 2019.

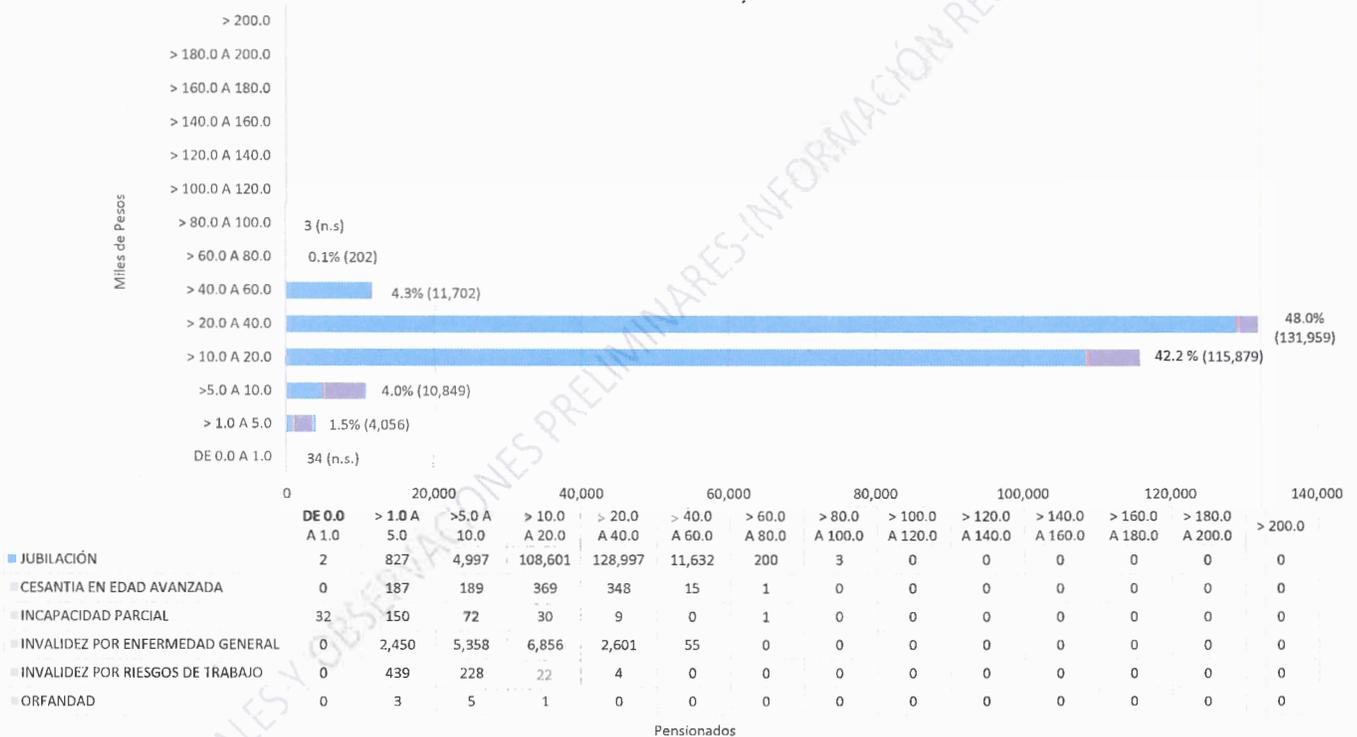
n.s. No significativo

Se verificó que, del total de registros analizados, el 9.1% (27,932) se clasificó como "no disponible", por lo que no se pudo identificar el tipo de pensión al que correspondió el pago y

en el 0.1% (61) restante, 59 carecieron de información de los campos de edad de ingreso y pensión al instituto y 2 registraron montos pensionario en "0.0", por lo que fueron excluidos de la revisión.

Con el análisis de los 274,684 (100.0%) registros con las características necesarias para su revisión, se constató que el 90.2% (247,838) se agrupó en montos que oscilaron entre 20.0 y 40.0 miles de pesos y únicamente 34, cuyo porcentaje no fue significativo, se concentraron en un rango de entre 0.0 a 1.0 miles de pesos, como se muestra a continuación:

MONTOS PENSIONARIOS POR TIPO DE PENSIÓN OTORGADA POR EL IMSS PATRÓN BAJO EL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO, AL CIERRE DE 2018 (Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. 095280614B30/929/2019 del 17 de junio de 2019.

Se constató que el 5.5% (14,902), cuya proporción represento la segunda más alta, se agrupó en un rango de entre 1.0 a 10.0 miles de pesos; el 4.3% (11,702), osciló entre los 40.0 y 60.0 miles de pesos, y el 0.1% (205), en montos que superaron los 60.0 y llegaron hasta los 100.0 miles de pesos. Se comprobó que la distribución de los montos pagados por el IMSS-Patrón fue heterogénea ya que la mayor proporción el 90.2% (247,838) se concentró en montos de 10.0 y hasta 40.0 miles de pesos; asimismo, se comprobó que, de los 6 tipos de pensión pagadas, al cierre de 2018, el mayor número

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

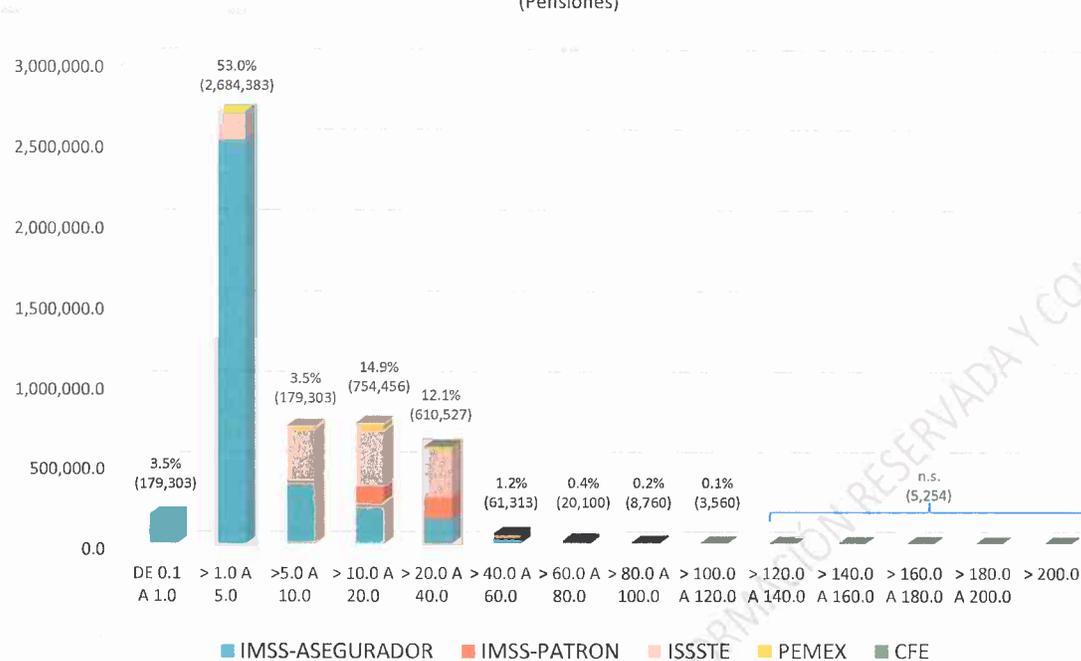
se correspondió con las de jubilación por años de servicio, cuyo valor representó el 92.9% (255,259) del total pagado.

Del análisis de las pensiones otorgadas por el IMSS en su carácter de asegurador y patrón, se constató que, a 2018, prevaleció una diferencia entre los montos pagados en ambos grupos, como consecuencia de la desigualdad en las condiciones pensionarias establecidas en la LSS y el RJP ya que, mientras el 76.5% (2,684,632) de las 3,511,492 de las pensiones pagadas por el IMSS-Asegurador se mantuvo entre los 0.0 y 5.0 miles de pesos mensuales, la cuantía del 90.2% (247,838) de las 274,684 pensiones pagadas por el IMSS-Patrón se ubicó entre los 10.0 y los 40.0 miles de pesos mensuales, las cuales fueron superiores en 200.0%, respecto de las pagadas por el IMSS-Asegurador.

En 2018, no fue posible conocer el porcentaje que representó la pensión otorgada por el IMSS, respecto del último salario que percibieron los beneficiarios del IMSS en su carácter de patrón, ya que el instituto informó que “el último pago como trabajador en activo únicamente se puede observar en el comprobante de pago de cada uno, ya que no es un dato que se ingrese al generar el alta de los jubilados y pensionados y, por lo tanto, no se encuentra en el Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP), que es la herramienta tecnológica en la que se integra la información en materia de recursos humanos y pensionarios”; por lo que, la carencia de estos datos impidió conocer la tasa de reemplazo de las pensiones pagadas.

Con base en el análisis de los 5,063,323 registros, se comprobó la disparidad entre los beneficios que otorgaron los entes fiscalizados, al cierre de 2018, al evidenciar que el 53.0% (2,684,383) de las pensiones otorgadas por el IMSS, el ISSSTE y PEMEX se ubicó entre los 1.0 y los 5.0 miles de pesos, mientras que las pensiones pagadas más altas únicamente se distribuyeron entre 8,814 personas adscritas, de las cuales [REDACTED] correspondieron [REDACTED] 1 al IMSS, como se muestra en el cuadro siguiente:

DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES DE BENEFICIO DEFINIDO PAGADAS POR EL IMSS, EL ISSSTE, PEMEX Y LA CFE, AL CIERRE DE 2018 (Pensiones)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en los registros de los pensionados por el IMSS-ASEGURADOR al cierre de 2018, extraídas del Sistema de Pensiones (SPES) y proporcionados mediante los oficios núm. 0952/8061/4B30/897/2019 y 2019095280614B30/929/2019 del 5 y 17 de junio de 2019; los registros de los pensionados del IMSS al cierre de 2018, extraídas del Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP) y proporcionados mediante el oficio núm. 0952/8061/4B30/1033/2019 del 3 de julio de 2019; los registros proporcionados por el ISSSTE mediante el oficio núm. 120.121/JSUOFI/0481/2019/8 del 31 de mayo de 2019; los registros del Sistema Institucional de Recursos Humanos y Nómina (SIRHN) de PEMEX mediante los oficios núm. CA/COMAUD/AI/GEIR/0976/2019 y CA/COMAUD/AI/GEIR/1126/2019 del 5 y 27 de junio de 2019 y los registros del Sistema Institucional de Recursos Humanos y Nómina (SIRHN) de la CFE, proporcionados mediante el oficio núm. XL000/0181/2019 del 22 de mayo de 2019.

Se identificó que el 71.4% (2,505,543) de las 3,511,492 pensiones pagadas por el IMSS, en su carácter de asegurador, se ubicaron en el rango de 1.0 a 5.0 miles de pesos; el 50.2% (131,959) de las 274,684 pensiones otorgadas por el instituto a sus trabajadores, oscilaron entre los 20.0 y 40.0, lo que evidenció una gran diferencia entre la población beneficiada por el IMSS.

[Redacted text block]

Lo anterior evidenció una brecha considerable en los ingresos al término de la vida laboral entre las entidades que, a 2018, integraron el mayor número de pensionados bajo el régimen de beneficio definido.

4

- b) Suficiencia de los recursos pensionarios para asegurar el acceso a los bienes y servicios necesarios.

La pensión, como prestación destinada a proteger al trabajador por medio del otorgamiento de un ingreso al término de su vida laboral que procura que éste pueda acceder a los bienes y servicios esenciales que comprenden, entre otros, la atención a la salud, los alimentos y la vivienda.

Con objeto de verificar si la percepción monetaria de los pensionados del IMSS, ISSSTE, PEMEX y CFE, les permitió asegurar el acceso a estos bienes, se tomó como referencia la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la cual se integra a partir del coste de las canastas básicas alimentaria (CBA)^{32/} y no alimentaria (CBNA)^{33/} con la que se tiene un referente del ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado, de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En 2018, el monto de la LPI ascendió a 3,089.4 miles de pesos, como se muestra a continuación:

MONTO DE LA LÍNEA POBREZA POR INGRESO, 2018
(Pesos)

Canasta Básica no Alimentaria (a)	Canasta Básica Alimentaria (b)	Línea de pobreza por ingresos (c)=(a)+(b)
1,533.1	1,556.2	3,089.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del "Valor mensual por persona de la Línea de Pobreza por ingresos" emitido por el CONEVAL, disponible en: <http://www.coneval.org.mx//Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

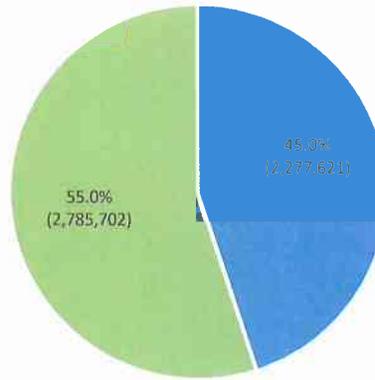
Con la comparación de la información, se identificó que el monto de las 5,063,323 pensiones pagadas al cierre de 2018, el 55.0% (2,785,702) fue igual o superior a la LPI y el 45.0% (2,277,621) fue menor a dicho parámetro, como se muestra a continuación:

^{32/} Conjunto de bienes y servicios indispensables y necesarios para que los trabajadores y sus familias puedan satisfacer sus necesidades básicas y se encuentra integrada por artículos como el maíz, trigo, arroz, carne de res y ternera, carne de cerdo, carnes procesadas, carne de pollo, pescados frescos, leche, quesos, huevos, aceites, verduras, frutas, bebidas no alcohólicas y alimentos consumidos fuera del hogar.

^{33/} Conjunto de bienes y servicios integrado por el costo del transporte público, limpieza y cuidado de casa, cuidados personales, educación, comunicaciones y servicios para vehículos, vivienda y servicios de conservación, prendas de vestir, calzado y accesorios, utensilios domésticos, artículos de esparcimiento y otros gastos.

SUFICIENCIA DE LAS PENSIONES PAGADAS RESPECTO DE LA LPI, 2018
(Número de pensiones)

■ Población sin acceso a la LPI ■ Población con acceso a la LPI



Total: 5,063,323

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, mediante los oficios números 0952/8061/4B30/897/2019 del 5 de junio de 2019; 095280614B30/929/2019 del 17 de junio de 2019; 120.121/JSUOFI/0481/2019/8 del 31 de mayo de 2019; CA/COMAUD/AI/GEIR/0976/2019 del 5 de junio de 2019, y XL000/0210/2019 del 5 de junio de 2019.

Se determinó que de las 2,785,702 pensiones que tuvieron un monto igual o superior a la LPI, 1,581,646 (56.8%) fueron del IMSS; [REDACTED]

[REDACTED] mientras que de las 2,277,621 pensiones que se ubicaron por debajo del valor de la LPI, 2,277,113 (96.8%) fueron del IMSS; [REDACTED]

[REDACTED]

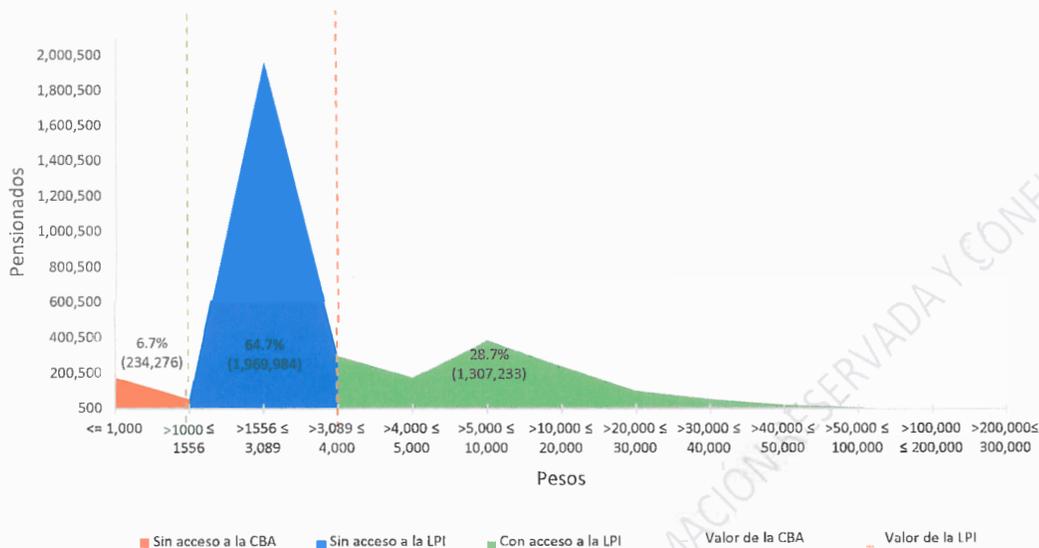
[REDACTED] El detalle de cada una de las entidades fiscalizadas se presenta a continuación:

- IMSS

Del análisis de los montos correspondientes a los 3,511,493 pensionados por el IMSS en su carácter de asegurador, se identificó que el 29.0% (1,307,233) de sus pensiones tuvo un monto igual o superior a la LPI y el 71.0% (2,204,260) restante se encontró por debajo del parámetro, como se muestra a continuación:

ENSIONADOS DEL IMSS EN SU CARÁCTER DE ASEGURADOR CON ACCESO A LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA Y LA LÍNEA DE POBREZA POR INGRESOS, AL CIERRE DE 2018

(Pensionados)

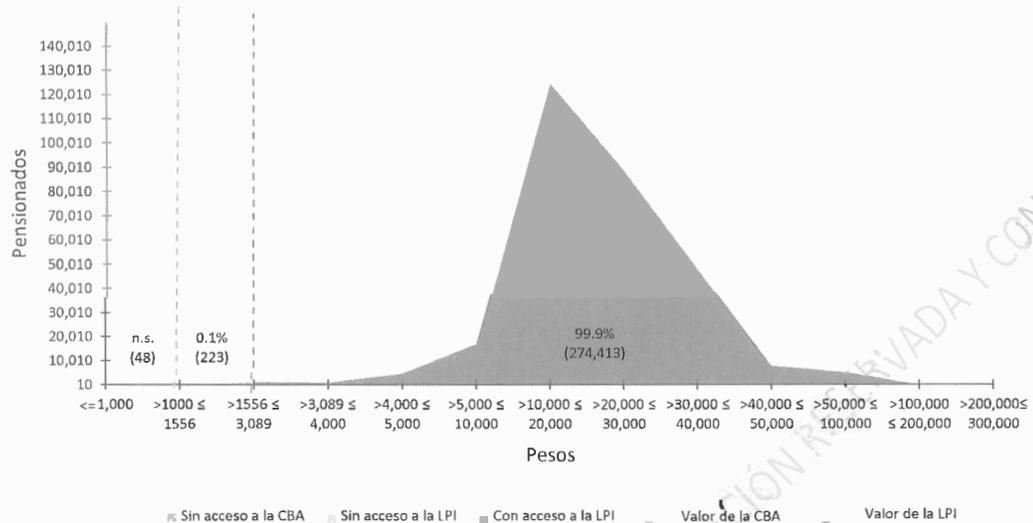


FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el IMSS, mediante los oficios núm. 0952/8061/4B30/897/2019 095280614B30/929/2019 del 5 y 17 de junio de 2019 y la medición de la línea de bienestar y de la canasta alimentaria del CONEVAL.

En 2018, la mayor parte de los pensionados por el IMSS-Asegurador (71.0%) no alcanzaron el monto de la LPI, lo que implicó que su ingreso pensionario no fue suficiente para acceder a los servicios y bienes para satisfacer sus necesidades primordiales. Destacó que el 6.7% (234,276) de pensionados no alcanzaron el importe de la canasta básica alimentaria, por lo que corrieron el riesgo de no satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas, mientras que el 28.7% (1,307,233) de los pensionados registraron ingresos superiores a la LPI y que alcanzaron hasta los 100,000 pesos.

Por lo que respecta a los 274,684 pensionados por el IMSS en su carácter de patrón, se constató que 274,413 (99.9%), tuvieron un ingreso igual o superior a la LPI y el 0.1% (271) restante se ubicó por debajo de esta, como se muestra a continuación:

PENSIONADOS DEL IMSS EN SU CARÁCTER DE PATRÓN CON ACCESO A LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA Y LA LÍNEA DE POBREZA POR INGRESOS, AL CIERRE DE 2018
(Pensionados)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el IMSS, mediante el oficio núm. 0952/8061/4B30/1033/2019 del 3 de julio de 2019 y la medición de la línea de bienestar y de la canasta alimentaria del CONEVAL.

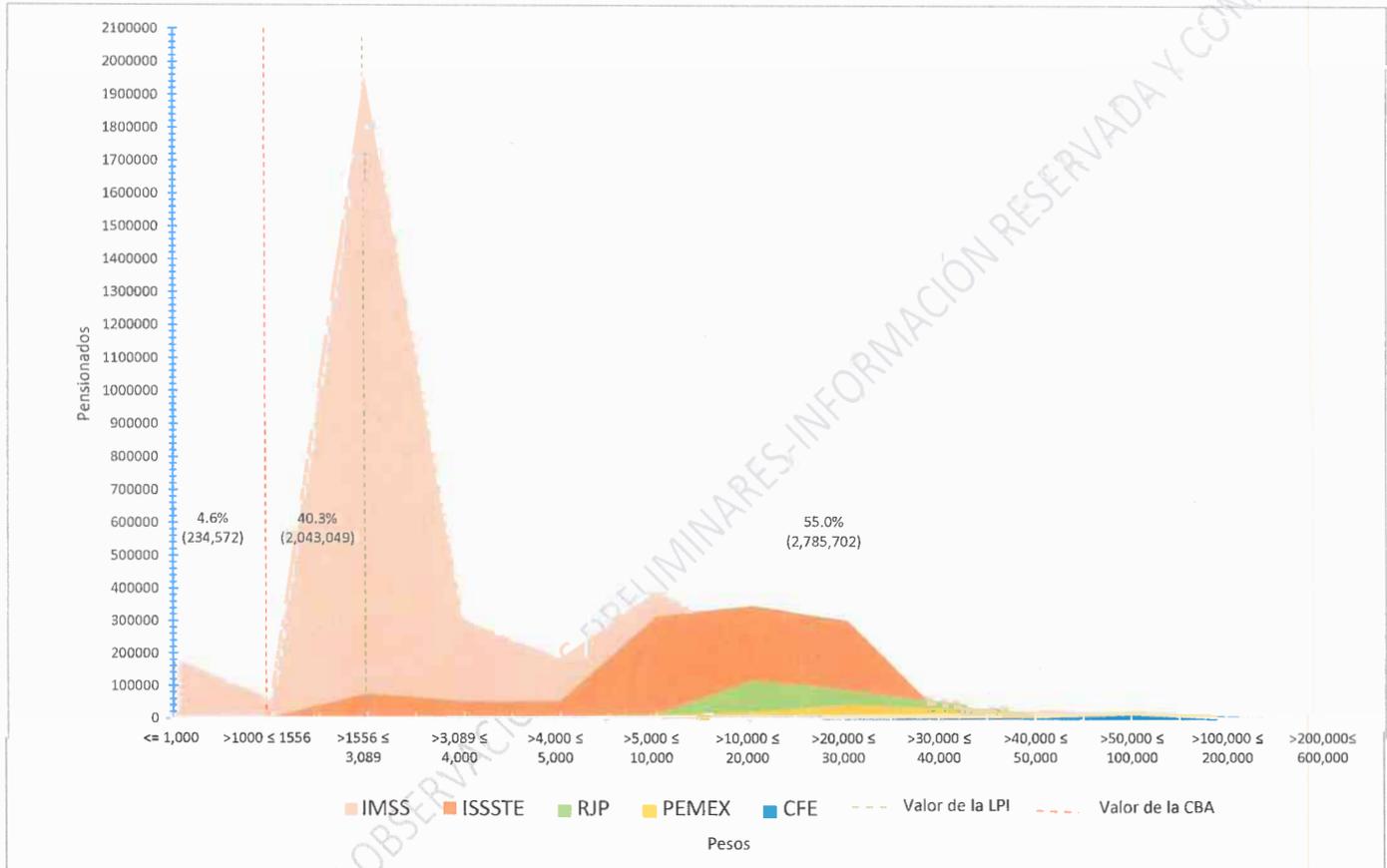
Se determinó que un pequeño porcentaje de los pensionados por el IMSS-Patrón (0.1%) cuyo ingreso fue inferior a la LPI, de los que solo 48 presentaron un ingreso menor a 1,556.0 pesos de la CBA; mientras que el 99.9% (274,413) de este grupo, tuvieron ingresos que superaron el valor de la LPI y alcanzaron hasta los 200,000 pesos, por lo que contaron con los recursos suficientes para acceder a los bienes necesarios para subsistir.

Con la revisión de la información, se identificó que, aun cuando ambos grupos son asegurados por el mismo instituto de seguridad social, las desigualdades entre las percepciones monetarias fueron evidentes, las cuales se debieron al carácter que ejerció el instituto en cada uno de ellos, el 71.3% de los pensionados del IMSS-Asegurador presentaron cuantías pensionarias por debajo de la LPI que implicaron ingresos insuficientes para acceder a los bienes y servicios mínimos necesarios, mientras que el 0.1% los pensionados del IMSS-Patrón se encontró en esta situación. Además, se debe considerar que los montos pensionarios en éste último son de carácter complementario o adicional a los establecidos en la LSS.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

La ASF considera que los pensionados con mayor vulnerabilidad respecto de los ingresos que recibieron en ese año fueron los del IMSS-Asegurador, toda vez que el 71.0% (2,204,260) de ellos no alcanzó el monto de la Línea de Pobreza por Ingresos, la cual considera las necesidades mínimas términos de bienes y servicios alimentarios y no alimentarios, como se muestra a continuación:

COMPARACIÓN DE LOS PENSIONADOS DEL IMSS, EL ISSSTE, PEMEX Y LA CFE, CON ACCESO A LA CANASTA BÁSICA ALIMENTARIA Y LA LÍNEA DE POBREZA POR INGRESOS, AL CIERRE DE 2018 (Pensionados)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en los registros de los pensionados por el IMSS-ASEGURADOR al cierre de 2018, extraídas del Sistema de Pensiones (SPES) y proporcionados mediante los oficios núm. 0952/8061/4B30/897/2019 y 2019095280614B30/929/2019 del 5 y 17 de junio de 2019; los registros de los pensionados del IMSS al cierre de 2018, extraídas del Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP) y proporcionados mediante el oficio núm. 0952/8061/4B30/1033/2019 del 3 de julio de 2019; los registros proporcionados por el ISSSTE mediante el oficio núm. 120.121/JSUOFI/0481/2019/8 del 31 de mayo de 2019; los registros del Sistema Institucional de Recursos Humanos y Nómina (SIRHN) de PEMEX mediante los oficios núm. CA/COMAUD/AI/GEIR/0976/2019 y CA/COMAUD/AI/GEIR/1126/2019 del 5 y 27 de junio de 2019 y los registros del Sistema Institucional de Recursos Humanos y Nómina (SIRHN) de la CFE, proporcionados mediante el oficio núm. XL000/0181/2019 del 22 de mayo de 2019.

Destaca que en el caso de los pensionados del IMSS-Patrón, solo el 1.0% presentó dicha vulnerabilidad, lo que evidencia la diferencia en los beneficios pensionarios que proporciona dicho instituto a los trabajadores adscritos a éste como asegurados y como empleados y que se relaciona directamente con las condiciones establecidas en la LSS para su aseguramiento, ya que se debe

considerar que la pensión del RJP proporcionada en su carácter de patrón es adicional a la establecida en la ley. [REDACTED]

b) Distribución de las pensiones otorgadas por las instituciones de adscritas al régimen de beneficio definido

A partir del análisis del diseño normativo de los esquemas pensionarios bajo el régimen de beneficio definido, en el resultado número 1 "Diseño del régimen pensionario de beneficio definido" del presente informe, se verificó que, a 2018, el número de esquemas pensionario bajo este régimen ascendió a 69 que fueron operados por 66 instituciones, [REDACTED]

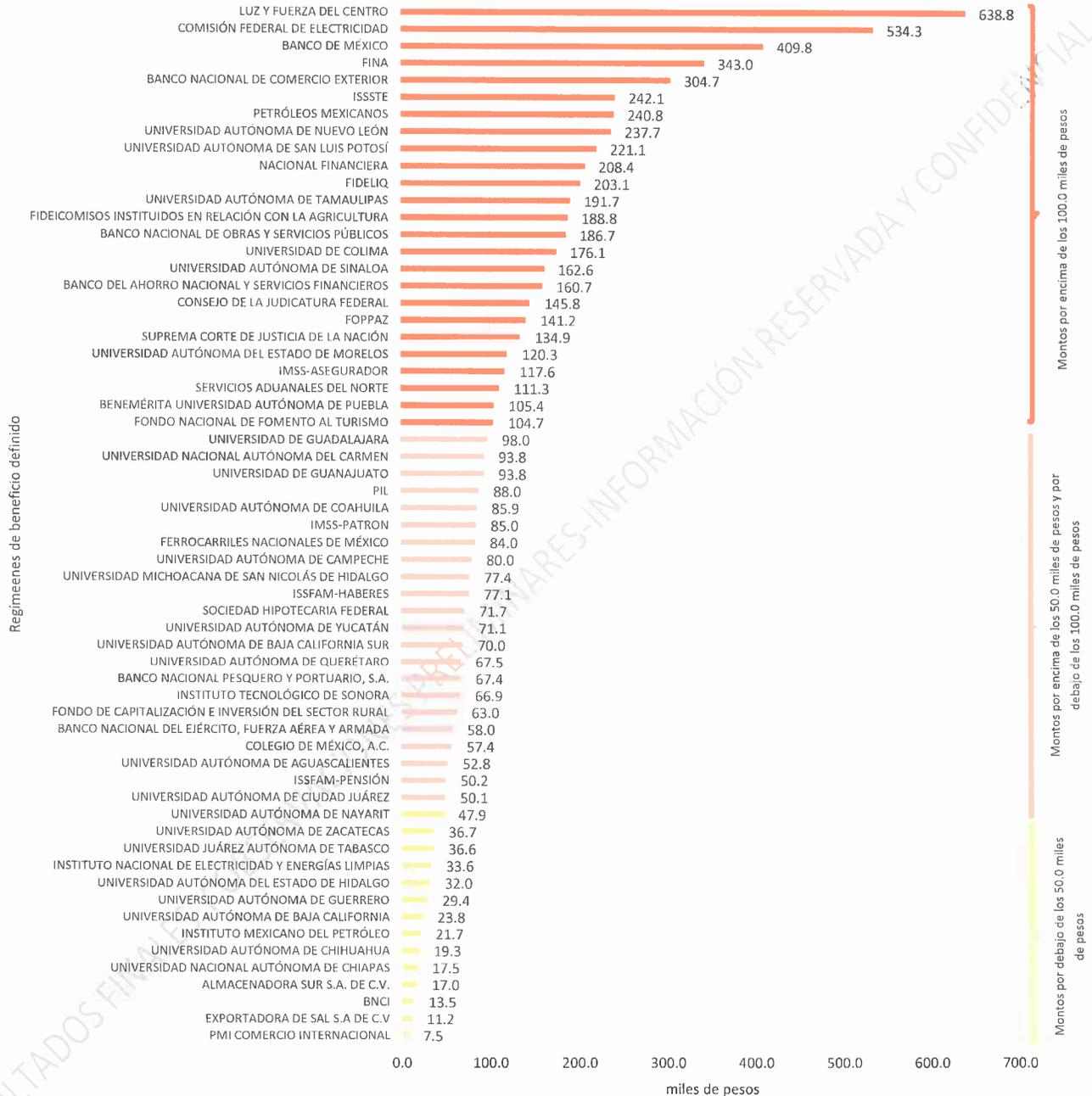
[REDACTED] Al respecto, con objeto de identificar y comparar la distribución de las cuantías pensionarias mínimas y máximas pagadas en 2018 por cada una de las instituciones que contaron con este esquema se revisó la información estadística solicitada a las instituciones en mención.

De las 66 instituciones operadoras, el 92.4% (61) dispuso de los datos necesarios para realizar el análisis y el 7.5% (5) no contó con la información [REDACTED]

Con el análisis de la información, se identificaron los montos pensionarios máximos pagados en 2018 bajo el esquema de beneficio definido, los cuales se clasificaron en 3 grupos: i) Montos por debajo de los 50.0 miles de pesos, ii) Montos por encima de los 50.0 miles de pesos y por debajo de los 100.0 miles de pesos, y iii) Montos por encima de los 100.0 miles de pesos, como se muestra en la gráfica siguiente:

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

PENSIONES MENSUALES MÁXIMAS OTORGADAS POR LAS INSTITUCIONES QUE TUVIERON A SU CARGO O ADMINISTRARON SUS PLANES BAJO EL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO
(Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en las valuaciones actuariales del año 2018, proporcionadas por los Institutos de Seguridad Social, las Empresas Productivas del Estado, las Universidades Públicas Estatales; las Sociedades Nacionales de Crédito; las entidades en proceso de liquidación y los organismos públicos descentralizados.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Se verificó que de las 61 instituciones, el 41.0% (25) se concentró en el grupo de las pensiones máximas cuya valía estuvo por encima de los 100.0 miles de pesos, con montos entre 638.8 a 104.1 miles de pesos, [REDACTED] el 36.0% (22) se ubicó en el rango de montos por debajo de los 100.0 miles de pesos, pero por encima de los 50.0 miles de pesos, [REDACTED] y el 23.0% (14) se ubicaron en el grupo con montos por debajo de los 50.0 miles de pesos, en un rango de entre 47.9 a 7.5 miles de pesos, [REDACTED]

Con base en este análisis se detectó que las pensiones máximas otorgadas por 3 (75.0%) de los 4 (100.0%) entes fiscalizados se ubicaron en el primer grupo, [REDACTED] y el 25.0% (1) restante, a cargo del IMSS se ubicó en el último grupo con 117.6 miles de pesos.

Respecto de las pensiones mínimas otorgadas por institución, en 2018, con la revisión de la información, se clasificaron en tres grupos: i) Montos mayores a 0.1 miles pesos y menores de 2.0 miles de pesos, ii) Montos mayores a 2.0 miles de pesos y menores de 10.0 miles de pesos y iii) Montos mayores a los 10.0 miles de pesos, como se muestra a continuación:

RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

4

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

De lo anterior se identificó que de las 61 instituciones analizadas el 5.0% (3) se ubicó en el grupo de montos superiores a 10.0 miles de pesos, en un intervalo de 70.8 a 10.5 miles de pesos, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] el 39.3% (24) se ubicó en el grupo de montos por debajo de los 10.0 miles de pesos pero por encima de los 2.0 miles de pesos, con montos entre 2.0 a 9.4 miles de pesos, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] y en el 47.5% (29) se concentró en los montos por debajo de los 2.0 miles de pesos, de entre 0.1 a 1.9 miles de pesos, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Asimismo, se identificó que, de las 4 entidades fiscalizadas, 1 (25.0%) se encontró en el segundo grupo con un monto de 4.0 miles de pesos, [REDACTED] 1 (25.0%) se ubicó en el segundo con un monto de 0.3 miles de pesos [REDACTED] y 2 (50.0%) por 0.2 miles de pesos por el ISSSTE y el IMSS.

Conclusión

Se constató que, a 2018, el número de pensionados de las entidades fiscalizadas por vejez, incapacidad, riesgo de trabajo y fallecimiento ascendió a 5,244,953, de los cuales el 74.4% (3,929,267) estuvo bajo el amparo del IMSS de los cuales el 92.3% (3,626,587) correspondió a los pensionados del instituto en su carácter de asegurador y el 7.7% (302,677) en su carácter de patrón [REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] en observancia de lo establecido en los artículos 123, Apartado A y B, fracción XI, inciso a de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 de la Ley del Seguro Social; 1 del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Contrato Colectivo de Trabajo IMSS-SNTSS, 2017-2019 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

De la revisión de los registros correspondientes al IMSS-Asegurador, se constató que el 3.2% (115,095) presentó inconsistencias relacionadas la falta de información respecto de la fecha de ingreso y de resolución de pensión, así como con la edad de ingreso y pensión por lo que fueron

x

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

excluidos del análisis correspondiente; al respecto, la ASF considera que las deficiencias identificadas en las bases de datos facilitadas por el IMSS evidenciaron carencias en su sistema de control interno, ya que no dispuso de información de calidad de los sujetos pensionados por el instituto en 2018, que asegure su otorgamiento conforme a los requisitos establecidos en la LSS, en omisión de lo establecido en el en la sección 9, norma cuarta, numeral 13 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Al respecto, se constató que de los 3,511,493 registros considerados, 71.4% (2,505,543), recibió una pensión de entre 1.0 a 5.0 miles de pesos mientras que y el 28.6% (1,005,949) restante se agrupó en montos superiores a 5.0 y 120.0 miles de pesos la máxima, por lo que se comprobó que los montos pensionarios se distribuyeron de manera heterogénea, ya que la mayor parte de la población se aglomeró en los grupos cuya valía alcanzo un máximo de entre 0.1 a 5.0 miles de pesos; asimismo, se verificó que, de los 8 tipos de pensión pagadas por el IMSS, al cierre de 2018, el mayor número fue de cesantía en edad avanzada y vejez con 2,201,151 (62.7%) del total de pensiones pagadas.

Con la revisión de los registros pensionarios del IMSS en su carácter de patrón, se constató que el instituto únicamente proporcionó 302,677 (99.6%) registros de los 303,822 reportados en la Reporte de la Valuación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones y de la Prima de Antigüedad e Indemnizaciones de los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al 31 de diciembre de 2018, sin que aclarara las causas por las que no acreditó la relación del 0.4% (1,145) restante, en omisión de lo establecido en la sección 9, norma cuarta, numeral 13 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Del análisis de los 302,677 (100.0%) pensionados por el IMSS-Patrón, se verificó que el 9.2% (27,993) presentó inconsistencias relacionadas con la clasificación de las pensiones pagadas y la falta de información respecto de la edad de ingreso y pensión al instituto, por lo que fueron excluidos para el análisis. Se constató que, de los el 90.2% (247,838) se agrupó en montos que oscilaron entre 20.0 y 40.0 miles de pesos y únicamente 34, cuyo porcentaje no fue significativo, se concentraron en un rango de entre 0.0 a 1.0 miles de pesos, siendo éste el monto más bajo pagado por el instituto.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Del análisis de las pensiones otorgadas por el IMSS en su carácter de asegurador y patrón, se constató que, a 2018, prevaleció una diferencia entre los montos pagados en ambos grupos ya que, mientras el 76.5% (2,684,632) de las 3,511,492 de las pensiones pagadas por el IMSS-Asegurador se mantuvo entre los 0.0 y 5.0 miles de pesos mensuales, la cuantía del 90.2% (247,838) de las 274,684 pensiones pagadas por el IMSS-Patrón se ubicó entre los 10.0 y los 40.0 miles de pesos mensuales, cuyo monto fue superior en 200.0% la cuantía de las primeras.

Con base en el análisis de los 5,063,323 registros, se comprobó la disparidad entre los beneficios que otorgaron los entes fiscalizados, al cierre de 2018, al evidenciar que el 53.0% (2,684,383) de las pensiones otorgadas por el IMSS, el ISSSTE y PEMEX se ubicó entre los 1.0 y los 5.0 miles de pesos, mientras que las pensiones pagadas más altas, superiores a los 120.0 y 200.0 miles de pesos, únicamente se distribuyeron entre 8,814 personas adscritas, de las cuales 8,160 correspondieron [REDACTED] [REDACTED] 1 al IMSS.

Respecto de la suficiencia de los recursos pensionarios para garantizar el acceso a los bienes y servicios necesarios, con base en el valor de la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI) establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cuyo valor, en 2018, fue de 3,089.3 pesos, se constató que de las 5,063,323 pensiones pagadas por las entidades fiscalizadas al cierre de ese año, el 55.0% (2,785,702) fue igual o superior a la LPI, de las cuales 1,581,646 (56.8%) fueron del IMSS; [REDACTED] [REDACTED] mientras que el 45.0% (2,277,621) fue menor a dicho parámetro, de las cuales 2,277,113 (96.8%) fueron del IMSS; [REDACTED] [REDACTED] con lo que ese número de pensionados corrió el riesgo de no ejercer su derecho a un nivel de vida adecuado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el numeral 8, inciso b) de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012.

Al respecto, la ASF considera que, aun cuando las pensiones pagadas por las entidades fiscalizadas se ajustaron a lo establecido en la normativa correspondiente, el bajo ingreso al término de la vida laboral de los 2,277,621 pensionados en cuestión, al cierre de 2018, fue consecuencia de los bajos ingresos salariales otorgados durante su vida laboral, lo cual es objeto de análisis de otras políticas públicas.

Con lo anterior se constató que los pensionados con mayor vulnerabilidad respecto de los ingresos que recibieron en ese año fueron los del IMSS-Asegurador, toda vez que el 71.0% (2,204,260) de ellos no alcanzó el monto de la Línea de Pobreza por Ingresos, la cual considera las necesidades mínimas en términos de bienes y servicios alimentarios y no alimentarios; en el caso de los pensionados del IMSS-Patrón, solo el 0.1% presentó dicha vulnerabilidad, lo que evidenció la diferencia en los beneficios pensionarios que proporciona dicho instituto a los trabajadores adscritos a éste como asegurados y como empleados y que se relaciona directamente con las condiciones establecidas en la LSS para su aseguramiento, ya que se debe considerar que la pensión del RJP proporcionada en su carácter de patrón es adicional a la establecida en la ley. [REDACTED]

De las pensiones máximas pagadas, al cierre de 2018, por las 63 instituciones analizadas, el 41.0% (25) se concentró en el grupo de las pensiones cuya valía estuvo por encima de los 100.0 miles de pesos, con montos entre 638.8 a 104.1 miles de pesos, [REDACTED] el 36.0% (22) se ubicó en el rango de montos por debajo de los 100.0 miles de pesos, pero por encima de los 50.0 miles de pesos, en montos de entre 98.0 a 50.1 miles de pesos, [REDACTED] y el 23.0% (14) se ubicaron en el grupo con montos por debajo de los 50.0 miles de pesos, en un rango de entre 47.9 a 7.5 miles de pesos [REDACTED]

Asimismo, respecto de las pensiones mínimas otorgadas por institución, en 2018, se constató que, del total de instituciones analizadas el 5.0% (3) se ubicó en el grupo de montos superiores a 10.0 miles de pesos, en un intervalo de 70.8 a 10.5 miles de pesos, [REDACTED]; el 39.3% (24) se ubicó en el grupo de montos por debajo de los 10.0 miles de pesos pero por encima de los 2.0 miles de pesos, con montos entre 2.0 a 9.4 miles de pesos, [REDACTED] y en el 47.5% (29) se concentraron en los montos por debajo de

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

los 2.0 miles de pesos, de entre 0.1 a 1.9 miles de pesos

[REDACTED]

Pre-recomendación al desempeño núm. 16

Instituto Mexicano del Seguro Social

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social corrija la información de los trabajadores y pensionados en el Sistema de Pensiones (SPES) y el Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP) en términos de la edad al ingresar y al pensionarse, el tiempo de cotización, el tipo de régimen pensionario, así como el monto de la pensión, e implemente un mecanismo de supervisión y actualización periódica de dichos sistemas, a fin de disponer de datos precisos, confiables, oportunos y de calidad para la adecuada toma de decisiones, garantizar el derecho al goce de las pensiones de cualquier naturaleza, y evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de las mismas Sección 9, Norma cuarta, numeral 13 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES DE LA AUDITORÍA CONFIDENCIAL

Resultado núm. 6 Con observaciones y Acciones

Sustentabilidad financiera del régimen de beneficio definido y efecto del pasivo laboral en las finanzas públicas

NORMATIVA EN MATERIA DE SUSTENTABILIDAD FINANCIERA Y ACTUARIAL DEL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO

Ordenamiento	Artículo	Contenido
Ley General de Contabilidad Gubernamental	50	El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) emitirá los lineamientos en materia de integración y consolidación de los estados financieros y demás información presupuestaria y contable que emane de las contabilidades de los entes públicos.
Ley del Seguro Social	273	El instituto deberá presentar al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y al Congreso de la Unión, a más tardar el 30 de junio de cada año, un informe dictaminado por auditor externo, que incluya, al menos, los siguientes elementos: I. La situación financiera de cada uno de los seguros ofrecidos por el Instituto, y actuarial de sus reservas, aportando elementos de juicio para evaluar si las primas correspondientes son suficientes para cubrir los gastos actuales y futuros de los beneficios derivados de cada seguro; II. Los posibles riesgos, contingencias y pasivos que se están tomando en cada seguro y la capacidad financiera del Instituto para responder a ellos en función de sus ingresos y las reservas disponibles, y IV. La situación de sus pasivos laborales totales y de cualquier otra índole que comprometan su gasto por más de un ejercicio fiscal.
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	214	XIX. Corresponde a la junta directiva, presentar al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y al Congreso de la Unión, a más tardar el 30 de junio de cada año, un informe dictaminado por auditor externo, que incluya, al menos, los siguientes elementos: I. La situación financiera de cada uno de los seguros ofrecidos por el Instituto, y actuarial de sus reservas, aportando elementos de juicio para evaluar si las primas correspondientes son suficientes para cubrir los gastos actuales y futuros de los beneficios derivados de cada seguro; II. Los posibles riesgos, contingencias y pasivos que se están tomando en cada seguro y la capacidad financiera del Instituto para responder a ellos en función de sus ingresos y las reservas disponibles, y IV. La situación de sus pasivos laborales totales y de cualquier otra índole que comprometan su gasto por más de un ejercicio fiscal.
Ley de la Comisión Federal de Electricidad	106	La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán a las siguientes disposiciones en materia de servicios personales: VIII. Difundirán de manera permanente en su página de internet y actualizarán trimestralmente la siguiente información: c) Las erogaciones que realicen por concepto de jubilaciones y pensiones; así como las actualizaciones del costo actuarial de su pasivo laboral.
Ley de Petróleos Mexicanos	104	Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán a las siguientes disposiciones en materia de servicios personales: VIII. Difundirán de manera permanente en su página de internet y actualizarán trimestralmente la siguiente información: c) Las erogaciones que realicen por concepto de jubilaciones y pensiones; así como las actualizaciones del costo actuarial de su pasivo laboral.
Lineamientos para la aplicación y seguimiento de las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la administración pública federal.	21	Con el objeto de identificar oportunidades de reducción de gasto, las Dependencias y Entidades que tengan sistemas de pensiones y servicios de salud a su cargo o bajo su administración, remitirán a la Secretaría la información relativa a los mismos, a través del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, a más tardar el último día hábil del mes de septiembre de cada ejercicio con cifras al cierre del ejercicio anterior.
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	32	Compete a la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social XXXIII. Ejercer las atribuciones que a la Secretaría confieren las leyes y disposiciones en materia de pensiones y de seguridad social, conforme a lo siguiente: c) Analizar la información cuantitativa, que se someta a conocimiento de la Secretaría, en materia de pensiones y sustentabilidad financiera de los distintos esquemas de seguridad social y, en su caso, proponer, para aprobación superior, las alternativas correspondientes sobre las materias señaladas.
Recomendaciones para la elaboración de valuaciones actuariales de los planes de pensiones, jubilación, servicios de salud y demás obligaciones laborales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que deberán considerarse a fin de que la información que remitan a la SHCP en términos del artículo 18, fracción V del PEF para el ejercicio fiscal 2012, sea uniforme y permita un análisis integral de la misma, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Introducción	Es necesario que las Valuaciones reflejen adecuadamente tanto las obligaciones futuras de esquema (por pago de prestaciones y beneficios) como los ingresos del mismo (por ejemplo, pago aportaciones o rendimientos del fondo). En ese sentido, se requiere que la valuación se sustente en supuestos razonables y presente información completa. En la sección correspondiente a la Metodología y Supuestos, se propone el conjunto de hipótesis que permitan proyectar un escenario que sea comparable con las valuaciones actuariales realizadas en los planes de otras entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Con la finalidad de determinar la situación financiera y actuarial de los institutos de seguridad, las empresas productivas del estado, las sociedades nacionales de crédito, las entidades en proceso de liquidación, el Banco de México, las Universidades Públicas Estatales y otras instituciones públicas, para cubrir el pago de las obligaciones pensionarias del régimen de beneficio definido, la ASF analizó

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

las valuaciones actuariales de los 69 regímenes de beneficio definido en el periodo 2013-2018, cuyos resultados se presentan en cuatro apartados: 1) Construcción de Valuaciones Actuariales, 2) Situación financiera y actuarial, 3) Proyecciones financieras y 4) Efecto del pasivo laboral en las finanzas públicas.

1) Construcción de Valuaciones Actuariales

A fin de disponer de un diagnóstico técnico sobre la situación financiera actual y esperada de los planes de pensiones y jubilaciones y demás obligaciones laborales, en función de los recursos destinados para su financiamiento, los institutos de seguridad, las empresas productivas del estado, las sociedades nacionales de crédito, las entidades en proceso de liquidación, el Banco de México, las Universidades Públicas Estatales y otras instituciones públicas elaboraron sus valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2018.

Se identificó que la SHCP, estableció recomendaciones para el contenido que deben presentar los estudios actuariales, mediante el documento denominado "Recomendaciones para la elaboración de valuaciones actuariales de los planes de pensiones, jubilación, servicios de salud y demás obligaciones laborales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que deberán considerarse a fin de que la información que remitan a la SHCP en términos del artículo 18, fracción XV del PEF para el ejercicio fiscal 2012, sea uniforme y permita un análisis integral de la misma", en el que se presenta el contenido de información, análisis, proyecciones y estadísticas y se propone el conjunto de hipótesis que permitirán proyectar un escenario comparable con otras entidades y dependencias de la APF.

Al respecto, con la revisión de las valuaciones actuariales al cierre de 2018, se identificaron los apartados siguientes:

CONTENIDO DE LA VALUACIÓN ACTUARIAL, 2018

Sección	Descripción
Síntesis Ejecutiva	Resumen de hallazgos y recomendaciones de la evaluación.
Análisis de la Situación Financiera Actual	Monto y características de todas las prestaciones o beneficios, requisitos que deben cumplir los afiliados para hacerse acreedores a los beneficios, nivel de las contribuciones al esquema y quienes son responsables de dichas aportaciones, así como el arreglo administrativo bajo el cual opera el esquema. Balance general, detallando las fuentes de ingresos y las partidas de gastos, población de afiliados y las prestaciones pagadas en cuanto a los montos globales por cada prestación.
Proyecciones Actuariales	Descripción de los elementos que permiten realizar las proyecciones demográficas del número de contribuyentes activos al sistema y número de beneficiarios de cada una de las prestaciones, proyecciones de salarios de los trabajadores y de los flujos anuales de pago de cuotas y aportaciones.
Conclusiones y recomendaciones	Medidas de acción que permitan preservar o establecer el equilibrio financiero del esquema.
Certificaciones	Certificación por parte de un actuario con legitimación vigente de Perito Valuador en Pasivos Laborales Contingentes que otorga el Colegio Nacional de Actuarios, A.C.
Anexos	Fundamento jurídico, reportes financieros, bases de datos y nota técnica.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las valuaciones actuariales correspondiente al 31 de diciembre de 2017 y 31 de diciembre de 2018, proporcionada mediante los oficios núms. SDJC/ENLACE/007/2019 por BANCOMEXT, AI/0158/2019 por BANJERCITO, DCI/101000/140/2019 por BANOBRAS, DCI/0346/2019 por BANSEFI, SGAF/DA/GAP/500/355/2019 por Televisión Metropolitana, XL000/0057/2019 por CFE, CPJF-DGA-CAAPD-0639/2019 de CJF, Ref. al oficio núm. OAED/DGADGF/246/2019 por COLMEX, DG-099/2019 por ESSA, DCFA/160/19 por FIFOMI, CI.122/2019 por FIRA, FCER.DGAPFSI/00036/2019 por FOCIR, DAF/AAA/07/2019 por FONATUR, DFA/350509/154/2019 por IMP, 095280614B30/350/2019 por IMSS, DAF/123/2019 por INEEL, DHR/454/2019 por el INFONACOT, DNG/107/2019 por NAFIN, CA/COMAUD/AI/GEIR/0257/2019 de PEMEX, CA/COMAUD/AI/GEIR/0490/2019 PMI-PEMEX, DG/DCFA/126/2019 por SAE, CSCJN/DGA/241/2019 por la SCJN, SPLD-058-19 por la SHF, 120.SEFA/002/2019 por el ISSSTE, DF11312/063/2019 por el ISSFAM, DGPYRF/40.2-1432/2019 por SEP-UPES, 095280614B30/350/2019 por IMSS y A80.JLPA.055/2019 por el BANXICO.

Se constató que, en 2018, las valuaciones realizadas por los institutos de seguridad social, las empresas productivas del estado, las sociedades nacionales de crédito, las entidades en proceso de liquidación, el Banco de México, las Universidades Públicas Estatales y otras instituciones públicas se ajustaron al contenido recomendado por la SHCP en términos de los apartados mínimos que debe contener la valuación; sin embargo, se identificó que elaboraron su estudio utilizando hipótesis demográficas y financieras que varían entre ellas, lo que propicia que los diagnósticos sean diferentes, aun cuando los esquemas sean similares, por lo que los escenarios proyectados pueden ser más optimistas o pesimistas que otros, lo que limita un análisis integral de la información, como se muestra en el cuadro siguiente:

HIPÓTESIS DEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS, 2018

Hipótesis demográficas	
Tabla de invalidez	Tabla de mortalidad
<p>Recomendado por la SHCP</p> <p>1. Experiencia Demográfica de Invalidez EISS 1997 (BANOBRAS, BANJERCITO, FIFOMI, FOCIR, CANAL 22, ISSFAM, CJF y PEMEX).</p> <p>2. Experiencia Demográfica de Mortalidad para Inválidos EMSII 1997 (BANCOMEXT, NAFIN y PMI)</p> <p>3. Disability Benefits (INEEL e IMP)</p> <p>4. Monetary Values (SAE)</p> <p>5. Hunter (INFONACOT)</p> <p>6. Experiencia Propia (ISSSTE, SCJN, CFE y IMSS)</p> <p>7. No se identificó (BANSEFI, SHF, Entidades en proceso de liquidación, COLMEX, ESSA, FIRA, FONATUR, BANXICO y UPE's)</p>	<p>Recomendado por la SHCP</p> <p>1. Experiencia Demográfica de Mortalidad para Activos EMSSA 2009 (BANSEFI, BANCOMEXT, BANOBRAS, BANJERCITO, NAFIN, Entidades en Proceso de Liquidación, FIFOMI, FOCIR, SAE, CANAL 22, CJF, ISSFAM, SCJN y PEMEX)</p> <p>2. Experiencia Mexicana Seguridad Social Activos EMSSA 1997 (FONATUR, INEEL e IMP)</p> <p>3. Tablas México 2000 (SHF)</p> <p>4. Experiencia Mexicana 62-67 (INFONACOT)</p> <p>5. Experiencia propia (ISSSTE, CFE e IMSS)</p> <p>6. No se identificó (ESSA, FIRA, BANXICO y UPE's)</p>
Tabla de mortalidad Post - retiro	Tabla de rotación
<p>1. Bayesian model averaging BMA R (BANCOMEXT y NAFIN)</p> <p>2. Experiencia Mexicana Seguridad Social Activos EMSSA 2009 (BANJERCITO)</p> <p>3. Experiencia americana (SHF)</p> <p>4. Experiencia propia (CFE y PEMEX)</p> <p>5. No se identificó (BANSEFI, BANOBRAS, Entidades Nacionales de Crédito, COLMEX, ESSA, FIFOMI, FIRA, FOCIR, FONATUR, INEEL, INFONACOT, IMP, SAE, CANAL 22, PMI, ISSSTE, IMSS, ISSFAM, CJF y SCJN)</p>	<p>1. EN 46-60 al 125% (PMI)</p> <p>2. Experiencia bancaria (INEEL y IMP)</p> <p>3. Rotación general (FIFOMI)</p> <p>4. Experiencia propia (INFONACOT, SAE, CANAL 22, ISSSTE, SCJN y CFE)</p> <p>5. Winklevoss ajustada (FOCIR)</p> <p>6. No se identificó (Sociedades Nacionales de Crédito, Entidades en Proceso de Liquidación, COLMEX, ESSA, FIRA, FONATUR, IMSS, ISSFAM y CJF)</p>
Hipótesis económicas	
Tasa de descuento	Tasa de incremento del salario mínimo
7.7 – 10.5	3.5 – 5.0
Tasa de incremento de salarios	Tasa de incremento de la UMA
3.5 – 8.0	3.5 – 4.5
Tasa de inflación a largo plazo	Tasa de rendimiento esperado de los activos
3.5 – 4.83	5.75 – 10.0
Tasa de incremento a las pensiones	Tasa de incremento al costo del servicio médico
2.1 – 6.0	6.0 – 10.5

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las valuaciones actuariales correspondiente al 31 de diciembre de 2018 y 31 de diciembre de 2017, proporcionada mediante los oficios núms. SDJC/ENLACE/007/2019 por BANCOMEXT, AI/0158/2019 por BANJERCITO, DCI/101000/140/2019 por BANOBRAS, DCI/0346/2019 por BANSEFI, SGAF/DA/GAP/500/355/2019 por Televisión Metropolitana, XL000/0057/2019 por CFE, CPJF-DGA-CAAPD-0639/2019 de CJF, Ref. al oficio núm. OAED/DGADGF/246/2019 por COLMEX, DG-099/2019 por ESSA, DCFA/160/19 por FIFOMI, CI.122/2019 por FIRA, FCER.DGAPFSI/00036/2019 por FOCIR, DAF/AAA/07/2019 por FONATUR, DFA/350509/154/2019 por IMP, 095280614B30/350/2019 por IMSS, DAF/123/2019 por INEEL, DHR/454/2019 por el INFONACOT, DNG/107/2019 por NAFIN, CA/COMAUD/AI/GEIR/0257/2019 de PEMEX, CA/COMAUD/AI/GEIR/0490/2019 PMI-PEMEX, DG/DCFA/126/2019 por SAE, CSCJN/DGA/241/2019 por la SCJN, SPLD-058-19 por la SHF, 120.SEFA/002/2019 por el ISSSTE, DF11312/063/2019 por el ISSFAM, DGPIRF/40.2-1432/2019 por SEP-UPES, 095280614B30/350/2019 por IMSS y A80.JLPA.055/2019 por el BANXICO.

La SHCP recomienda utilizar la tabla de mortalidad, según sexo, EMSSA 2009 y en caso de que exista suficiente información estadística se sugiere presentar un análisis comparativo con la experiencia de mortalidad propia; sin embargo se identificaron 3 tablas más que fueron utilizadas (EMSSA 1997, tablas México 2000, Experiencia Mexicana 62-67); para la probabilidad de ocurrencia de siniestros de invalidez la SHCP recomendó utilizar como referencia la tabla de tasas de invalidez para la seguridad social EISS-97 o la experiencia propia; sin embargo se verificó que además se utilizaron las tablas EMSSI 1997, Disability Benefits, Monetary Values y Hunter. Para calcular el valor presente

de los flujos futuros es necesario definir una tasa de descuento acorde con las condiciones del mercado prevalecientes al momento de la valuación y que sea factible de acuerdo con el régimen de inversión aplicable al Fondo del esquema evaluado, éste se encontró en un rango de 7.7% a 10.5%, en términos reales y los supuestos de inflación deben instaurarse de conformidad con los objetivos inflacionarios establecidos por el Banco de México y por la SHCP, en los diagnósticos de las valuaciones actuariales revisadas, la tasa de inflación se mantuvo entre el 3.5% y 4.8%.

Asimismo, la secretaría sugirió que el reconocimiento contable de los beneficios que se otorgan en los planes de pensiones, jubilación, servicios de salud y demás obligaciones laborales se realice mediante las Normas de Información Financiera (NIF) D-3 Beneficios a los empleados, emitida por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera, A.C. que se encuentra vigente a partir del 1 de enero de 2016 y sirve para reconocer los planes de pensiones, primas de antigüedad, indemnización por despido, beneficios post-retiro y otras. Dicho lineamiento contable se aplicó de manera supletoria toda vez que, a 2018, el CONAC no ha emitido los lineamientos para que los entes públicos informen sobre sus pasivos contingentes. Sin embargo, los institutos de seguridad social, las empresas productivas del estado, las sociedades nacionales de crédito, las entidades en proceso de liquidación, el Banco de México, las Universidades Públicas Estatales y otras instituciones públicas no utilizaron de forma homogénea las variables establecidas en la NIF D-3 para la elaboración de sus valuaciones financieras y actuariales. Además, la NIF D-3 únicamente considera los servicios pasados, que se refieren al valor presente de los derechos adquiridos de los afiliados evaluados, lo que subestima el problema, ya que proporciona como resultado un valor presente de las obligaciones menor al que resultaría de considerarse los servicios futuros de los trabajadores. Por lo que la ASF considera necesario que el CONAC establezca los lineamientos para integrar la información mínima contenida en las valuaciones financieras y actuariales que permita disponer de un diagnóstico preciso, confiable y comparable de su situación financiera y actuarial.

De acuerdo con lo establecido por la NIF D-3 y la Norma Internacional de Contabilidad (NIC) 19 Beneficios a los empleados, el método de financiamiento utilizado es el Crédito Unitario Proyectado, el cual determina el valor presente de la obligación por beneficios definidos (OBD)^{34/} y el costo

^{34/} De acuerdo con la NIF-D3 Beneficios a los empleados, en los planes de beneficios, este pasivo representa el valor presente total de los beneficios devengados de acuerdo con los años de servicio pasado prestados que la entidad espera pagar al empleado jubilado o a sus beneficiarios, correspondientes a los planes de beneficios al retiro y, al empleado jubilado o a sus beneficiarios, correspondientes a los planes de beneficios al retiro y, al empleado rescindido, por terminación por causas distintas a la

laboral asociado a éste. Bajo este método, la OBD es el valor presente de los beneficios actuales por servicios pasados o servicios ya prestados desde la fecha de ingreso de los empleados hasta la fecha de valuación, esto requiere que se determine la cuantía de los beneficios que resultan atribuibles al periodo presente y a los anteriores y que realice las estimaciones respecto de las variables demográficas y financieras que influyen en el costo de los beneficios. Dicho método no incluye el valor presente de las obligaciones por servicios futuros que corresponde a los servicios prestados a partir de la fecha de valuación y hasta la edad de retiro de los empleados.

Al respecto, se identificó que el 53.0% (35) de las instituciones con régimen de beneficio definido a las que se les solicito información realizaron el cálculo de las obligaciones por servicios pasados, de los cuales el 60.0% (21) fue bajo las Normas de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados, el 8.6% (3) bajo la Norma Internacional de Contabilidad 19 Beneficios a los empleados y del 31.4% (11) no se identificó la norma contable bajo la que informaron sobre su pasivo laboral.

El restante 47.0% (31) de las instituciones realizó el cálculo del valor presente de las obligaciones por servicios totales, que incluye los servicios pasados y servicios futuros, de los cuales no se identificó norma contable que lo regule.

2) Situación financiera y actuarial

Con la finalidad de analizar la situación financiera de los 69 regímenes de beneficio definido, se consideró la información presentada en las valuaciones financieras y actuariales, independientemente de la metodología utilizada para éstas; por lo que las cifras podrían incrementar en caso de que las instituciones que realizan sus valuaciones por servicios pasados sumen al cálculo sus obligaciones por servicios futuros.

Se clasificó a las entidades y organismos públicos responsables de su operación en tres estratos: a) Poder Ejecutivo, b) Poder Judicial y c) Órganos autónomos. Los resultados del análisis del balance

reestructuración. En el cálculo del valor presente de las obligaciones se consideran los pagos probables con independencia de si existirán o no aportaciones al plan. Se calcula con base en los servicios prestados con beneficios proyectados o en el costo futuro de otros beneficios, en los términos de cada plan, a una fecha determinada. En la determinación de la OBD se incluyen a todos los empleados activos, inactivos con derecho a beneficios y jubilados o retirados.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

actuarial ^{35/} en el que se establece el valor razonable ^{36/} de los activos del plan ^{37/} y las obligaciones por beneficios definidos, se muestran en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018
(Miles de pesos)

Estratos/grupos	Valor Presente		Déficit o superávit actuarial (c)=(a)-(b)	Norma Contable
	Activos del Plan (AP) ^{37/} (a)	Obligación por Beneficios Definidos (OBD) ^{37/} (b)		
Total	8,530,212,470.4	17,025,062,698.9	(8,494,850,228.5)	
A. Poder Ejecutivo	8,175,461,399.4	16,350,412,509.9	(8,174,951,110.5)	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	14,869,093.0	5,360,465,482.0	(5,345,596,389.0)	
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1983 (Pensiones en curso de pago y artículo décimo transitorio) ^{2/}				
Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1973 ^{2/}	n.d.	n.d.	n.d.	
Haber de retiro de las Fuerzas Armadas Mexicanas				
Institutos de Seguridad Social	8,063,052,613.0	8,759,342,770.0	(696,290,157.0)	
Instituto Mexicano del Seguro Social – Patrón (Régimen de Pensiones y Jubilaciones)	145,000.0	1,834,956,000.0	(1,834,811,000.0)	NIF D-3
Instituto Mexicano del Seguro Social – Asegurador (Pensiones por riesgos de trabajo e invalidez y vida) ^{2/}	7,811,692,613.0	6,640,244,770.0	1,171,447,843.0	n.d.
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Pensiones por riesgos de trabajo e invalidez y vida) ^{2/ 3/}				
Empresas Productivas del Estado				
Comisión Federal de Electricidad (CFE) ^{2/}				
Petróleos Mexicanos (PEMEX) ^{2/}				
Sociedades Nacionales de Crédito				
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) ^{2/}				
Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)				
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBTRAS)				
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada (BANJERCITO)				
Nacional Financiera (NAFIN)				
Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)				
Entidades en Proceso de Liquidación				
Almacenedora del Sur (ALSUR)				
Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (BNCI)				
Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (BANRURAL)				
Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES)				
Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito (FIDELIQ)				
Financiera Nacional Azucarera (FINA)				
Luz y fuerza del Centro (LyFC)				
Mandato pensionados de instituciones liquidadas "PIL" ^{4/}				
Servicios de Almacenamiento del Norte (SERANOR)				
Fondo de Pensiones de Personal de Azúcar (FOPPAZ)				
Banco Pesquero y Portuario (BANPESCA)				
Otras Instituciones Públicas				
Colegio de México, A.C. (COLMEX)				
Exportadora de Sal, S.A. de C.V. (ESSA)				
Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI)				
Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA) ^{2/}				
Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)				

^{35/} El balance actuarial de los regímenes de pensiones y jubilaciones resulta de la comparación del valor presente de los ingresos y el valor presente de las obligaciones de pago del régimen, cuando el valor presente de los ingresos futuros supera el valor presente de las obligaciones existe un superávit actuarial y un déficit actuarial si ocurre la situación inversa.

^{36/} De acuerdo con la NIF D-3 Beneficios a los empleados, es el importe que, a la fecha de valuación, se recibiría por vender un activo o se pagaría por transferir o liquidar un pasivo en una transacción ordenada entre participantes de mercado; es decir, entre partes independientes, interesadas, dispuestas e informadas, en una transacción de libre competencia.

^{37/} De acuerdo con la NIF D-3 Beneficios a los empleados, son los recursos que han sido específicamente destinados para cubrir los beneficios a los empleados. Son activos restringidos en un fideicomiso, en pólizas de seguros calificables o de otra forma segregados para que sólo puedan ser utilizados para el pago de obligaciones post-empleo y, en algunos casos, para el pago de beneficios directos a largo plazo. Los AP pueden ser eventualmente retirados por la entidad para fines distintos del pago de beneficios a los empleados, considerando las bases establecidas en el plan y las leyes respectivas.

Estratos/grupos	Valor Presente		Déficit o superávit actuarial (c)=(a)-(b)	Norma Contable
	Activos del Plan (AP) ^{1/} (a)	Obligación por Beneficios Definidos (OBD) ^{1/} (b)		
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)				
Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias (INEEL)				
Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT) ^{2/}				
Instituto Mexicano del Petróleo (IMP)				
Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)				
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V. ^{2/}				
P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.				
B. Poder Judicial				
Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ^{2/}				
Consejo de la Judicatura Federal (CJF) ^{2/}				
C. Organismos Autónomos				
Banco de México (BANXICO) ^{2/}				
Universidades Públicas Estatales con reforma ^{2/ 5/}				

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información estadística correspondiente al cierre de 2013 a 2018, proporcionada mediante los oficios núms. SDJC/ENLACE/007/2019 por BANCOMEXT, AI/0158/2019 por BANJERCITO, DCI/101000/140/2019 por BANOBRAS, DCI/0346/2019 por BANSEFI, SGAF/DA/GAP/500/355/2019 por Televisión Metropolitana, XL000/0057/2019 por CFE, CPJF-DGA-CAAPD-0639/2019 de CJF, Ref. al oficio núm. OAED/DGADGF/246/2019 por COLMEX, DG-099/2019 por ESSA, DCFA/160/19 por FIFOMI, CI.122/2019 por FIRA, FCER.DGAPFSI/00036/2019 por FOCIR, DAF/AAA/07/2019 por FONATUR, DFA/350509/154/2019 por IMP, 095280614830/350/2019 por IMSS, DAF/123/2019 por INEEL, DHR/454/2019 por el INFONACOT, DNG/107/2019 por NAFIN, CA/COMAUD/AI/GEIR/0257/2019 de PEMEX, CA/COMAUD/AI/GEIR/0490/2019 PMI-PEMEX, DG/DCFA/126/2019 por SAE, CSCJN/DGA/241/2019 por la SCJN, SPLD-058-19 por la SHF, 120.SEFA/002/2019 por el ISSSTE, DF11312/063/2019 por el ISSFAM, DGSPYRF/40.2-1432/2019 por SEP-UPES y A80.JLPA.055/2019 por el BANXICO.

- 1/ Incluye plan de pensiones, gastos de administración, gastos médicos, gastos de defunción, prima de antigüedad, beneficios por terminación y otros beneficios al retiro, según sea el caso.
 - 2/ Las cifras corresponden a los datos del cierre de 2017 ya que, a la fecha de integración de este informe, no se dispuso de la valoración actuarial al cierre de 2018, en el caso de las valuaciones al cierre de 2018 de las UPES, la SEP mediante nota informativa núm. 511-1/2019.-NI-63 informó a la ASF que de acuerdo con lo señalado en los lineamientos del fondo "Apoyos para la atención a problemas estructurales de las Universidades Públicas Estatales 2018", se solicita a las Universidades el estudio actuarial inmediato anterior; ya que dicho fondo no fue contemplado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, las UPES no presentaron proyecto con su respectivo estudio actuarial del año 2018; la valoración de BANXICO corresponde al 30 de junio de 2018.
 - 3/ Corresponde a la población cotizante al régimen de Cuentas Individuales ya que las pensiones otorgadas bajo el esquema establecido en el Artículo Décimo Transitorio de la Ley del ISSSTE y su respectivo costo de administración están a cargo del Gobierno Federal, mismas que se contabilizan en "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1983 (Pensiones en curso de pago y artículo décimo transitorio)".
 - 4/ Agrupa el Banco Central de capitalización y Ahorro, Banco de Capitalización de México, Banco Internacional de Capitalización, Banco Nacional Cinematográfico y Sociedad Financiera de la Industria, y es administrado por el SAE.
 - 5/ Se refiere a la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la Universidad Autónoma de Baja California, la Universidad Autónoma de Baja California Sur, la Universidad Autónoma de Campeche, la Universidad Autónoma del Carmen, la Universidad Autónoma de Coahuila, la Universidad de Colima, la Universidad Autónoma de Chiapas, la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad Autónoma de Guanajuato, la Universidad Autónoma de Guerrero, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, la Universidad de Guadalajara, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, la Universidad Autónoma de Nayarit, la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, la Universidad Autónoma de Sinaloa, el Instituto Tecnológico de Sonora, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, la Universidad Autónoma de Yucatán y la Universidad Autónoma de Zacatecas.
- n.d. No disponible.

En 2018, el valor presente de los activos de los 69 regímenes pensionarios en su conjunto ascendió a 8,530,212.5 millones de pesos, en tanto que el valor presente de las obligaciones correspondió a 17,025,062.7 millones de pesos, lo que derivó en un déficit actuarial de 8,494,850.2 millones de pesos.

Se identificó que el 87.9% (58) de las instituciones con régimen de beneficio definido presentaron un déficit actuarial, de las cuales,

el IMSS en su calidad de patrón representó el 19.0% (1,834,811.0 millones de pesos) del total, ya que registró un valor presente de ingresos de 145.0 millones de pesos y un valor presente de obligaciones de 1,834,956.0 millones de pesos, dichos montos no representan la estimación de los pasivos pensionarios derivados del "Convenio adicional para las Jubilaciones y

Pensiones de los Trabajadores de Nuevo Ingreso”, firmado por el IMSS y el SNTSS el 14 de octubre de 2005, ni lo relativo al “Convenio para dar Cumplimiento a la cláusula seis segunda del Convenio Adicional” celebrado el 27 de junio de 2008, ni a lo establecido en el “Estatuto de trabajadores de confianza ‘A’ del IMSS”, ya que el costo por pensiones no es con cargo al IMSS en su carácter de patrón, su fuente de financiamiento se constituye con las aportaciones de los trabajadores.

El restante 12.1% (8) de las instituciones con régimen de beneficio definido presentaron un superávit actuarial, el IMSS en su carácter de asegurador presentó un superávit de 1,171,448.1 millones de pesos, al obtener un valor presente de activos de 8,768,968.3 millones de pesos y un valor presente de las obligaciones de 7,597,520.2 millones de pesos; [REDACTED]

[REDACTED]

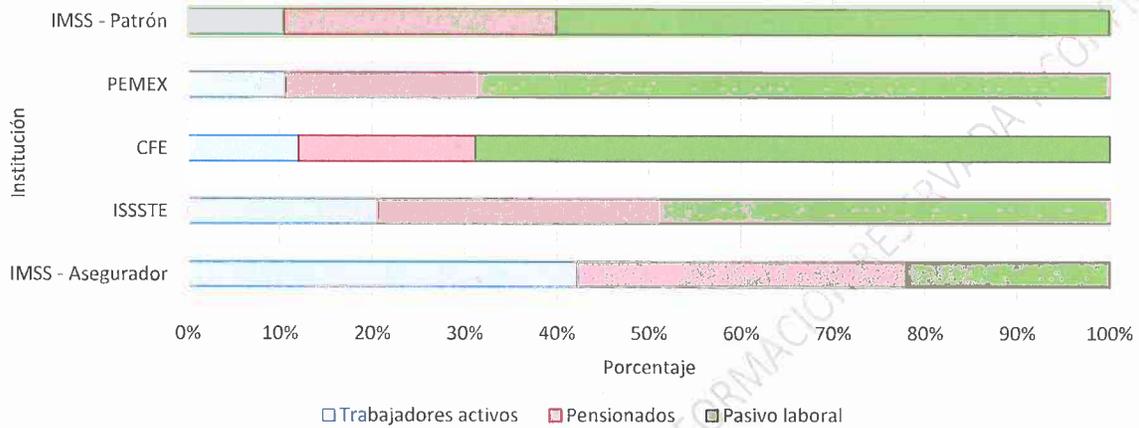
Respecto del pasivo procedente de las obligaciones de pago establecidas en el artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social^{38/} se observó que el IMSS y la SHCP carecen de un diagnóstico que permita conocer dicho pasivo, por lo que se desconoce el monto de las obligaciones de pago para los pensionados del régimen de beneficio definido del IMSS y las proyecciones de la población de trabajadores activos y pensionados que, a 2018, ascendieron a 6,261.9 miles de trabajadores que podrían elegir pensiones bajo el amparo de la LSS de 1973 y 3,626.6 miles de pensionados.

Se identificó que, a 2018, el pasivo laboral de los 69 regímenes de beneficio definido ascendió a 17,025,062.7 millones de pesos de los cuales, el 31.3% (5,322,360.4 millones de pesos) correspondió al Gobierno Federal derivado de las obligaciones pensionarias presentes y futuras establecidas en la LISSSTE, el 39.0% (6,640,244.8 millones de pesos) al IMSS en su calidad de asegurador de la pensiones por riesgos de trabajo e invalidez y vida, el 10.8% (1,834,956.0 millones de pesos) al IMSS

^{38/} De acuerdo con el artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social, estarán a cargo del Gobierno Federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en periodo de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la Ley que se deroga.

en su carácter de patrón (RJP), [REDACTED]
[REDACTED] la proporción del pasivo laboral, pensionados y trabajadores activos, se muestra en la gráfica siguiente:

PROPORCIÓN DEL PASIVO LABORAL, PENSIONADOS Y TRABAJADORES ACTIVOS, 2018
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información estadística correspondiente al cierre de 2013 a 2018, proporcionada mediante los oficios núms. 095280614B30/350/2019 por el IMSS, CA/COMAUD/AI/GEIR/0257/2019 por PEMEX, 120.SEFA/002/2019 por el ISSSTE y XL000/0057/2019 por la CFE.

La gráfica demuestra la disparidad entre los beneficios que otorgan estas instituciones, ya que, si bien el porcentaje de trabajadores activos de IMSS en su carácter de patrón, [REDACTED] respecto de los otros dos rubros es menor a los demás institutos, la proporción de su pasivo laboral es mayor.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

De lo anterior, se verificó que, el valor presente, a ese año, de las obligaciones de pago del Gobierno Federal se estimaron en 6,009,947.9 millones de pesos, [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

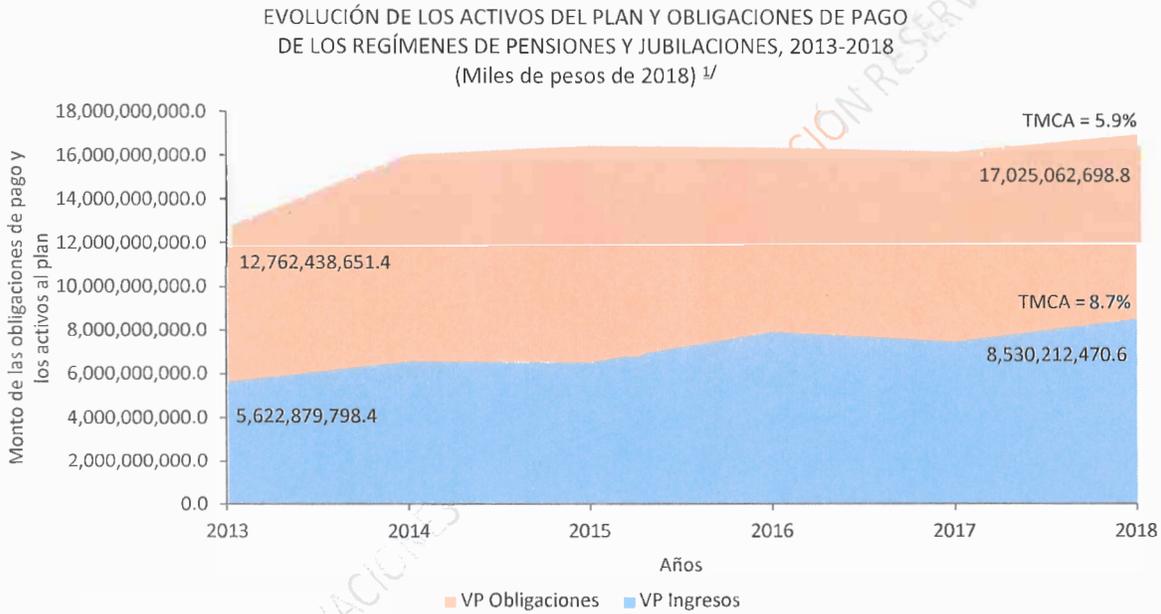
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] adicionalmente, al no contar con la valuación del pasivo laboral correspondiente al régimen de beneficio definido en el IMSS, se desconoce el monto total de sus compromisos adquiridos

La tendencia del pasivo laboral del esquema de beneficio definido en el periodo 2013-2018, se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información estadística correspondiente al cierre de 2013 a 2018, proporcionada mediante los oficios núms. SDJC/ENLACE/007/2019 por BANCOMEXT, AI/0158/2019 por BANJERCITO, DCI/101000/140/2019 por BANOBRAS, DCI/0346/2019 por BANSEFI, SGAF/DA/GAP/500/355/2019 por Televisión Metropolitana, XL000/0057/2019 por CFE, CPJF-DGA-CAAPD-0639/2019 de CJF, Ref. al oficio núm. OAED/DGADGF/246/2019 por COLMEX, DG-099/2019 por ESSA, DCFA/160/19 por FIFOMI, CI.122/2019 por FIRA, FCER.DGAPFSI/00036/2019 por FOCIR, DAF/AAA/07/2019 por FONATUR, DFA/350509/154/2019 por IMP, 095280614B30/350/2019 por IMSS, DAF/123/2019 por INEEL, DHR/454/2019 por el INFONACOT, DNG/107/2019 por NAFIN, CA/COMAUD/AI/GEIR/0257/2019 de PEMEX, CA/COMAUD/AI/GEIR/0490/2019 PMI-PEMEX, DG/DCFA/126/2019 por SAE, CSCJN/DGA/241/2019 por la SCJN, SPLD-058-19 por la SHF, 120.SEFA/002/2019 por el ISSSTE, DF11312/063/2019 por el ISSFAM, DGPYRF/40.2-1432/2019 por SEP-UPES y A80.JLPA.055/2019 por el BANXICO.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2018 con el índice implícito del PIB de 1.2713 para 2013; 1.2175 para 2014; 1.1845 para 2015; 1.1241 para 2016, y de 1.053 para 2017.

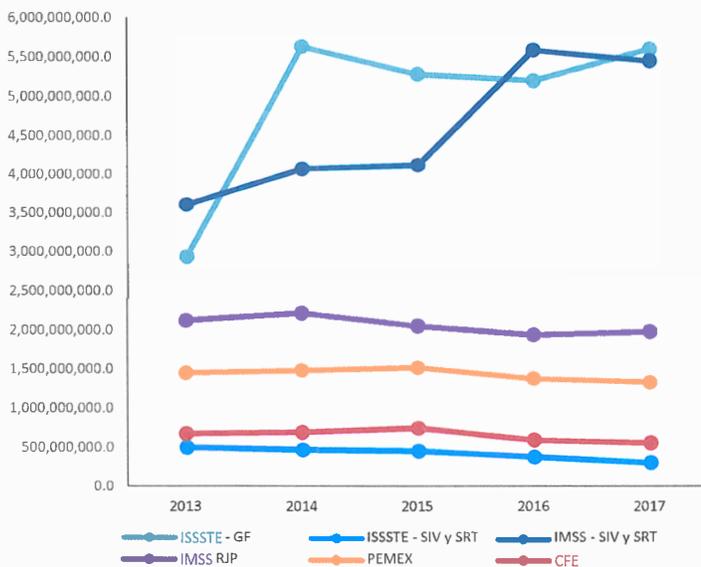
$$TMCA = \left[\left(\frac{\text{monto de 2018}}{\text{monto de 2013}} \right)^{\frac{1}{s}} - 1 \right] * 100$$

En el periodo 2013-2018, el valor presente de las obligaciones de los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones de beneficio definido incrementó 5.9% al pasar de 12,762,438.7 millones de pesos en 2013 a 17,025,062.7 millones de pesos en 2018, mientras que el valor presente de los ingresos aumentó en 8.7% al pasar de 5,622,879.8 millones de pesos en 2013 a 8,530,212.5 millones

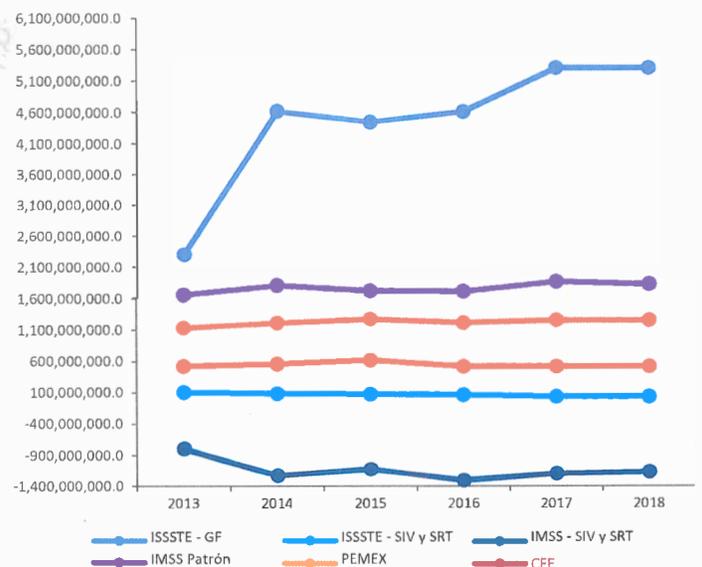
de pesos en 2018. Como resultado del mayor monto de obligación por beneficio definido respecto del valor razonable de los activos del plan, se obtuvo un déficit actuarial, que incrementó en 3.5% en el periodo, al pasar de 7,139,558.9 millones de pesos en 2013 a 8,494,850.2 millones de pesos en 2018.

Respecto del pasivo laboral de las pensiones del IMSS en su calidad de patrón, pensiones por riesgos de trabajo e invalidez y vida del IMSS en su carácter de asegurador, artículo décimo transitorio y pensiones en curso de pago del ISSSTE, pensiones por riesgos de trabajo e invalidez y vida de la población cotizante al régimen de Cuentas individuales del ISSSTE y de los planes pensionarios de PEMEX y de la CFE, se verificó que, a 2018, ascendió a 15,875,585.7 millones de pesos, lo que representó el 93.3% del total, mientras que sus activos al plan fueron de 8,074,588.6 millones de pesos, lo que produjo un déficit actuarial de 7,800,997.1 millones de pesos, como se muestra en las gráficas siguientes:

EVOLUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO DE IMSS, ISSSTE, PEMEX Y CFE, 2013-2018 (Miles de pesos de 2018) ^{1/}



EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT ACTUARIAL DEL IMSS, ISSSTE, PEMEX Y CFE, 2013-2018 (Miles de pesos de 2018) ^{1/}



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información estadística correspondiente al cierre de 2013 a 2018, proporcionada mediante los oficios núms. XL000/0057/2019 por CFE, 095280614B30/350/2019 por IMSS, CA/COMAUD/AI/GEIR/0257/2019 de PEMEX y 120.SEFA/002/2019 por el ISSSTE. Las cifras del ISSSTE, PEMEX y la CFE corresponden a los datos del cierre de 2017 ya que, a la fecha de integración de este informe, no se dispuso de la valuación actuarial al cierre de 2018. Los datos fueron actualizados a precios de 2018 con el índice implícito del PIB de 1.2713 para 2013; 1.2175 para 2014; 1.1845 para 2015; 1.1241 para 2016, y de 1.053 para 2017.

$$TMCA = \left[\left(\frac{\text{monto de 2018}}{\text{monto de 2013}} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

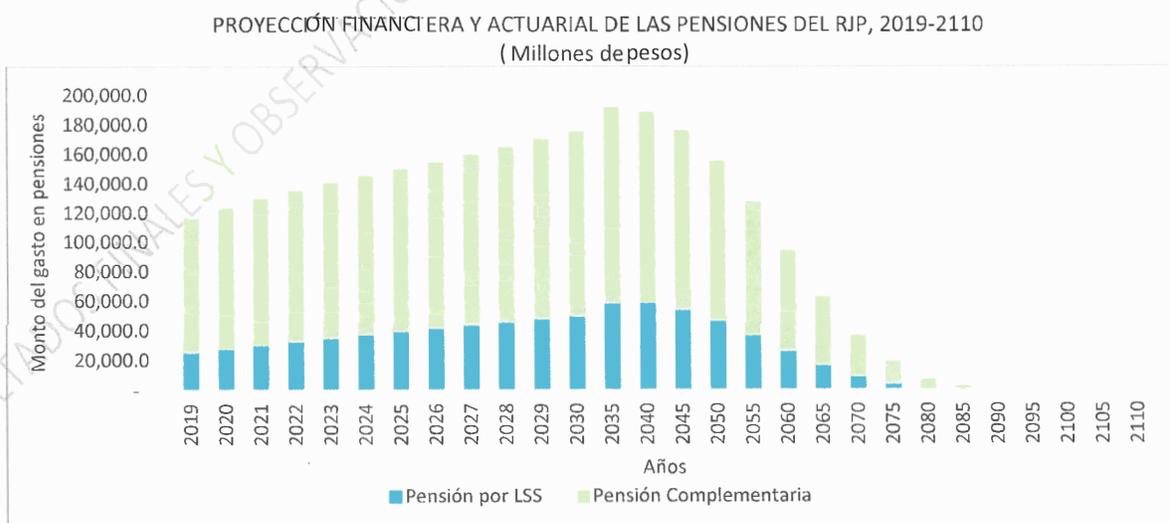
Se identificó un incremento en el déficit actuarial del IMSS, ISSSTE, PEMEX y la CFE de 12.1% en promedio anual, al pasar de 4,952,064.5 millones de pesos en 2013 a 7,800,997.1 millones de pesos en 2018, derivado de un pasivo laboral que aumentó en 7.8% en promedio anual, al pasar de 11,289,288.2 millones de pesos en 2013 a 15,875,585.7 millones de pesos en 2018 y activos al plan que crecieron 8.8% en promedio anual, al pasar de 4,993,728.6 millones de pesos en 2013 a 8,074,588.6 millones de pesos en 2018.

3. Proyecciones financieras

Con la finalidad de conocer la situación futura de los regímenes de beneficio definido, en este apartado se incluyen las estimaciones a 100 años del gasto en pensiones del IMSS en su carácter de patrón, IMSS en su papel como asegurador, del Gobierno Federal derivado de las pensiones en curso de pago y décimo transitorio establecidas en la LISSSTE, del ISSSTE por las pensiones por riesgo de trabajo e invalidez y vida y de PEMEX, respecto de las proyecciones financieras de la CFE, se identificó que la valuación financiera y actuarial no contó con dicha información.

a) IMSS - Patrón

Se identificó que las obligaciones pensionarias del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) incluyó las aportaciones que el instituto debe realizar en cumplimiento del esquema de la LSS y aquellas correspondientes al esquema complementario a dicha ley, la proyección financiera del gasto en pensiones se muestra en la gráfica siguiente:



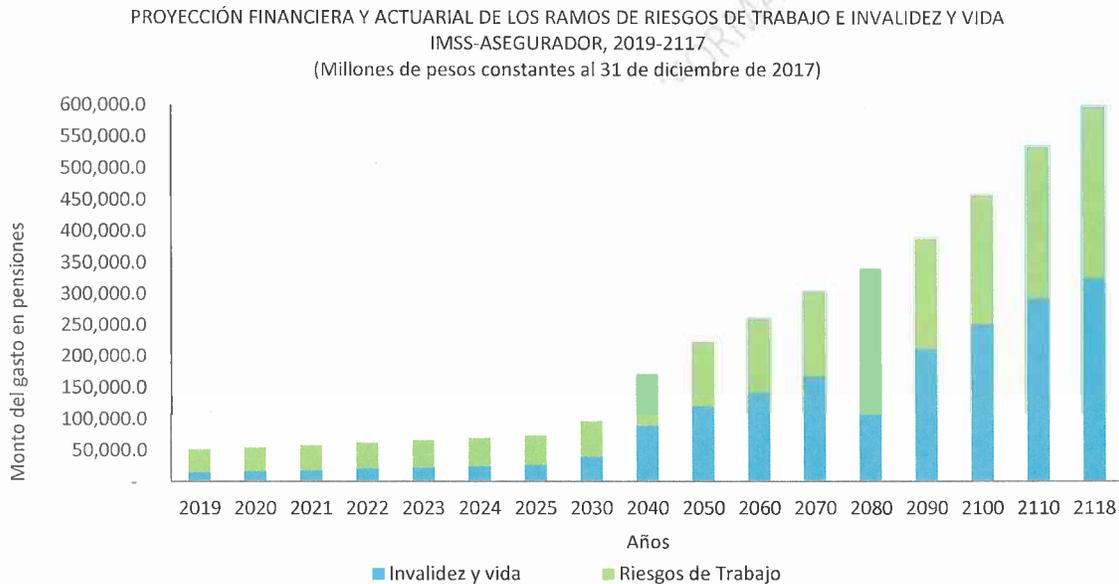
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información estadística correspondiente al cierre de 2013 a 2018, proporcionada mediante el oficio 095280614B30/350/2019 por el IMSS.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Derivado del “Convenio adicional para las Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores de Nuevo Ingreso”, firmado por el IMSS y el SNTSS el 14 de octubre de 2005” el pasivo de éste régimen no incrementa por los trabajadores de nuevo ingreso, sino por el correspondiente a los pensionados en curso de pago y a los trabajadores en transición, el cual se estima que llegará a su punto más alto en 2035, donde el gasto del instituto será de 191,641 millones de pesos de los cuales el 30.7% (58,757.0 millones de pesos) corresponde la pensión correspondiente a la LSS y el 69.3% (191,702.0 millones de pesos) a la pensión complementaria y a partir de éste año comenzará a decrecer hasta extinguirse en el 2095.

b) IMSS - Asegurador

La prospectiva a 100 años del gasto en pensiones por riesgos de trabajo e invalidez y vida del IMSS en su carácter de asegurador, se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información estadística correspondiente al cierre de 2013 a 2018, proporcionada mediante el oficio 095280614B30/350/2019 por el IMSS.

Se estima que el gasto por pensiones crecerá en 2.5% anual, hasta llegar a 598,473.0 millones de pesos en el último año de la proyección, de los cuales el 54.5% (326,120.0 millones de pesos) corresponderá a invalidez y vida y el 45.5% (272,353.0 millones de pesos) a riesgos de trabajo y ya que, la fuente de financiamiento de las pensiones que se otorgan bajo la LSS de 1973 proviene de los recursos que aporta del Gobierno Federal y de la recuperación de los saldos acumulados en las

cuentas individuales, se estima generará un excedente de recursos financieros en este seguro, que a medida que la generación en transición se extinga el excedente se reducirá.

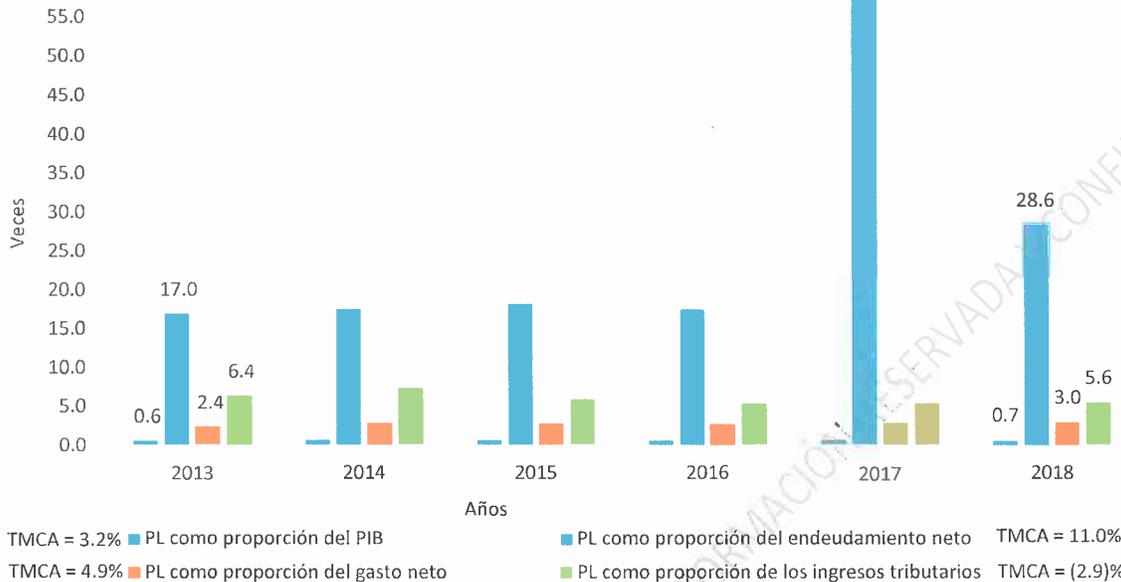
4) Efecto del pasivo laboral en las finanzas públicas

Para medir el impacto que tuvo el pasivo laboral de los 69 regímenes de beneficio definido analizados, se determinó su participación respecto del Producto Interno Bruto (PIB), el gasto neto presupuestario, los ingresos tributarios y el endeudamiento neto, indicadores que permiten evaluar la tendencia y efectos económicos en el país.

Se identificó que, en 2018, el valor presente de las obligaciones pensionarias (17,025,062.7 millones de pesos), representó 72.3% del Producto Interno Bruto (23,542,737.2 millones de pesos), equivalente a 3.0 veces el gasto neto presupuestario pagado (5,611,559.1 millones de pesos), que significó 5.6 veces los ingresos tributarios (3,062,331.4 millones de pesos) y 28.6 veces el endeudamiento neto del sector público presupuestario (595,780.6 millones de pesos), como se muestra en la gráfica siguiente:

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

EVOLUCIÓN DEL PASIVO LABORAL RESPECTO DEL PIB, GASTO NETO, INGRESOS TRIBUTARIOS Y ENDEUDAMIENTO NETO, 2013-2018 (Veces)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información estadística correspondiente al cierre de 2013 a 2018, proporcionada mediante los oficios núms. SDJC/ENLACE/007/2019 por BANCOMEXT, AI/0158/2019 por BANJERCITO, DCI/101000/140/2019 por BANOBRAS, DCI/0346/2019 por BANSEFI, SGAF/DA/GAP/500/355/2019 por Televisión Metropolitana, XL000/0057/2019 por CFE, CPJF-DGA-CAAPD-0639/2019 de CJF, Ref. al oficio núm. OAED/DGADGF/246/2019 por COLMEX, DG-099/2019 por ESSA, DCFA/160/19 por FIFOMI, CI.122/2019 por FIRA, FCER.DGAPFSI/00036/2019 por FOCIR, DAF/AAA/07/2019 por FONATUR, DFA/350509/154/2019 por IMP, 095280614B30/350/2019 por IMSS, DAF/123/2019 por INEEL, DHR/454/2019 por el INFONACOT, DNG/107/2019 por NAFIN, CA/COMAUD/AI/GEIR/0257/2019 de PEMEX, CA/COMAUD/AI/GEIR/0490/2019 PMI-PEMEX, DG/DCFA/126/2019 por SAE, CSCJN/DGA/241/2019 por la SCJN, SPLD-058-19 por la SHF, 120.SEFA/002/2019 por el ISSSTE, DF11312/063/2019 por el ISSFAM, DGPYRF/40.2-1432/2019 por SEP-UPES, 095280614B30/350/2019 por IMSS y A80.JLPA.055/2019 por el BANXICO.

1/ Cifras actualizadas a precios de 2018 con el índice implícito del PIB de 1.2713 para 2013; 1.2175 para 2014; 1.1845 para 2015; 1.1241 para 2016, y de 1.053 para 2017.

$$TMCA = \left[\left(\frac{2018}{2013} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

En el periodo, el pasivo laboral como proporción del PIB incrementó en 3.2% al pasar de representar 0.6 veces en 2013 a 0.7 veces en 2018, respecto del gasto neto aumentó en 4.9% al pasar de representar 2.4 veces el pasivo a 3.0 veces, en proporción al endeudamiento neto incrementó en 11.0% al pasar de 17.0 veces a 28.6 veces y en comparación con los ingresos tributarios disminuyó en 2.9% al significar 6.4 veces en 2013 y 5.6 veces en 2018.

Conclusión

A fin de disponer de un diagnóstico técnico sobre la situación financiera actual y esperada de los planes de pensiones y jubilaciones y demás obligaciones laborales, en función de los recursos destinados para su financiamiento, los institutos de seguridad y las empresas productivas del estado, realizaron sus valuaciones financieras y actuariales, en términos del artículo 273 de la Ley

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

del Seguro Social, artículo 214 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 106 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad y artículo 104 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Asimismo, se identificó que las sociedades nacionales de crédito, las entidades en proceso de liquidación, el Banco de México, las Universidades Públicas Estatales y otras instituciones públicas de igual forma elaboraron sus estudios actuariales 2018. De lo que se identificó que se ajustaron al contenido recomendado por la SHCP en términos de los apartados mínimos que debe contener la valuación; sin embargo, elaboraron sus estudios, utilizando hipótesis demográficas y financieras que varían entre ellas, lo que propició que los diagnósticos fueran diferentes, aun cuando los esquemas sean similares, por lo que los escenarios proyectados pueden ser más optimistas o pesimistas que otros, lo que limita un análisis integral de la información y no acredita el cumplimiento de las recomendaciones para la elaboración de valuaciones actuariales de los planes de pensiones, jubilación, servicios de salud y demás obligaciones laborales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La secretaría sugirió que el reconocimiento contable de los beneficios que se otorgan en los planes de pensiones, jubilación, servicios de salud y demás obligaciones laborales se realice mediante las Normas de Información Financiera (NIF) D-3 Beneficios a los empleados, emitida por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera, A.C. que se encuentra vigente a partir del 1 de enero de 2016 y sirve para reconocer los planes de pensiones, primas de antigüedad, indemnización por despido, beneficios post-retiro y otras. Dicho lineamiento contable se aplicó de manera supletoria toda vez que, a 2018, la SHCP como presidente del CONAC no ha emitido los lineamientos para que los entes públicos informen sobre sus pasivos contingentes. Sin embargo, los institutos de seguridad social, las empresas productivas del estado, las sociedades nacionales de crédito, las entidades en proceso de liquidación, el Banco de México, las Universidades Públicas Estatales y otras instituciones públicas no utilizaron de forma homogénea las variables establecidas en la NIF D-3 para la elaboración de sus valuaciones financieras y actuariales. Además, la NIF D-3 únicamente considera los servicios pasados, lo que subestima el problema, ya que proporciona como resultado un valor presente de las obligaciones menor al que resultaría de considerarse los servicios futuros de los trabajadores. [REDACTED]

[REDACTED]

En 2018, el valor presente de los activos de los 69 regímenes pensionarios en su conjunto ascendió a 8,530,212.5 millones de pesos, en tanto que el valor presente de las obligaciones correspondió a 17,025,062.7 millones de pesos, lo que derivó en un déficit actuarial de 8,494,850.2 millones de pesos. Por lo que, el valor presente de las obligaciones pensionarias, en 2018, representó 72.3% del Producto Interno Bruto (23,542,737.2 millones de pesos), equivalente a 3.0 veces el gasto neto presupuestario pagado (5,611,559.1 millones de pesos), que significó 5.6 veces los ingresos tributarios (3,062,331.4 millones de pesos) y 28.6 veces el endeudamiento neto del sector público presupuestario (595,780.6 millones de pesos).

Se identificó que el 87.9% (58) de las instituciones con régimen de beneficio definido presentaron un déficit actuarial, de los cuales, [REDACTED] el IMSS en su calidad de patrón representó el 19.0% (1,834,811.0 millones de pesos).

El restante 12.1% (8) de las instituciones con régimen de beneficio definido presentaron un superávit actuarial, el IMSS en su carácter de asegurador presentó un exceso de 1,179,931.6 millones de pesos; [REDACTED]

Respecto del valor presente a 2018 del pasivo laboral de las pensiones del IMSS en su calidad de patrón, pensiones por riesgos de trabajo e invalidez y vida del IMSS en su carácter de asegurador, artículo décimo transitorio y pensiones en curso de pago del ISSSTE, a cargo del Gobierno Federal mediante la SHCP, pensiones por riesgos de trabajo e invalidez y vida de la población cotizante al régimen de Cuentas individuales del ISSSTE y de los planes pensionarios de PEMEX y de la CFE, se

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

verificó que, a 2018, ascendió a 15,875,585.7 millones de pesos, lo que representó el 93.3% del total, mientras que sus activos al plan fueron de 8,074,588.6 millones de pesos, lo que significó que las dependencias no realizaron acciones para constituir reservas y provisiones para hacer frente al pago de las obligaciones pensionarias, toda vez que se produjo un déficit actuarial de 7,800,997.1 millones de pesos.

En cuanto al pasivo procedente de las obligaciones de pago establecidas en el artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social ^{39/} se observó que el IMSS y la SHCP carecen de un diagnóstico que permita conocer dicho pasivo, por lo que se desconoce el monto de las obligaciones de pago para los pensionados del régimen de beneficio definido del IMSS que, a 2018, ascendieron a 6,261.9 miles de trabajadores activos que podrían elegir pensiones bajo el amparo de la LSS de 1973 y 3,626.6 miles de pensionados.

Por lo que la ASF considera necesario que el IMSS en coordinación con la SHCP, elabore la valuación financiera y actuarial que revele el pasivo laboral procedente de las obligaciones de pago establecidas en el artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social que permita evaluar si las provisiones correspondientes son suficientes para cubrir los gastos actuales y futuros de los beneficios, en términos de lo dispuesto en el numeral 21 de los lineamientos para la aplicación y seguimiento de las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la administración pública federal y en el artículo 32, numeral XXXIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con estimaciones realizadas por los entes en sus valuaciones actuariales, se estima que el RJP llegará a su punto más alto en 2035, donde el gasto del instituto será de 191,641 millones de pesos y a partir de éste año comenzará a decrecer hasta extinguirse en el 2095; el gasto en pensiones del IMSS asegurador se calcula crecerá en 2.5% anual, hasta llegar a 598,473.0 millones de pesos en el último año de la proyección.

^{39/} De acuerdo con el artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social, estarán a cargo del Gobierno Federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en periodo de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la Ley que se deroga.

Pre-recomendación al desempeño núm. 21

Instituto Mexicano del Seguro Social

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elabore el estudio financiero y actuarial que contenga las proyecciones que permitan identificar el comportamiento de los contribuyentes activos al sistema y el número de beneficiarios susceptibles de optar por el régimen de beneficio definido establecido en la LSS 1973, a fin de revelar el pasivo laboral procedente de las obligaciones de pago establecidas en el artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social, para evaluar si las provisiones correspondientes son suficientes para cubrir los gastos actuales y futuros de los beneficios, en términos de lo dispuesto en el artículo 273 de la Ley del Seguro Social.

Resultado núm. 7 Con observaciones y Acciones

Costo fiscal del régimen de beneficio definido

NORMATIVA EN MATERIA DE COSTO FISCAL DEL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO

Ordenamiento	Artículo	Contenido
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	134	"Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con (...) transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	1, párrafo segundo	"Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de (...) rendición de cuentas (...)."
Ley de la Comisión Federal de Electricidad	104	IV. b) La constitución de fideicomisos y la celebración de mandatos o contratos análogos en los que se aporten recursos públicos. Será responsabilidad del Director General de la Comisión Federal de Electricidad o del director general de la empresa productiva subsidiaria correspondiente, que en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública se incluya un reporte del cumplimiento de la misión y fines de dichos instrumentos, así como de los recursos ejercidos para tal efecto. Este reporte deberá estar a disposición del público en general en su página de internet.
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública, publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014	Transitorio tercero	El Gobierno Federal podrá asumir una proporción de la obligación de pago de las pensiones y jubilaciones en curso de pago, así como las que correspondan a los trabajadores en activo de PEMEX y sus organismos subsidiarios reconocidas a la entrada en vigor del presente Decreto y registradas actuarialmente en sus estados financieros, (...) siempre que, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, Petróleos Mexicanos alcance un acuerdo para modificar el contrato colectivo de trabajo aplicable a la empresa y en los organismos subsidiarios, modifique el reglamento de Trabajo del Personal de Trabajo del Personal de Confianza e implemente un Programa de Austeridad en el Gasto. Dichas modificaciones (...) deberán conllevar en el mediano plazo a una reducción de las obligaciones de pago de las pensiones y jubilaciones de la empresa y que las pensiones o jubilaciones de los trabajadores de nuevo ingreso sean financiadas bajo esquemas de cuentas individuales que permitan la portabilidad de derechos con el Sistema de Ahorro para el Retiro y que se contemple un ajuste gradual a los parámetros para determinar las pensiones de los trabajadores activos. La proporción de la obligación de pago que en su caso asuma el Gobierno Federal será por un monto equivalente a la reducción del pasivo laboral reconocido conforme a lo señalado en el párrafo anterior, que resulte del acuerdo para modificar el contrato colectivo de trabajo y el Reglamento de Trabajo.
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública, publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014	Transitorio cuarto	El Gobierno Federal podrá asumir una proporción de la obligación de pago a cargo de la Comisión Federal de Electricidad de las pensiones y jubilaciones reconocidas y registradas actuarialmente en sus estados financieros que correspondan a sus trabajadores que fueron contratados hasta el 18 de agosto de 2008 (...) siempre que, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del Decreto, la CFE alcance un acuerdo para modificar el contrato colectivo de trabajo y el manual de trabajo de los servidores públicos de mando e implemente un Programa de Austeridad en el Gasto. Dicha modificación (...), deberá conllevar en el mediano plazo a una reducción de las obligaciones de pago de las pensiones y jubilaciones de la empresa, y contemplar, al menos, que las pensiones o jubilaciones de los trabajadores de nuevo ingreso sean financiadas bajo esquemas de cuentas individuales que permitan la portabilidad de derechos con el Sistema de Ahorro para el Retiro; que se establezcan los mecanismos necesarios para que los trabajadores en activo contratados hasta el 18 de agosto de 2008, se adhieran de manera voluntaria a dichos esquemas de cuentas individuales, y que se contemple un ajuste gradual a los parámetros para determinar las pensiones de los trabajadores activos. La proporción de la obligación de pago que en su caso asuma el Gobierno Federal reconocido conforme al párrafo anterior será por un monto equivalente a la reducción del pasivo laboral que resulte del acuerdo para modificar el contrato colectivo de trabajo y el Manual.
Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de PEMEX	Disposición cuarta	La Secretaría contratará, en términos de las disposiciones aplicables, los servicios de un experto independiente para que revise el cálculo de la reducción a la Obligación, la metodología aplicada, el perfil de vencimiento de la Obligación, así como toda la demás información proporcionada por Petróleos Mexicanos, que directa o indirectamente incida en dicho cálculo.
	Disposición Quinta	El compromiso de pago del Gobierno Federal será asumido por la Secretaría mediante suscripción de los Títulos de crédito.
Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de la CFE	Disposición cuarta	La Secretaría contratará, en términos de las disposiciones aplicables, los servicios de un experto independiente para que revise el cálculo de la reducción a la Obligación, la metodología aplicada, el perfil de vencimiento de la Obligación, así como toda la demás información proporcionada por la Comisión Federal de Electricidad, que directa o indirectamente incida en dicho cálculo.
	Disposición Quinta	El compromiso de pago del Gobierno Federal será asumido por la Secretaría mediante suscripción de Títulos de crédito.
	Disposición octava	La totalidad de los recursos que reciba la Comisión Federal de Electricidad por el pago de los Títulos deberán ser destinados al pago de la Obligación. La Comisión Federal de Electricidad no podrá ceder, transferir, aportar, gravar, dar en garantía o de cualquier manera o modalidad negociar los derechos, ni el flujo futuro de efectivo derivado de los Títulos.

Ordenamiento	Artículo	Contenido
Manual de Organización de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público	Numeral 1.1.5.	Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social Funciones: Analizar la información cuantitativa en materia de pensiones y sustentabilidad financiera de los distintos esquemas de seguridad social; formular políticas para la promoción, regulación, y desarrollo; analizar las diferentes fuentes de financiamiento de los planes públicos de pensiones y seguridad social; y analizar, asesorar y colaborar en la información relativa a los diversos sistemas de pensiones y seguridad social en que se involucren recursos de los diferentes órdenes de gobierno.

Como parte de las medidas de apoyo financieras para la inserción de los nuevos sistemas de pensiones de las Entidades de Control Directo (IMSS e ISSSTE) y las Empresas Productivas del Estado (PEMEX y CFE), el Gobierno Federal, mediante la SHCP, otorga recursos económicos destinados a contener el aumento del pasivo laboral de dichas instituciones, el cual, en 2018, ascendió a 15,875,585.7 millones de pesos, del cual el 39.7% (6,297,883.7 millones de pesos) correspondió a las obligaciones a cargo del ISSSTE que son financiadas por el Gobierno Federal y de PEMEX y CFE de las cuales asumió una parte. Sin embargo, el monto anterior, no representa el total del pasivo; ya que, el IMSS y la SHCP no han realizado un diagnóstico que permita evaluar el pasivo derivado de la LSS73; [REDACTED]

Con la finalidad de cuantificar el costo fiscal ^{41/}, la ASF analizó los recursos destinados a estas entidades, por lo que el resultado se estructuró en dos apartados: 1) Recursos del presupuesto federal destinados al pago de pensiones y jubilaciones y 2) Compromiso por parte del Gobierno Federal de las obligaciones de pago.

1) Recursos del presupuesto federal destinados al pago de pensiones y jubilaciones

Derivado del creciente aumento del gasto en pensiones y jubilaciones de los esquemas del IMSS-Asegurador y del ISSSTE, que representaron el 69.3% (520,930.3 millones de pesos) del total (752,054.7 millones de pesos) erogado en 2018 y de IMSS-Patrón, PEMEX, CFE, ISSFAM, LyFC y FERRONALES, que representaron el 30.7% (231,124.4 millones de pesos) restante, en este apartado

^{40/} De acuerdo con lo señalado en el resultado número 6 "Sustentabilidad financiera del régimen de beneficio definido y efecto del pasivo laboral en las finanzas públicas".

^{41/} De acuerdo con la Valuación Financiera y Actuarial del ISSSTE, al gasto que se financia con los recursos proporcionados por el Gobierno Federal se le denomina Costo Fiscal, el cual se puede entregar mediante cuotas, transferencias, aportaciones complementarias o acreditación de bonos de pensión.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

se identificaron los recursos del presupuesto federal destinados al pago de las pensiones y jubilaciones de los entes en mención.

Con el análisis del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en la Clasificación Funcional-Programática de la Cuenta Pública 2018, se constató que se reportó que el recurso federal destinado a pensiones fue de 792,668.0 millones de pesos, lo que representó el 25.9% de los ingresos tributarios (3,062,331.4 millones de pesos), como se muestra en la tabla siguiente:

RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES-INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL



RECURSOS DEL PRESUPUESTO FEDERAL DESTINADOS AL PAGO DE PENSIONES Y JUBILACIONES, 2018
(Miles de pesos)

Ramo	Unidad Responsable	Modalidad	Programa Presupuestario	Monto ejercido
TOTAL				792,667,960.1
50	IMSS	J	001 Pensiones en curso de pago Ley 1973	275,105,818.7
		J	002 Rentas vitalicias Ley 1997	16,848,577.0
		J	003 Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS	84,741,167.8
		J	004 Pago de subsidios a los asegurados	17,764,420.0
Total IMSS				394,459,983.5
51	ISSSTE	J	019 Pensiones por Riesgos de Trabajo	2,225,627.8
		J	020 Subsidios y Ayudas	19,747.0
		J	021 Pensiones por Invalidez	218,502.8
		J	022 Pensiones por Causa de Muerte	1,480,442.8
		J	024 Pensiones por Cesantía	313,863.7
		J	025 Pensiones por Vejez	14,994,233.3
		J	026 Pensiones y Jubilaciones	190,894,687.9
		J	027 Indemnizaciones Globales	22,808.4
J	028 Pagos de Funeral	741,603.8		
Total ISSSTE				210,911,517.4
52	PEMEX	J	002 Aportaciones para pago de pensiones y jubilaciones	56,144,926.1
Total PEMEX				56,144,926.1
53	CFE	J	001 Pago de pensiones y jubilaciones	39,534,334.6
Total CFE				39,534,334.6
19	SHCP	J	008 Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago	275,240,723.3 ^{1/}
		J	011 Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	5,536,465.2
		J	012 Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	32,655,187.3
		J	017 Fondo de Reserva para el Retiro IMSS	300,000.0
		J	021 Pensión Mínima Garantizada IMSS	2,518,016.8 ^{2/}
		J	006 Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE	208,546,849.1 ^{3/}
		J	022 Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE	2,421,560.5
		R	023 Adeudos con el IMSS e ISSSTE	0.0
		R	015 Apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE	0.0
		J	009 Pensiones Civiles Militares y de Gracia	22,058,404.7
		R	010 Pagos de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio	91,173.3
		R	013 Compensaciones de Carácter Militar con Pago único	164,203.2
		T	005 Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones	5,632,869.5
J	025 Previsiones para las pensiones en curso de pago de los Extragabajadores de Luz y Fuerza del Centro	20,069,987.5		
J	026 Previsiones para el Pago de las Pensiones de los Jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México	2,687,347.4		
Total Ramo 19				91,617,198.5

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información reportada en el Estado Analítico del Ejercicio de Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018.

NOTA: Las cifras se excluyeron de la suma, toda vez que constituyeron transferencias del Gobierno Federal presupuestadas en el IMSS e ISSSTE.

^{1/} Correspondió al monto para cubrir las pensiones en curso de pago derivadas del artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social.

^{2/} Correspondió al monto para cubrir lo dispuesto en los artículos 141, 172 y 172 A de la Ley del IMSS, que se refieren a las aportaciones del Estado en caso de que la cuantía por pensión de invalidez sea inferior a la pensión garantizada; a la pensión garantizada que el Gobierno debe cubrir con recursos complementarios a los de la cuenta individual correspondiente, así como a los recursos faltantes para el pago del monto constitutivo para una renta vitalicia en favor de los beneficiarios, en caso de fallecimiento del pensionado por cesantía en edad avanzada y vejez.

^{3/} Correspondió al monto para cubrir las pensiones en curso de pago y las derivadas del artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE.

ISSFAM: Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

LyFC: Luz y Fuerza del Centro, entidad liquidada.

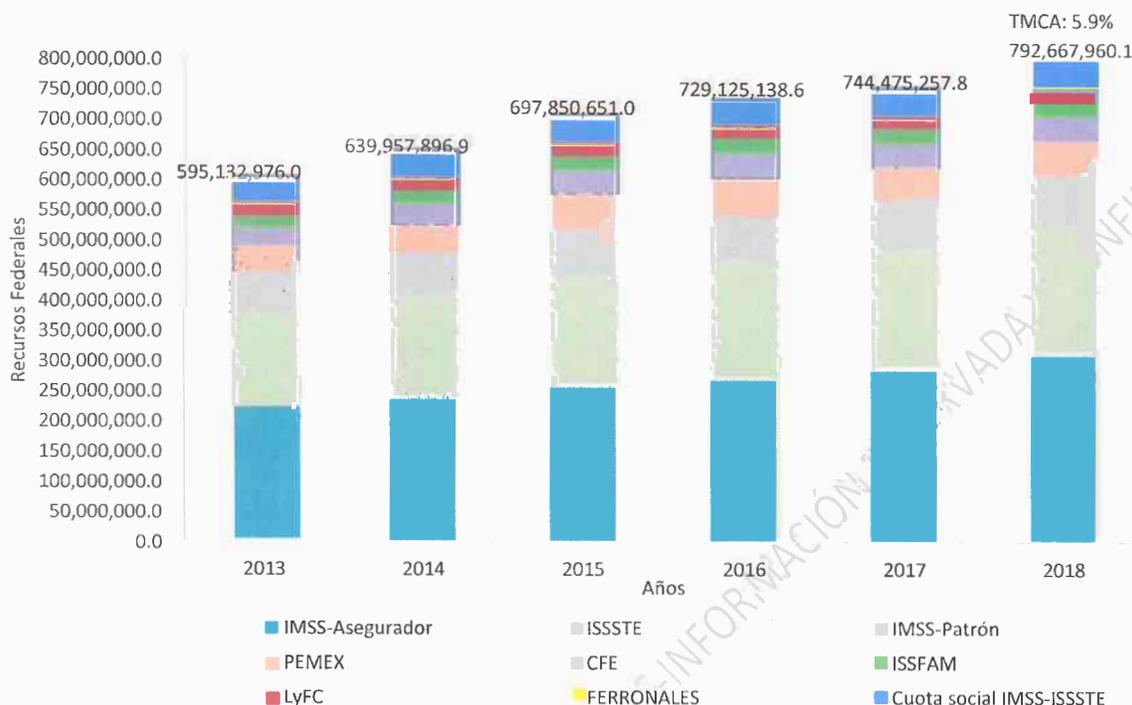
FERRONALES: Ferrocarriles Nacionales de México, entidad liquidada.

El 94.9% (752,054.7 millones de pesos) de los recursos federales se destinaron al gasto en pensiones y jubilaciones, mientras que el 5.1% (40,613.2 millones de pesos) se destinó a cubrir las cuotas y aportaciones sociales derivadas de la LSS y de la LISSSTE, del total del gasto en pensiones se verificó que el 41.2% (310,018.8 millones de pesos) se destinó al IMSS en su calidad de asegurador; [REDACTED] (210,911.5 millones de pesos) se consignó al ISSSTE; el 11.3% (84,741.2 millones de pesos) al IMSS en su carácter de patrón; el 7.5% (56,144.9 millones de pesos) a PEMEX; el 5.3% (39,534.3 millones de pesos) a la CFE; el 3.7% (27,946.7 millones de pesos) al ISSSFAM; el 2.7% (20,070.0 millones de pesos) a LyFC, y el 0.4% (2,687.3 millones de pesos) a FERRONALES.

Respecto de los datos proporcionado por el IMSS se identificó que el 87.8% (253,941.7 millones de pesos) es fondeado con recursos federales transferidos como resultado de las pensiones pagadas a cargo del Gobierno Federal (252,631.3 millones de pesos), de las pensiones fuera de emisión (30.5 millones de pesos) y a laudos por pensiones de la ley 1973 (1,279.9 millones de pesos), mientras que el 12.2% (35,277.6 millones de pesos) se financian con recursos propios, debido a que dicho gasto corresponde al régimen de cuentas individuales y a prestaciones económicas que se rigen únicamente con la Ley del Seguro Social vigente.

El comportamiento de los recursos del presupuesto federal destinados al pago de pensiones y jubilaciones en el periodo 2013-2018, se muestra en la gráfica siguiente:

RECURSOS FEDERALES DESTINADOS PARA EL PAGO DE PENSIONES Y JUBILACIONES, 2013-2018
(Miles de pesos de 2018) ^{1/}



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información reportada en el Estado Analítico del Ejercicio de Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2018 con el índice implícito del PIB de 1.2713 para 2013; 1.2175 para 2014; 1.1845 para 2015; 1.1241 para 2016, y de 1.053 para 2017.

$$TMCA = \left[\left(\frac{\text{monto de 2018}}{\text{monto de 2013}} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

Los recursos federales destinados al pago de las obligaciones por pensiones y jubilaciones del IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE incrementaron en 5.9% en promedio anual, al pasar de 595,133.0 millones de pesos en 2013 a 792,668.0 millones de pesos en 2018. Montos que seguirán aumentando, ya que como se señala en el resultado número 6 "Sustentabilidad financiera del régimen de beneficio definido y efecto del pasivo laboral en las finanzas públicas" del presente informe, [REDACTED]

[REDACTED] el IMSS-Patrón se prevé llegará a su cúspide en 2035, al ejercer 191,641.0 millones de pesos. Respecto de la proyección del gasto en pensiones y jubilaciones, procedente de las obligaciones de pago establecidas en el artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social se observó que el IMSS y la SHCP carecen de un diagnóstico que permita conocerlo y en cuanto a la CFE, no se contó con información que permitirá identificar la proyección del gasto en pensiones.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Con el objetivo de identificar medidas de contención del gasto en pensiones se llevaron a cabo reuniones de trabajo entre el IMSS, el ISSSTE, la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Subsecretaría de Egresos y la TESOFE, en las que se evaluaron tres propuestas relacionadas con los planes pensionarios del régimen de beneficio, las cuales se muestra en el cuadro siguiente:

MEDIDAS DE CONTENCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES DE LA SHCP, 2016-2017

Propuesta	Objetivo	Acciones	Implementación	Estatus
1. Tope de pensiones a (10 SM) a los trabajadores bajo la Ley del Seguro Social 73 (LSS 73)	Establecer el tope de pensiones a los trabajadores que tienen derecho a pensión de beneficio definido de la Ley del IMSS, en línea con los objetivos de la Reforma de 1997.	La SHCP en coordinación con el IMSS acordó realizar una prueba para establecer el tope de pensiones en 10 SM. Se determinó como empresa piloto a la CFE, quien tiene un sistema de pensiones complementario.	Durante el segundo trimestre de 2017 se informaría a la CFE la estrategia del grupo piloto con el objetivo de establecerla en el mismo periodo.	La SHCP no acreditó el avance de la propuesta a 2018.
2. Ajuste al reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE	Incremento de las pensiones conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor y eliminar el incremento conforme a los trabajadores en activo.	Presentación de la modificación del reglamento ante la Consejería Jurídica. Publicación en el DOF, con el objetivo de que a partir del año siguiente se actualice conforme al Índice Nacional de Precios.	Actualización conforme al Reglamento a partir de 2018.	La SHCP no acreditó el avance de la propuesta a 2018.
3. Auditar y Supervisar el incremento salarial de los trabajadores del ISSSTE en activo que están próximos a pensionarse	Establecer medidas de supervisión respecto al procesos de incrementos salariales que sean dictadas por el Comité de Oficiales Mayores para la APF y por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales para las dependencias y entidades de las diferentes Entidades Federativas.	Iniciar en 2017 un proceso de auditoría al ISSSTE a través de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores de la Tesorería de la Federación quien tiene facultades para supervisar y realizar observaciones.	En febrero de 2017 inició la auditoría al ISSSTE, mediante la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores de la TESOFE, quien tiene facultades para supervisar y realizar observaciones, los resultados se presentarían en junio de 2017.	La SHCP realizó la auditoría y notificó los resultados al ISSSTE el 21 de agosto de 2017.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información proporcionada por la SHCP mediante oficio número 710/DGAIS/0795/19 del 5 de junio de 2019.

Se identificó que, a 2018, la SHCP no ha dado seguimiento, ni ha implementado 2 propuestas incluidas en las Medidas de Contención del Gasto en Pensiones de 2016 y 2017, mismas que, de aprobarse, generarían un ahorro a largo plazo para el Gobierno Federal.

2. Compromiso por parte del Gobierno Federal de las obligaciones de pago.

Los recursos destinados por el Gobierno Federal, derivados del compromiso de pago de las obligaciones por pensiones y jubilaciones del IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, se analizan en este apartado.

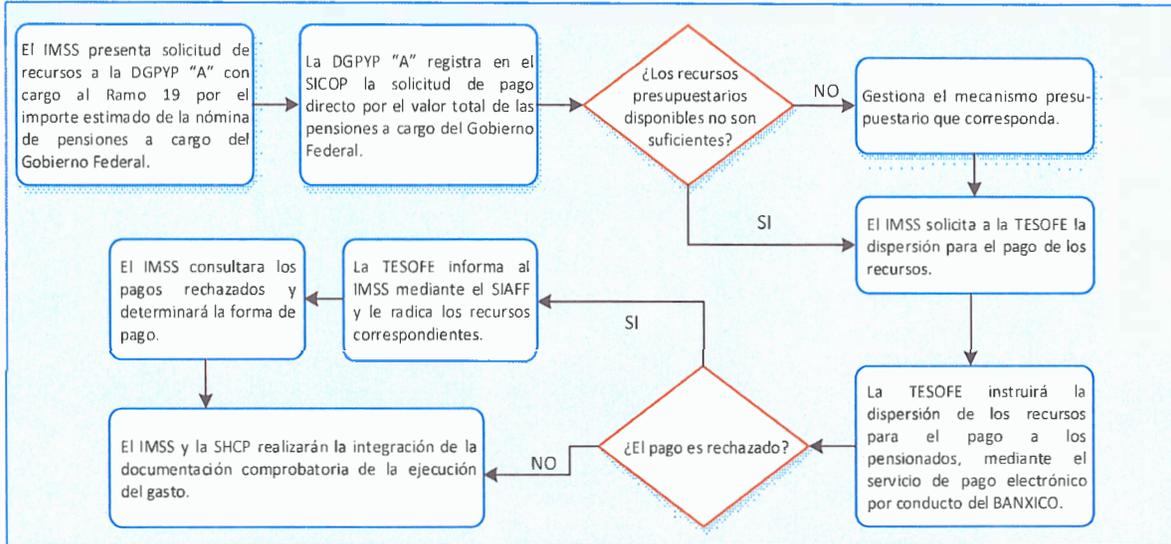
2.1. IMSS

Derivado de la reforma a la LSS, vigente a partir del 1 de julio de 1997, es responsabilidad del Gobierno Federal cubrir las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la Ley abrogada (LSS 1973).^{42/}

Para llevar a cabo dicha acción, el 14 de febrero de 2012, se suscribió un Convenio entre el IMSS y la SHCP, mediante la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" (DGPYP "A") y la Subtesorería de Operaciones de la Tesorería de la Federación (TESOFE), con la finalidad de establecer las bases generales y mecanismos necesarios para realizar la dispersión de los recursos por pensiones y jubilaciones. El proceso de pago establecido, se muestra en el diagrama siguiente:

^{42/} Ley del Seguro Social, artículo duodécimo transitorio.

PROCESO DE PAGO DE LAS PENSIONES DEL IMSS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL, 2018



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Convenio ISSSTE, proporcionado por la SHCP mediante el oficio número 710/DGAIS/079/19 del 5 de junio de 2019.

DGPYP "A": Dirección General de programación y Presupuesto "A"

TESOFE: Tesorería de la Federación

SIAFF: Sistema Integral de la Administración Financiera Federal

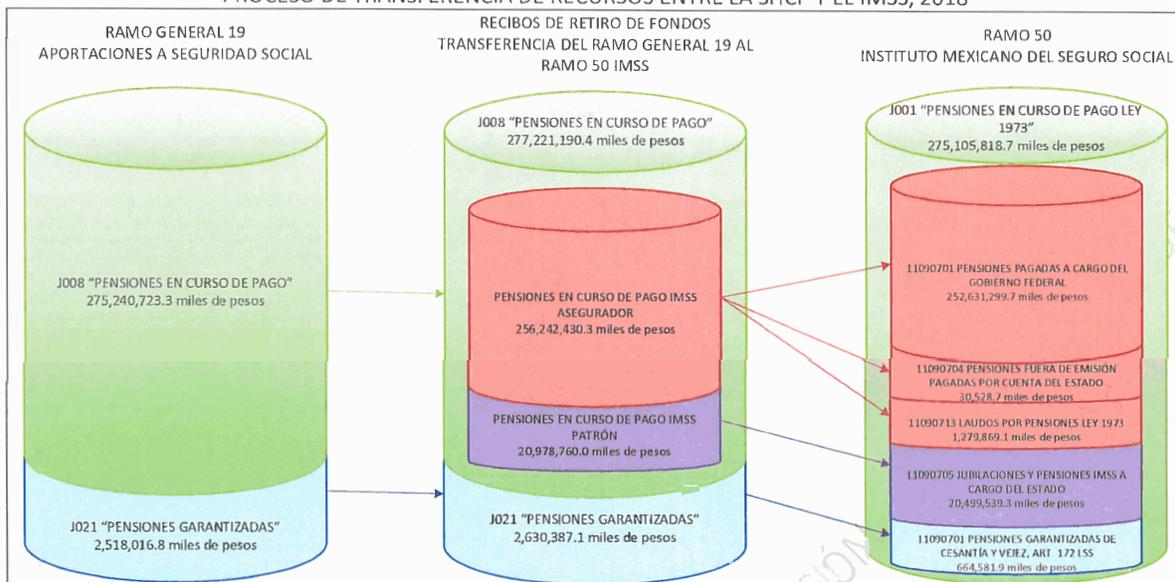
SICOP: Sistema de Contabilidad y Presupuesto

De acuerdo con la cláusula cuarta del Convenio IMSS, la DGPYP "A" se encarga de gestionar y proveer los recursos para liquidar las indicaciones de pago electrónico que el IMSS le haga a la TESOFE, mediante el programa presupuestario J008 "Pensiones y Jubilaciones en curso de pago" del Ramo General 19 y es por medio de los recibos de retiro de fondos por los que el Instituto hace constar que recibe de la Tesorería de la Federación la cifra real de la nómina de pensionados, dicho monto es depositado en las cuentas contables 1109071 "Pensiones pagadas a cargo del Gobierno Federal", 11090704 "Pensiones fuera de emisión pagadas por cuenta del estado", 11090713 "Laudos por pensiones Ley 1973" y 11090705 "Jubilaciones y pensiones IMSS a cargo del estado" del Pp J001 "Pensiones en curso de pago ley 1973" del IMSS.

Con la revisión de los recibos de retiro de fondos proporcionados por el Instituto, se identificó que, en 2018, el IMSS recibió 277,221.2 millones de pesos provenientes del Pp J008 a cargo de la SHCP.

El proceso de la transferencia de recursos, se muestra en el esquema siguiente:

PROCESO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS ENTRE LA SHCP Y EL IMSS, 2018



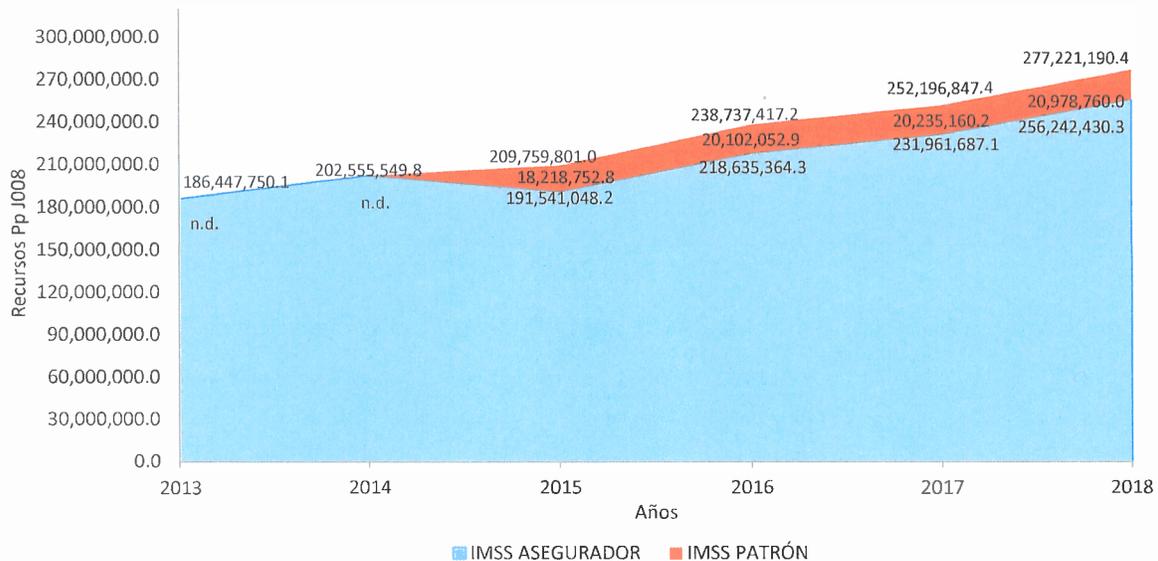
FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información del Estado Analítico del Ejercicio de Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática del Ramo General 19 "Aportaciones a seguridad social" y Ramo 50 "Instituto Mexicano del Seguro Social" reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018 y en información proporcionados por el IMSS, mediante oficio número 095280614B30/02/308/2019 del 28 de agosto de 2019.

Al respecto se identificó que en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2018 se reportó un ejercicio de 275,240.7 millones de pesos en el Pp J008 "Pensiones en curso de pago" correspondiente al Ramo General 19; sin embargo, de acuerdo con los recibos de retiro de fondos provenientes del Pp J008, acreditados por el IMSS, el monto ascendió a 277,721.2 millones de pesos, cifra menor en 0.9% (2,480.5 millones de pesos), sin que la SHCP acreditara las causas de las diferencias. Asimismo, se identificó que el Pp J001 "Pensiones en curso de pago Ley 1973" a cargo del IMSS, ejerció un monto de 275,105.8 millones de pesos de los cuales el 99.8% (274,441.2 millones de pesos) correspondió para el pago de las pensiones en curso de pago de beneficio definido de la LSS 1973, a cargo del Gobierno Federal, cifra inferior en 1.2% (2,615.4 millones de pesos), de lo recibido por la SHCP (277,721.2 millones de pesos), mientras que el restante 0.2% (664.6 millones de pesos) relativas a pago de pensiones garantizadas no se correspondió con los 2,630.4 millones de pesos erogados por la SHCP para éste fin, como se señala en el resultado número 9 "Pensión garantizada" de la auditoría 57-GB "Pensiones bajo el régimen de cuentas individuales", sin que el IMSS acreditara las causas de la diferencia, ni el uso y destino de los recursos faltantes.

Con la revisión de los registros de los recibos de retiro de fondos provenientes del Pp J008, correspondientes al periodo 2013-2018 proporcionados por el IMSS, se identificó que el monto total de los recursos dispersados por la SHCP para el pago de la nómina de pensiones en curso del

instituto de los asegurados del IMSS incrementó en 6.0% en promedio anual al pasar de 191,541.0 millones de pesos en 2015 a 256,242.4 millones de pesos en 2018 y de sus propios trabajadores al aumentar en 4.8% en promedio anual, al pasar de 18,218.8 millones de pesos en 2015, a 20,978.8 millones de pesos en 2018, respecto de los años 2013 y 2014 el Instituto no diferenciaba entre las pensiones correspondientes al IMSS en su calidad de asegurador a las de patrón, como se muestra en el gráfico siguiente:

RECURSOS DESTINADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA EL PAGO DE LAS OBLIGACIONES POR PENSIONES Y JUBILACIONES DEL IMSS, 2013-2018
(Miles de pesos de 2018) ^{1/}



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en información proporcionada por el IMSS, mediante oficio número 095280614B30/02/308/2019 del 28 de agosto de 2019.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2018 con el índice implícito del PIB de 1.2713 para 2013; 1.2175 para 2014; 1.1845 para 2015; 1.1241 para 2016, y de 1.053 para 2017.

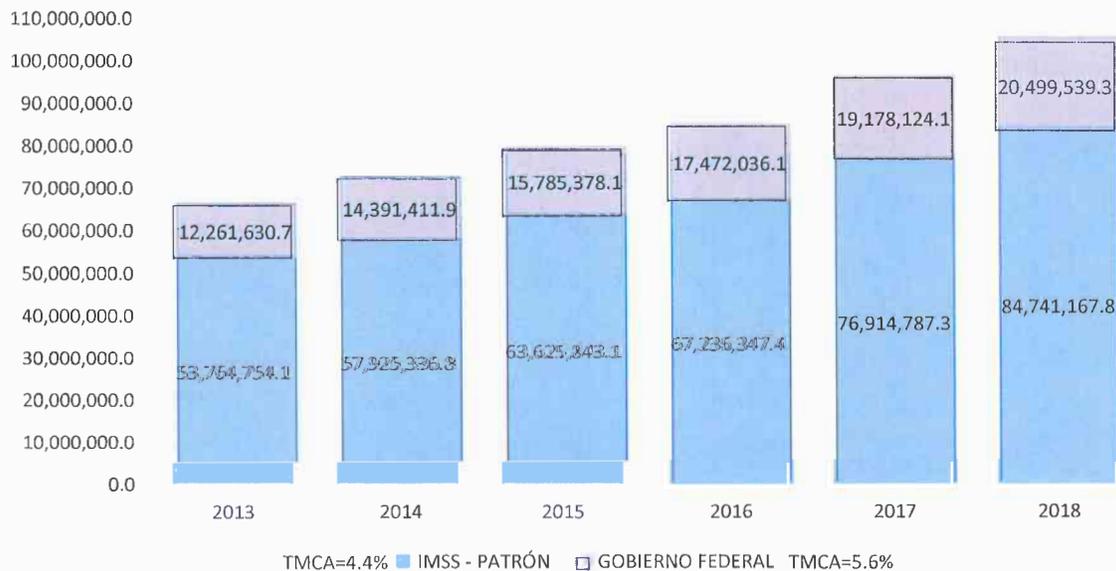
$$TMCA = \left[\left(\frac{\text{monto de 2018}}{\text{monto de 2013}} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

Durante el periodo de análisis, los recursos ministrados al Pp J008 para atender los compromisos adquiridos del gobierno para el pago de las pensiones en curso del instituto, incrementaron en 8.3% en promedio anual, al pasar de 186,447.8 millones de pesos en 2013 a 277,356.1 millones de pesos en 2018, mismo que seguirá en aumento debido a que 6,261.9 miles de trabajadores activos podrían elegir pensiones bajo el amparo de la Ley 1973, lo que puede causar presión en las finanzas públicas, ya que se observó que el IMSS y la SHCP carecen de un diagnóstico que permita conocer la proyección de dicho monto, como se señaló en el resultado número 6 "Sustentabilidad financiera

del régimen de beneficio definido y efecto del pasivo laboral en las finanzas públicas” del presente informe y cuya observación se encuentra en el mismo.

Respecto del presupuesto para el pago de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores del IMSS se identificó que, éste se divide en los recursos que le corresponden al instituto en su calidad de patrón (pensión complementaria) y en la aportación del Gobierno Federal mediante la SHCP, derivado del compromiso establecido en el artículo duodécimo transitorio de la LSS 1973 (pensión por LSS), dichos montos se han incrementado en 4.4% y 5.6% en promedio anual al pasar de 53,764.8 millones de pesos y 12,261.6 millones de pesos en 2013 a 84,741.2 millones de pesos y 20,499.5 millones de pesos en 2018 respectivamente, como se muestra en la gráfica siguiente:

PRESUPUESTO DESTINADO AL REGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES (RJP), 2013-2018
(Miles de pesos de 2018) ^{1/}



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el IMSS mediante el oficio número 095280614B30/02/308/2019 del 28 de agosto de 2019.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2018 con el índice implícito del PIB de 1.2713 para 2013; 1.2175 para 2014; 1.1845 para 2015; 1.1241 para 2016, y de 1.053 para 2017.

$$TMCA = \left[\left(\frac{\text{monto de 2018}}{\text{monto de 2013}} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

En 2018, el 80.5% (84,741.2 millones de pesos) correspondió al recurso ejercido por el IMSS en su calidad de patrón mediante el Pp J003 “Régimen de pensiones y jubilaciones IMSS”, mientras que el restante 19.5% (20,499.5 millones de pesos) correspondió a la aportación del Gobierno Federal; sin embargo, el instituto no documentó en los recibos de retiro de fondos el número de pensionados a los que se destinó el recurso, ya que no realiza una distinción de sus trabajadores entre LSS 1973 y

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

LSS 1997, por lo que la parte correspondiente al IMSS en su carácter de asegurador de las 3,495 pensiones pagadas en 2018 a sus ex trabajadores que empezaron a cotizar después del 1 de julio de 1997, que representan el 1.2% del total (302,677), podría estarse pagando por el Gobierno Federal, aun cuando con la reforma a la LSS 1997, ésta no está a su cargo.

Conclusión

Con el análisis del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en la Clasificación Funcional-Programática de la Cuenta Pública 2018, se constató que se reportó que el recurso federal destinado a pensiones fue de 792,668.0 millones de pesos, 33.2% más que en 2013 (595,132,976.0 millones de pesos), del cual el 94.9% (752,054.7 millones de pesos) se destinó al gasto en pensiones y jubilaciones, mientras que el 5.1% (40,613.2 millones de pesos) se consignó a cubrir las cuotas y aportaciones sociales derivadas de la LSS y de la LISSSTE, del total del gasto en pensiones se verificó que el 41.2% (310,018.8 millones de pesos) fue para el IMSS en su calidad de asegurador; [REDACTED] el 11.3% (84,741.2 millones de pesos) al IMSS en su carácter de patrón; [REDACTED]

Se identificó que, a 2018, la SHCP no ha dado seguimiento, ni ha implementado 2 propuestas incluidas en las Medidas de Contención del Gasto en Pensiones de 2016 y 2017, consistentes en establecer el tope de pensiones a 10 salarios mínimos a los trabajadores bajo la Ley del Seguro Social 1973 y a incrementar las pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor y eliminar el incremento conforme a los trabajadores en activo, mismas que, de aprobarse, generarían un ahorro a largo plazo para el Gobierno Federal. [REDACTED]

Respecto de los recursos destinados por el Gobierno Federal, derivado del compromiso de pago de las obligaciones por pensiones y jubilaciones del IMSS y del ISSSTE, se identificó que, en 2018, la DGPYP "A" se encargó de gestionar y proveer los recursos para liquidar las indicaciones de pago electrónico que las instituciones le hicieron a la TESOFE, mediante los Pp's J008 "Pensiones y Jubilaciones en curso de pago" y el Pp J006 "Pensiones a cargo del Gobierno Federal" del Ramo 19, los cuales de acuerdo con los recibos de retiro de fondos, en ese año, ascendieron a 277,221.2 millones de pesos para las pensiones a cargo del IMSS y 208,546.8 millones de pesos para las pensiones del ISSSTE. Sin embargo, se identificó que en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2018 se reportó un ejercicio de 275,240.7 millones de pesos en el Pp J008 "Pensiones en curso de pago" correspondiente al Ramo General 19, que de acuerdo con los recibos de retiro de fondos provenientes del Pp J008, acreditados por el IMSS, el monto ascendió a 277,721.2 millones de pesos, cifra menor en 0.9% (2,480.5 millones de pesos), sin que la SHCP acreditara las causas de las diferencias, en contravención de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 1 párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, se identificó que el Pp J001 "Pensiones en curso de pago Ley 1973" a cargo del IMSS, ejerció un monto de 275,105.8 millones de pesos de los cuales el 99.8% (274,441.2 millones de pesos) correspondió para el pago de las pensiones en curso de pago de beneficio definido de la LSS 1973, a cargo del Gobierno Federal, cifra inferior en 1.2% (2,615.4 millones de pesos), de lo recibido por la SHCP (277,721.2 millones de pesos), mientras que el restante 0.2% (664.6 millones de pesos) relativas a pago de pensiones garantizadas no se correspondió con los 2,630.4 millones de pesos erogados por la SHCP para éste fin, como se señala en el resultado número 9 "Pensión garantizada" de la auditoría 57-GB "Pensiones bajo el régimen de cuentas individuales" y cuya observación se encuentra en el mismo, sin que el IMSS acreditara las causas de la diferencia, ni el uso y destino de los recursos faltantes, en contravención de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 1 párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Durante el periodo de análisis, los recursos ministrados al Pp J008 para atender los compromisos adquiridos del gobierno para el pago de las pensiones en curso del instituto, incrementaron en 8.3% en promedio anual, al pasar de 186,447.8 millones de pesos en 2013 a 277,356.1 millones de pesos

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

en 2018, mismo que seguirá en aumento debido a que 6,261.9 miles de trabajadores activos podrían elegir pensiones bajo el amparo de la Ley 1973, lo que puede causar presión en las finanzas públicas, ya que se observó que el IMSS y la SHCP carecen de un diagnóstico que permita conocer la proyección de dicho monto, como se señaló en el resultado número 6 “Sustentabilidad financiera del régimen de beneficio definido y efecto del pasivo laboral en las finanzas públicas” del presente informe y cuya observación se encuentra en el mismo.

Respecto del presupuesto para el pago de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores del IMSS (105,240.7 millones de pesos), se identificó que, éste se divide en los recursos que le corresponden al instituto en su calidad de patrón (pensión complementaria) el cual a 2018, ascendió a 84,741.2 millones de pesos (80.5%) y en la aportación del Gobierno Federal mediante la SHCP derivado del compromiso establecido en el artículo duodécimo transitorio de la LSS 1973 (pensión por LSS) la cual fue de 20,499.5 millones de pesos (19.5%); sin embargo, el instituto no documentó en los recibos de retiro de fondos el número de pensionados a los que se destinó el recursos, ya que no realiza una distinción de sus trabajadores entre LSS 1973 y LSS 1997, lo que impidió la transparencia en el ejercicio de los recursos, en términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 1 párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que la parte correspondiente al IMSS en su carácter de asegurador de las 3,495 pensiones pagadas en 2018 a sus ex trabajadores que empezaron a cotizar después del 1 de julio de 1997, que representan el 1.2% del total (302,677), podría estarse pagando por el Gobierno Federal, aun cuando con la reforma a la LSS 1997, ésta no está a su cargo.

Pre-recomendación al desempeño núm. 26

Instituto Mexicano del Seguro Social

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social defina procedimientos para supervisar y registrar el destino y uso de los recursos del Pp J001 “Pensiones en curso de pago Ley 1973” y documente el número de pensionados bajo el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) a los que se destinó el recurso, a cargo del Gobierno Federal, derivadas del compromiso de pago establecido en el artículo duodécimo transitorio de la Ley del Seguro Social y lo incluya en los recibos de retiro de fondos remitidos a la SHCP, a fin de asegurar que el ejercicio de los recursos se administre con criterios de transparencia, honradez y rendición de cuentas, en términos de lo dispuesto en el artículo 134 de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 1 párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Resultado núm. 9 Con observaciones y Acciones

Sistema de Evaluación del Desempeño

NORMATIVA EN MATERIA DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Ordenamiento	Artículo/apartado	Contenido
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	45, párrafo primero.	"Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas (...)".
	27, párrafo cuarto	Los indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.
Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	293	La información de los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, se incluirá en los informes trimestrales de conformidad con la frecuencia de medición del indicador de que se trate, de acuerdo con los datos reportados por las dependencias y entidades a través de los sistemas que ponga a disposición la Secretaría.
Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2018	Apartado I, numeral 3.	La elaboración de la MIR es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades y serán aplicables a todas las modalidades de los programas presupuestarios (Pp) del gasto programable para el ejercicio fiscal 2018.
Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y Ficha de Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestarios para el ejercicio fiscal 2018	Apartado V, numeral 10.	Los Pp exentos de registrar MIR en el ciclo presupuestario 2017, mantendrán dicha exención para el ciclo presupuestario 2018.
Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados	Numeral IV.2.2	<p>Definir y analizar el problema. El problema es la respuesta a una pregunta analítica. La respuesta (o definición del problema) resume la situación problemática de forma clara y breve. El adecuado planteamiento de un problema es un eficaz detonador de soluciones. los elementos mínimos que debemos establecer en la expresión del problema son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Población o área de enfoque. 2. Descripción de la situación o problemática central (identificar el problema real no los síntomas). 3. Magnitud del problema: línea base. <p>El análisis se realiza con base en el diseño del denominado árbol del problema, el cual nos permite identificar a partir del problema definido, su origen, comportamiento y consecuencias, con el objeto de establecer las diversas causas que lo originaron y los efectos que genera.</p> <p>En el resumen narrativo de la MIR, se deben incorporar los 4 niveles de objetivos que corresponden a los tramos de control del proceso de un programa para alcanzar los impactos esperados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fin: Es la contribución del programa, en el mediano o largo plazo, al logro de un objetivo del desarrollo nacional (a la consecución de objetivos del PND y/o sus programas). • Propósito: Es el resultado directo a ser logrado en la población o área de enfoque como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos o entregados por el programa. • Componentes: son los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados. • Actividades: son las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa; se sugiere presentar las Actividades agrupadas por componente y en orden cronológico. <p>Si el programa está bien diseñado, se pueden examinar las relaciones causa-efecto entre los diferentes niveles del resumen narrativo en dirección ascendente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las Actividades son las necesarias y suficientes para producir cada Componente; • Cada Componente es necesario para lograr el Propósito. No debe faltar ningún Componente; • Si se logra el Propósito, el programa contribuirá al logro de un objetivo superior, y • El Fin contribuye a un objetivo superior. <p>Los indicadores de Fin miden el grado de cumplimiento del objetivo del PND o sus programas derivados (sectoriales, institucionales, especiales, regionales) al que contribuye el PP en el mediano y largo plazo.</p>

Ordenamiento	Artículo/apartado	Contenido
		En los indicadores de Propósito se recomienda utilizar aquéllos que miden resultados (cambios directos) del programa en la población o área de enfoque, así como de cobertura respecto de la misma. Cuando un Pp entregue Componentes a más de dos tipos de beneficiarios, se recomienda establecer un indicador para cada uno de los tipos de beneficiarios al que va dirigido. Para los indicadores de Actividades se recomienda no incluir indicadores de presupuesto.
Guía para el diseño de indicadores estratégicos	Numeral III.1	Un indicador de desempeño, es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados.
	Numeral III.2	Los indicadores estratégicos deberán: <ul style="list-style-type: none"> • Medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Pp. • Contribuir a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos. • Incluir a los indicadores de Fin, Propósito y aquellos de Componentes que consideran subsidios, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque. • Impactar de manera directa en la población o área de enfoque.

De conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en su ejercicio para ello, se auxilia de una herramienta de planeación estratégica que expresa, en forma sencilla, ordenada y homogénea, la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del PND y sus programas derivados, así como a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades, y que coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión para determinar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de una política pública, denominada Matriz de Indicadores para desempeño.^{43/}

Por lo anterior, con objeto de verificar la utilidad de las herramientas metodológicas diseñadas, en 2018, por la SHCP, el IMSS, el ISSSTE, la CFE y PEMEX para evaluar el desempeño de sus Pp, se solicitó la información correspondiente y el presente resultado se dividió en cinco apartados: a) Elaboración y estructura analítica del diseño de las herramientas metodológicas; b) Análisis de la lógica vertical y horizontal de las MIR y, en su caso, de las fichas de indicadores de Desempeño (FID) de los Pp involucrados y c) Valoración de las MIR por la SHCP.

a) Elaboración y estructura analítica del diseño de las herramientas metodológicas

Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, se identificaron 33 (100.0%) programas presupuestarios (Pp) relacionados con la política pública de

^{43/} Artículo 2, inciso LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2015 y el ACUERDO por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2008.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

pensiones y jubilaciones, de los cuales el 87.9% (29 Pp) correspondió con el régimen de beneficio definido, como se muestra en la tabla siguiente:

RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES-INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL



PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS RELACIONADOS CON LA POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES BAJO EL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO, 2018

Ramo	Ente	Programa Presupuestario	Total	Participación (%)
Administrativo				
	SHCP		1	3.4
		1. G001 Regulación del sector financiero		
Entidades de control directo				
	IMSS		3	10.3
		2. J001 Pensiones en curso de pago Ley 1973		
		3. J003 Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS		
		4. J004 Pago de subsidios a los asegurados		
	ISSSTE		9	31.0
		5. J019 Pensiones por Riesgos de Trabajo		
		6. J020 Subsidios y Ayudas		
		7. J021 Pensiones por Invalidez		
		8. J022 Pensiones por Causa de Muerte		
		9. J024 Pensiones por Cesantía		
		10. J025 Pensiones por Vejez		
		11. J026 Pensiones y Jubilaciones		
		12. J027 Indemnizaciones Globales		
		13. J028 Pagos de Funeral		
Empresas productivas del estado				
	PEMEX		1	3.4
		14. J002 Aportaciones para pago de pensiones y jubilaciones		
	CFE		1	3.4
		15. J001 Pago de pensiones y jubilaciones		
Aportaciones a seguridad social				
	SHCP		14	48.3
		16. J006 Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE		
		17. J008 Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago		
		18. J009 Pensiones Civiles Militares y de Gracia		
		19. J011 Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez		
		20. J012 Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez		
		21. J017 Fondo de Reserva para el Retiro IMSS		
		22. J022 Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE		
		23. J025 Previsiones para las pensiones en curso de pago de los ex-trabajadores de Luz y Fuerza del Centro		
		24. J026 Previsiones para el Pago de las Pensiones de los Jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México		
		25. R010 Pagos de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio		
		26. R013 Compensaciones de Carácter Militar con Pago único		
		27. R015 Apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE		
		28. R023 Adeudos con el IMSS e ISSSTE		
		29. T005 Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones		
Total			29	100.0

FUENTE: elaborado por la ASF con base en el análisis funcional programático de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; del Instituto Mexicano del Seguro Social; del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; del Ramo 19 "Aportaciones a seguridad social"; de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad.

Se identificó que de los 29 Pp, 14 (48.3%) correspondieron al Ramo 19 "Aportaciones de Seguridad Social" a cargo de la SHCP; 9 (31.0%) a cargo del ISSSTE; 3 (10.3%) a cargo del IMSS y los 3 restantes (10.2%) a las Empresas productivas del Estado (EPE) PEMEX y la CFE y, a la SHCP como unidad administrativa.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Asimismo, se constató que del total identificado, el 82.8% (24) estuvo clasificado como "Obligaciones del Gobierno Federal", entre los que se encontraron 23 Pp de modalidad J "Pensiones y jubilaciones", y uno de modalidad T "Aportaciones a la seguridad social", cuyas denominaciones se refieren a la responsabilidad que, por ley, tiene el gobierno para el pago de pensiones y jubilaciones y de las aportaciones a los ramos de seguro del IMSS, el servicio médico de las fuerzas armadas y de los pensionados del ISSSTE, lo cual se correspondió con los fines para los que fueron creados. El 17.2% (5) estuvo clasificado como "Desempeño de las Funciones", entre los que se identificaron 4 Pp de modalidad R catalogados como "Específicos", cuya denominación estuvo enfocada a atender actividades distintas a las demás modalidades, y uno G relacionado con la "Regulación y Supervisión", que se refiere a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público, lo cual se correspondió con el fin para el que fue creado.

De la revisión de las herramientas metodológicas diseñadas para dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas de los 29 Pp relacionados con la política pública de pensiones y jubilaciones bajo el régimen de beneficio definido, se constató que el 10.3% (3), correspondiente a los Pp J001 "Pensiones en curso de pago Ley 1973"; J004 "Pago de subsidios a los asegurados" y el G001 "Regulación del sector financiero" ^{44/} dispusieron de una MIR; el 82.7% (24) con modalidades J, R y T, a cargo del IMSS, el ISSSTE y la SHCP contó con una FID ^{45/} y el 6.9% (2) restante, de modalidad J, a cargo de PEMEX y la CFE no contó con herramienta para la medición de su desempeño.

En el caso de los programas presupuestarios que, en 2018, contaron con una FID como instrumento para estimar y valorar su desempeño, se constató que 14 (58.3%) estuvieron a cargo de la SHCP; 9 (37.5%) fueron competencia del ISSSTE y solo 1 (4.2%) fue responsabilidad del IMSS.

Al respecto, esas entidades fiscalizadas evidenciaron que, con fundamento en los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios y los Criterios para para el registro, revisión y

^{44/} El análisis de este Pp se realizó en el resultado número 7 "Sistema de Evaluación del Desempeño" de la auditoría núm. 51-GB "Regulación y supervisión del Sistema Financiero Mexicano", por lo que las observaciones correspondientes se encuentran dicho informe.

^{45/} Ficha de Indicador del Desempeño que contiene información para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de todo programa presupuestario que, de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico y los lineamientos establecidos por la Unidad de Evaluación del Desempeño, no es susceptible de contar con una MIR.

actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados e Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios vigentes en 2014, solicitaron a la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP la exención de los Pp en cuestión, argumentando lo siguiente:

- La razón de ser de los Pp con modalidad J se relacionó con el pago de la nómina pensionaria a cargo del Gobierno Federal, correspondiente a las pensiones en curso de pago y a las de los trabajadores actuales que eligieran pensionarse bajo el régimen anterior.
- El objetivo de esos Pp consistió en la atención de una obligación contractual de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores, por lo que la realización de una MIR para cada Pp implicaría que todas tendrían el mismo componente y las mismas actividades.
- Los Pp de modalidad “J, R y T” tuvieron como objetivo ministrar los recursos para el pago de pensiones y jubilación, y aportaciones de seguridad social de carácter estatutario a cargo del Gobierno Federal, con base en la solicitud que emiten los Institutos de Seguridad Social.

Las entidades fiscalizadas proporcionaron los oficios de autorización suscritos por la SHCP, en 2014, para la exención de la MIR como herramienta de evaluación y seguimiento para sus programas presupuestarios, los cuales, de conformidad con los criterios^{46/} correspondientes a los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018, mantuvieron dicha facultad vigente para el ejercicio fiscal en revisión.

Respecto de los 2 Pp que contaron con una MIR, se constató que, únicamente el Pp J001 “Pensiones en curso de pago Ley 1973”, a cargo del IMSS dispuso de un árbol del problema en el que se incluyeron las causas y efectos que derivaron de éste; asimismo, dispuso de un árbol de objetivos cuyo propósito fue enmarcar el fin último o la solución que el Gobierno Federal pretende dar con su implementación, situación contraria con el Pp J004 “Pago de subsidios a los asegurados”, a cargo del IMSS, sin que la entidad justificara las causas de dicha omisión y, en consecuencia, no se garantizó que hubieran seguido el proceso establecido en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores respecto de identificar el problema público que atendieron los programas.

^{46/} Los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios y los Criterios para para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados e Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios para los ejercicios fiscales 2015, 2016, 2017 y 2018.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Con la revisión del árbol del problema diseñado para el Pp J001 "Pensiones en curso de pago Ley 1973", se constató que el IMSS definió que el problema público que dio origen al Pp radicó en que "el pensionado no recibe en tiempo su pensión" como consecuencia de:

- Desconocimiento de los requisitos por parte del solicitante, y por ende no cuenta con los requerimientos necesarios para iniciar el trámite, y la
- Falta de coordinación entre las áreas operativas involucradas para atender las solicitudes.

Al respecto, la entidad fiscalizada señaló que el efecto principal de dicho problema fue la falta de un ingreso para el trabajador pensionado, lo que conllevaría a desestabilizar su ingreso familiar y le impediría planificar a corto y largo plazo. Con objeto de atender las causas que dieron origen a la implementación de esos Pp, el IMSS estableció como alternativas de solución los medios siguientes:

- Derechohabientes con conocimiento de los requisitos, y
- Buena coordinación entre las áreas operativas involucradas, a fin de dar atención inmediata a las solicitudes de pensión.

Con los medios definidos, el IMSS pretendió que, en 2018, el Pp J001 contribuyera a garantizar el acceso oportuno de los pensionados a su ingreso al término de su vida laboral; por lo que, la ASF considera que, el instituto dispuso de los insumos que le permitieran elaborar una herramienta de evaluación del Pp, con base en el origen y los efectos que genera.

- b) Análisis de la lógica vertical y horizontal de las MIR y, en su caso, de las FID de los Pp involucrados.

La construcción de la MIR debe considerar una lógica vertical para que exista consistencia entre los objetivos de cada uno de los cuatro niveles (Fin, Propósito, Componente y Actividad) y una lógica horizontal para que los indicadores estén relacionados con los objetivos. Al respecto, la ASF realizó el análisis de la MIR 2018 de los programas presupuestarios J001 Pensiones en curso de pago Ley 1973 y J004 Pago de subsidios a los asegurados, con objeto de verificar dichas lógicas, con los resultados siguientes:

CONCLUSIONES DE LA LÓGICA VERTICAL Y HORIZONTAL DE LA MIR DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS J001 "PENSIONES EN CURSO DE PAGO LEY 1973" y J004 "PAGO DE SUBSIDIOS A LOS ASEGURADOS, A CARGO DEL IMSS, 2018

Ente	Programa Presupuestario	Lógica vertical	Lógica horizontal
IMSS	J001 Pensiones en curso de pago Ley 1973	<p>Con el análisis de la lógica vertical de la MIR de Pp J001, se verificó que el objetivo de Fin se alineó con la planeación nacional de mediano plazo al vincularse con el objetivo sectorial 5 establecido en el PRONAFIDE 2013-2018, referente a "Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad".</p> <p>El objetivo de Propósito indicó de forma clara el resultado directo a ser logrado por el Pp en la población objetivo, consistente en que los pensionados disponen de su pensión el día primero de cada mes, lo cual es congruente con el problema identificado en el árbol "El pensionado no recibe en tiempo su pensión". En cuanto a los objetivos de Componente y Actividad, se verificó que precisan el producto generado y permite verificar la relación causa-efecto en cuanto a las principales acciones relacionadas con el otorgamiento de las pensiones derivadas de la Ley del Seguro Social (LSS) de 1973.</p>	<p>La MIR se integró por 5 indicadores, de los cuales, el 40.0% (2) correspondieron al nivel de FIN; y el 60.0% (3) restante se distribuyó en los objetivos de propósito, componente y actividad.</p> <p>La definición del primer indicador de nivel de FIN se correspondió con el indicador del objetivo 5 del PRONAFIDE 2013-2018 denominado "Ahorro financiero interno" y se considera que la del segundo indicador fue congruente para contribuir al objetivo de fin; no obstante, ambos presentaron deficiencias en su método de cálculo, en el caso del primero se considera que sus variables no se relacionaron para evidenciar la contribución del Pp al indicador de mediano plazo, respecto del segundo, se constató que incluyó variables que representaron una mayor cobertura, en comparación con la el nombre del Pp.</p> <p>En relación con el indicador de Propósito, se constató que la definición del indicador se correspondió con el objetivo diseñado para este nivel; sin embargo, se considera que, con base en las variables definidas, no es posible comprobar la oportunidad con las que los pensionados dispusieron de su dinero.</p> <p>En cuanto al indicador de componente, se comprobó que la definición del indicador contribuye al cumplimiento de sus objetivos al medir la oportunidad en la atención de los trámites para el otorgamiento de pensiones a derechohabientes que la gestionan por primera vez y se considera que su método de cálculo, así como sus variables resultaron adecuadas para valorar el objetivo al que está asociado.</p> <p>La definición del indicador de Actividad no fue congruente con el objetivo diseñado para este nivel ya que no permite valorar el proceso de dictaminación de las solicitudes de pensión que ingresaron en 2018, ya que únicamente está enfocado para determinar la proporción de las solicitudes autorizadas, respecto de las que ingresaron.</p>
	J004 Pago de subsidios a los asegurados	<p>Con el análisis de la lógica vertical de la MIR de Pp J004, se verificó que el objetivo de Fin se alineó con la planeación nacional de mediano plazo al vincularse con el objetivo sectorial 5 establecido en el PRONAFIDE 2013-2018, referente a "Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador, y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad".</p> <p>El objetivo a nivel de Propósito indica de forma clara la razón de ser del programa y el efecto directo por alcanzar en la población objetivo o área de enfoque, en este caso: los asegurados. El objetivo a nivel de Componente precisa un servicio que produce el programa para cumplir con su propósito: "Incapacidades nominativas". El objetivo a nivel de Actividad precisa la acción "recepción y captura", por lo cual se identifica como un insumo para generar los bienes y servicios que produce el programa.</p>	<p>La MIR se integró por 5 indicadores, de los cuales, el 40.0% (2) correspondieron al nivel de FIN; y el 60.0% (3) restante se distribuyó en los objetivos de propósito, componente y actividad.</p> <p>La definición del primer indicador de nivel de FIN se correspondió con el indicador del objetivo 5 del PRONAFIDE 2013-2018 denominado "Financiamiento interno al sector privado como proporción del PIB" y se determinó; sin embargo, el método de cálculo no expresa la forma en que se relacionan las variables establecidas para el indicador, ni como estas contribuyen a evaluar la contribución del Pp al objetivo de mediano plazo. En cuanto al segundo indicador fue congruente para contribuir al objetivo de fin, ya que se enfoca en la evaluación de la cobertura de la población beneficiada con un ingreso por concepto de pago de subsidio por incapacidad y su método de cálculo es congruente con dicho objetivo.</p> <p>La definición del indicador de propósito no se corresponde con el objetivo establecido para este nivel y su método es adecuado para medir el indicador; sin embargo, no permite evaluar el cumplimiento del objetivo.</p> <p>Respecto del nivel Componente, se constató que su definición del indicador y su método de cálculo se consideran adecuadas para valorar el objetivo planteado, en términos de la oportunidad en la gestión de las incapacidades tramitadas.</p> <p>En el nivel Actividad, se verificó que el indicador fue útil para evaluar el objetivo de actividad referente a la recepción y captura de incapacidades con derecho a subsidio que se reciben para su pago.</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las MIR de los Pp J001 y J004, correspondientes al ejercicio fiscal 2018.

Nota: Los análisis correspondientes se encuentran en el Anexo 16.4 del presente resultado.

Con la revisión y análisis de las MIR diseñadas para los Pp J001 y J004, se concluyó que, respecto del primero, la lógica vertical cumplió con lo establecido en la Guía para el diseño de indicadores estratégicos; no obstante, se constató que en la lógica horizontal se presentaron deficiencias en la construcción los indicadores diseñados para valorar el cumplimiento de los objetivos de nivel de Fin,

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Propósito, Componente y Actividad presentaron deficiencias, ya que el método de cálculo no se diseñó conforme a los objetivos definidos, ni permitieron valorar el cumplimiento de los mismos; asimismo, se identificaron inconsistencias en los conceptos utilizados en el objetivo a nivel de Fin, su indicador y el método de cálculo, lo que propició que estos tres no fueran congruentes para realizar la evaluación pertinente.

Por otro lado, se constató que el objetivo de Fin "Contribuir a fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad mediante una mayor cobertura hacia la población derechohabiente con el otorgamiento de una pensión, que garantice un nivel de vida digno para la población mexicana" establecido en las MIR de los Pp J001 y J004, se alineó con el objetivo sectorial 5 del PRONAFIDE 2013-2018, enfocado en "fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad"; no obstante, con la revisión de la Estrategia Programática 2017, se constató que estas no establecieron ningún objetivo que se relacionara con el programa de mediano plazo en cuestión.

En cuanto al análisis del diseño de las 25 FID elaboradas por el IMSS, el ISSSTE y la SHCP, para el seguimiento y evaluación de los Pp a su cargo, se obtuvieron las siguientes conclusiones:

INDICADORES Y METAS PARA RESULTADOS DE LOS PROGR

Pp	Nombre del Programa presupuestario	Objetivo de la meta nacional	Estrategia del Objetivo	
J003	Régimen de Pensiones y jubilaciones IMSS	2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento	3 Mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro	Tas Caj aut
J019	Pensiones por Riesgos de Trabajo	2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento	5 Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad.	Poi cor otc
J020	Subsidios y Ayudas	2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento	3 Mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro	Poi Ayu
J021	Pensiones por Invalidez	2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento	3 Mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro	Poi un
J022	Pensiones por Causa de Muerte	2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento	3 Mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro	Poi otc
J024	Pensiones por Cesantía	2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento	3 Mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro	Poi Av hál
J025	Pensiones por Vejez	2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento	3 Mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro	Poi Tie hál
J026	Pensiones y Jubilaciones	2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento	3 Mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro	Poi en
J027	Indemnizaciones Globales	2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento	3 Mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro	Poi
J028	Pagos de Funeral	2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento	3 Mantener la estabilidad que permita el desarrollo ordenado del sistema financiero, incluyendo los sectores de aseguramiento y ahorro para el retiro	Poi de
J006	Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	3 Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos	Nó
J008	Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	3 Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos	Pei
J009	Pensiones Civiles Militares y de Gracia	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	2 Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población	Pei
J011	Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	3 Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos	Cu
J012	Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	3 Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos	Cu
J017	Fondo de Reserva para el Retiro IMSS	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	3 Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos	Foi
J022	Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	3 Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos	Cu
J025	Previsiones para las Pensiones en Curso de Pago de los Extrabajadores de Luz y Fuerza del Centro	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	3 Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos	Pei Cer
J026	Previsiones para el Pago de las Pensiones de los Jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	3 Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos	Pei Na
R010	Pagos de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	2 Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población	Paq
R013	Compensaciones de Carácter Militar con Pago único	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	2 Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población	Co Un
R015	Apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	2 Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población	Tra seg
R023	Adeudos con el IMSS e ISSSTE	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	2 Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población	Ad
T005	Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones	4 Ampliar el acceso a la seguridad social	3 Instrumentar una gestión financiera de los organismos de seguridad social que garantice la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social en el mediano y largo plazos	Cu Re

FUENTE: elaborado por la ASF con base en las Fichas de Indicadores de Desempeño para los Pp J003 del IMSS; J019, J020, J021, J022, J024, J025, J026, J027 y J028 del ISSSTE y los J006, J008, J0

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

AS PRESUPUESTARIOS DE LA SHCP, el IMSS y el ISSSTE, 2018

Indicador	Método de cálculo	Conclusiones
variación del Gasto del RJP del IMSS, > 4000, con respecto al presupuesto aprobado.	$((\text{Gasto anual del RJP, Capitulo 4000} / \text{Presupuesto anual aprobado del RJP, Capitulo 4000}) - 1) * 100$	El método de cálculo es congruente con el indicador ya que las variables definidas permiten determinar la tasa de variación del presupuesto ejercido por el IMSS para hacer frente a los compromisos derivados del RJP; no obstante, resulta insuficiente para identificar lo que se pretende lograr en ese año con su ejecución, en términos de cobertura y oportunidad.
aje de pensiones por riesgos de trabajo otorgadas al Artículo Décimo Transitorio las en un plazo máximo de 20 días hábiles.	$(\text{Pensiones por riesgos de trabajo otorgadas} / \text{Total de pensiones por riesgos de trabajo solicitadas}) * 100$	El método de cálculo es congruente con el indicador, no obstante, no es posible identificar si las pensiones por riesgos de trabajo fueron otorgadas en plazo máximo de 20 días hábiles.
aje de cobertura del pago de los Subsidios y	$(\text{Subsidios otorgados} / \text{Subsidios solicitados}) * 100$	El método de cálculo es congruente con la definición del indicador ya que sus variables permitieron valorar la cobertura de pago en subsidios y ayudas en un tiempo determinado.
aje de Pensiones por Invalidez otorgadas en o máximo de 15 días hábiles	$(\text{Pensiones por Invalidez Otorgadas en un plazo máximo de 15 días hábiles} / \text{Total de Pensiones por Invalidez Solicitadas}) * 100$	El método de cálculo es congruente con la definición del indicador y sus variables permiten identificar la proporción de las pensiones otorgadas, en términos de oportunidad en el pago de las pensiones que fueron solicitadas en un tiempo determinado.
aje de Pensiones por Causa de Muerte las en un plazo máximo de 15 días hábiles	$(\text{Pensiones por Causa de Muerte Otorgadas en un plazo máximo de 15 días hábiles} / \text{Pensiones por Causa de Muerte Solicitadas}) * 100$	
aje de Pensiones de Cesantía en Edad da Otorgadas en un plazo máximo de 15 días	$(\text{Pensiones de Cesantía en Edad Avanzada Otorgadas en un plazo máximo de 15 días hábiles} / \text{Pensiones de Cesantía en Edad Avanzada Solicitadas}) * 100$	
aje de Pensiones de Retiro por Edad y Otorgadas en un plazo máximo de 15 días	$(\text{Pensiones de Retiro por Edad y Tiempo Otorgadas en un plazo máximo de 15 días hábiles} / \text{Pensiones de Retiro por Edad y Tiempo Solicitadas}) * 100$	
aje de Pensiones y Jubilaciones Otorgadas lazo máximo de 15 días hábiles	$(\text{Pensiones y Jubilaciones Otorgadas en un plazo máximo de 15 días hábiles} / \text{Pensiones y Jubilaciones Solicitadas}) * 100$	
aje de Indemnizaciones Globales pagadas.	$(\text{Indemnizaciones Globales pagadas} / \text{Indemnizaciones Globales solicitadas}) * 100$	El método de cálculo es congruente con la definición del indicador y sus variables permiten identificar la proporción de las indemnizaciones y los gastos de funeral que fueron pagados a las pensionados y sus familiares afectados en un tiempo determinado.
aje de cobertura de reposiciones de gastos ral	$(\text{Reposición de Gastos de Funeral Pagados} / (\text{Reposición de Gastos de Funeral Solicitados})) * 100$	
de pensiones del ISSSTE	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo permite verificar el presupuesto ejercido relativo a la nómina de pensiones del instituto, respecto del autorizado, conforme el indicador; no obstante, no permite evaluar en qué medida se cubre el déficit de la misma, de acuerdo con el Pp.
es en curso de Pago del IMSS	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo no evalúa el número de pensiones en curso de pago del IMSS como lo señala el indicador, únicamente permite verificar el presupuesto ejercido, respecto el autorizado.
es Civiles, Militares y de Gracia	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo no responde al indicador, ya que únicamente se evalúa el porcentaje de presupuesto ejercido, respecto del autorizado, y no lo relativo a las pensiones civiles, militares y de gracia.
statal y Especial Afores IMSS	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo no responde al indicador, ya que no se puede verificar de manera específica lo relativo a la cuota estatal y especial de las Afores, únicamente se evalúa el porcentaje de presupuesto ejercido, respecto del autorizado.
ocial Afores IMSS	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo no permite conocer el avance sobre las cuotas sociales como lo señala el indicador, sólo se evalúa el porcentaje de presupuesto ejercido, respecto del autorizado.
le Reserva para el Retiro IMSS	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo no permite evaluar el desempeño en el FRR, ya que únicamente se evalúa el porcentaje de presupuesto ejercido, respecto del autorizado.
ocial Afores ISSSTE	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo no permite evaluar los aspectos relativos a la cuota social de Afores, ya que sólo evalúa el porcentaje de presupuesto ejercido, respecto del autorizado.
es de los extrabajadores de Luz y Fuerza del an Liquidación	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo no responde al indicador, ya que únicamente se evalúa el porcentaje de presupuesto ejercido, respecto del autorizado, y no lo relativo a las pensiones de los extrabajadores de LFC.
es de los Jubilados de Ferrocarriles iles de México en Liquidación	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo no responde al indicador, ya que únicamente se evalúa el porcentaje de presupuesto ejercido, respecto del autorizado, y no sobre las pensiones de los jubilados de Ferronales, como lo señala el parámetro.
e Defunción y Gastos de Sepelio	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo permite verificar el presupuesto ejercido relativo a las pagas de defunción y gastos de sepelio total, no obstante no permite identificar el recurso destinado para cada una de éstas, ni el número de beneficiarios.
nsaciones de Carácter Militar con Pago	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo no responde al indicador, ya que únicamente se evalúa el porcentaje de presupuesto ejercido, respecto del autorizado, y no los aspectos relativos a las compensaciones, como lo señala el indicador.
rencias para financiar obligaciones de ad social	$(\text{Reducción} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo evalúa las reducciones al presupuesto, por lo que no es congruente con el indicador relativo a las transferencias para financiar las obligaciones de seguridad social.
s con el IMSS e ISSSTE	$(\text{Reducción} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo evalúa las reducciones al presupuesto, por lo que no es congruente con el indicador relativo a los adeudos con el IMSS e ISSSTE.
orrespondiente de los Haberes, Haberes de Pensiones ISSFAM	$(\text{Presupuesto Ejercido} / \text{Presupuesto Autorizado}) * 100$	El método de cálculo no responde al indicador, ya que únicamente se evalúa el porcentaje de presupuesto ejercido, respecto del autorizado, más no las cuotas correspondientes a los haberes de retiro y pensiones.

J011, J012, J017, J022, J025, J026, R010, R013, R015, R023 y T005 de la SHCP, correspondientes a la CP 2018.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Se constató que, en términos generales, el diseño de las FID cumplió con los requisitos principales establecidos en los Criterios para el registro y actualización de la MIR de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2018, en cuanto al formato establecido; asimismo, cada una estuvo alineada a un objetivo y la estrategia de mediano plazo.

[REDACTED]

[REDACTED] el 25.0% (6) presentó deficiencias en el indicador definido ya que, aunque el método de cálculo fue adecuado, este estuvo enfocado en la valoración del porcentaje de presupuesto ejercido, respecto del autorizado ya que cada Pp fue creado para la ministración de recursos destinados a financiar el pago de las cuotas por concepto de pensiones y jubilaciones a cargo del IMSS; el ISSSTE; el ISSSFAM y a los ex trabajadores de las extintas Luz y Fuerza del Centro (LyFC) y Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES); así como a las compensaciones, apoyos y adeudos a cargo de los primeros tres institutos de seguridad social y sus aportaciones de seguridad social de carácter estatutario; no obstante, estos permiten identificar la contribución de cada Pp al cumplimiento del objetivo superior establecido en la FID.

Al respecto, la ASF considera que la FID del Pp J003 debería incluir un indicador cuyas variables permitan identificar el origen y uso de los recursos, así como lo que se pretende lograr con su ejecución, en términos de cobertura y oportunidad y el impacto de su ejecución en la población beneficiada; [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

c) Valoraciones externas realizadas por la SHCP

Ante las deficiencias identificadas, en 2018, para la construcción y diseño de las herramientas que permitan valorar el grado de cumplimiento de objetivos y metas de cada Pp en cuestión, se solicitaron a cada una de las entidades fiscalizadas los diagnósticos en los que se establecieran las causas, efectos y características del problema público que les dio origen, de manera argumentada y estructurada; la caracterización de la población que se ve afectada por el problema; el tipo de intervención que realiza el Pp y la justificación que lo sustenta; al respecto, se constató que, a ese año, el IMSS, [REDACTED] no contaron con ningún instrumento que permitiera identificar la razón de ser de cada uno de los programas presupuestarios, ni la forma en que busca solucionar la problemática de manera directa en la población o área que atiende.

Asimismo, se verificó que, en 2018, ninguno de los Pp en cuestión fue incluido en el Programa Anual de Evaluación correspondiente; en ese conte xto, la SHCP informó que, de conformidad con el inventario del CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, los Pp con modalidad U, E, B, P, F, G, R, K o J fueron excluidos de la población objetivo susceptible para ser valorada; no obstante, la secretaría refirió que en la elaboración del PAE 2019 fueron incluidos para una evaluación y monitoreo de las fichas de indicadores para resultados, 24 (92.0%) de los 26 Pp en cuestión que contaron con una FID para ese ejercicio fiscal, entre los que se encuentran los Pp [REDACTED]

[REDACTED] J003 a cargo del IMSS, lo cual fue corroborado con la revisión del PAE correspondiente.

Asimismo, argumentó que, aun cuando se consideró la inclusión de los Pp J001 y J004 a cargo del IMSS a petición de ese instituto, los recursos asignados para realizar esta tarea resultaron insuficientes para cubrir dichas evaluaciones, por lo que se sugirió que fueran integrados en el PAE 2020, con objeto de atender la solicitud realizada, sin que la SHCP proporcionara evidencia documental de ese hecho.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

- d) Evaluación de resultados y avances de los Pp relacionados con la política de pensiones bajo el régimen de beneficio definido

Adicionalmente, la ASF verificó que, en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2018, emitidos por la SHCP, el IMSS y el ISSSTE, se reportaron los avances de los indicadores de los Pp en cuestión, conforme a su periodicidad, cuyos resultados se presentan en el Anexo número 16.5 de este informe.

Con el análisis de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2017, [REDACTED]

La información reportada, en 2018, por el IMSS para los Pp J001 y J004 evidenció el cumplimiento de las metas programadas en el 80.0% (4) de sus indicadores, mientras que del 20.0% (1) correspondiente al nivel de fin, a la fecha de elaboración del presente informe, no se ha reportado el grado de avance en su cumplimiento; asimismo, respecto de los resultados del Pp J003, se identificó que su meta programada fue de 0.0 y lo reportado al cuarto trimestre de 2018 fue un valor negativo, sin que el instituto evidenciara las justificaciones de dichas inconsistencias.

Con base en estos resultados, la ASF considera que los resultados de 19 (70.4%) de los 27 indicadores reportados fueron integrados en los referidos informes trimestrales conforme a la periodicidad establecida; no obstante, se constató que en los 8 (29.6%) restantes no se reportó el grado de avance en el cumplimiento de los indicadores correspondientes, lo que evidenció deficiencias en la integración de la información generada por las entidades fiscalizadas para promover la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos y, con ello, facilitar su evaluación y contar con información sobre el desempeño de los Programas presupuestarios. Las observaciones correspondientes a este apartado fueron integradas en el resultado núm. 10 "Rendición de Cuentas" del presente informe.

Conclusión

En 2018, el sistema de pensiones bajo el régimen de beneficio definido conjuntó 29 Programas presupuestarios, de los cuales el 82.8% (24) estuvo clasificado como "Obligaciones del Gobierno

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Federal", entre los que se encontraron 23 Pp de modalidad J "Pensiones y jubilaciones", y uno de modalidad T "Aportaciones a la seguridad social", 17.2% (5) estuvo clasificado como "Desempeño de las Funciones", entre los que se identificaron 4 Pp de modalidad R "Específicos", y uno G "Regulación y Supervisión". Asimismo, se identificó que el 10.3% (3 Pp) dispuso de una MIR; el 82.7% (24 Pp) contó con una FID y el 6.9% (2) restante no diseñó la herramienta correspondiente.

En el caso de los programas presupuestarios que, en 2018, contaron con una FID como instrumento para estimar y valorar su desempeño, se identificó que [REDACTED] solo 1 (4.2%) fue responsabilidad del IMSS. Asimismo, se constató, que la SHCP proporcionó a dichas entidades la exención de la MIR como herramienta de evaluación y seguimiento para sus programas presupuestarios, los cuales, de conformidad con los criterios correspondientes a los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018, mantuvieron dicha facultad vigente para el ejercicio fiscal auditado, en cumplimiento del art. 45 párrafo primero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Respecto de los 3 Pp que en 2018 contaron con MIR, se constató que, únicamente el Pp J001 "Pensiones en curso de pago Ley 1973", a cargo del IMSS dispuso de un árbol del problema en el que se incluyeron las causas y efectos que derivaron de éste; asimismo, dispuso de un árbol de objetivos cuyo propósito fue enmarcar el fin último o la solución que el Gobierno Federal pretende dar con su implementación, en cumplimiento del numeral IV.2.2 de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores.

En lo referente al programa presupuestario J004 "Pago de subsidios a los asegurados", a cargo del IMSS, no se acreditó que las dependencias contaran con un análisis del problema que se pretende atender, ni de los objetivos establecidos para el ejercicio del presupuesto, conforme a lo mandado en el numeral IV.2.2 de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores.

En el caso del IMSS, se constató que, en 2018, los Pp J001 "Pensiones en curso de pago Ley 1973" y J004 "Pago de subsidios a los asegurados", la lógica vertical cumplió con lo establecido en la Guía para el diseño de indicadores estratégicos; no obstante, en la lógica horizontal se presentaron deficiencias en la construcción de los indicadores de nivel fin, propósito, componente y actividad, ya que su método de cálculo no permitió evaluar concretamente los objetivos señalados; asimismo, se identificaron inconsistencias en los conceptos utilizados en el objetivo, su indicador y el método de cálculo, lo que propició que estos tres no fueran congruentes para realizar la evaluación

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

pertinente, conforme a lo establecido en el numeral IV.2.2 de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores.

Además, en 2018, los 24 Pp a cargo de la SHCP, el IMSS y el ISSSTE que contaron con una FID, con los requisitos principales establecidos en los Criterios para el registro y actualización de la MIR de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2018, en cuanto al formato establecido; asimismo, cada una estuvo alineada a un objetivo y la estrategia de mediano plazo y, en la mayoría de los casos el indicador estuvo enfocado en la valoración del uso de los recursos. Sin embargo,

[REDACTED]

[REDACTED] el 62.5% restante (15) correspondiente al IMSS y a la SHCP no fueron suficientes para valorar el uso y destino de los recursos utilizados para financiar el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social y, con ello, reflejar los cambios vinculados a la implementación de cada uno, en términos de lo establecido en el artículo 27, párrafo cuarto y 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el numeral III.1 de la Guía para el diseño de indicadores estratégicos.

Pre-recomendación al desempeño núm. 34

Instituto Mexicano del Seguro Social

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social elabore un diagnóstico que en el que se defina y analice el problema que dio origen al Pp J004 "Pago de subsidios a los asegurados", sus causas y consecuencias, así como los efectos que se pretenden lograr con la implementación del Pp, e incorpore en su MIR, así como en la correspondiente al Pp J001 "Pensiones en curso de pago Ley 1973" indicadores que permitan identificar lo que se pretende lograr en ese año con la ejecución de cada Pp, en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, a fin de evidenciar el uso y destino de los recursos utilizados para financiar el cumplimiento de sus obligaciones pensionarias y, con ello, reflejar los cambios vinculados a la implementación de cada programa, en términos de lo establecido en IV.2.2 de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores, e informe a la Auditoría Superior de la Federación respecto de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

Resultado núm. 10 Con observaciones y Acciones

Rendición de cuentas

NORMATIVA EN MATERIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Ordenamiento	Artículo	Contenido
Ley General de Contabilidad Gubernamental	54	La información presupuestaria y programática que forme parte de la Cuenta Pública deberá relacionarse, (...) con los objetos y prioridades de la planeación del desarrollo (...), incluir los resultados de la evaluación de desempeño de los programas federales, (...) y utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas (...)
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	1, párrafo segundo	Los sujetos (...) deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de (...) rendición de cuentas (...).
	24, fracción I	La programación y presupuestación del gasto público comprende: Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño.
	111, párrafo tercero	Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública explicando en forma detallada las causas de las variaciones (...).
Reglamento de la Ley Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria	64, fracción III	Las dependencias y entidades deberán realizar los cargos al Presupuesto de Egresos, a través de los gastos efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y registrados en los sistemas contables correspondientes sujetándose a sus presupuestos autorizados, observando para ello que se realicen: (...) La solicitud de pago de los gastos efectivamente devengados a través de cuentas por liquidar certificadas.

Con la finalidad de verificar que la SHCP, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE reportaron el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como la atención al problema público identificado, relacionado con la garantía del pago de una pensión al término de la vida laboral de los trabajadores, se revisó la estrategia programática incluida en el PEF, el análisis de ejercicio del presupuesto de la Cuenta Pública y los informes trimestrales, correspondientes al ejercicio 2018.

El resultado se presenta en 3 apartados: 1) Avance reportado en la Cuenta Pública de la atención del problema público y sus causas; 2) Cumplimiento de los objetivos y metas asociados y 3) Presupuesto ejercido en materia de pensiones.

1) Avance reportado en la Cuenta Pública de la atención del problema público y sus causas

En la exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2018 se estableció que las obligaciones de pago de las pensiones bajo el régimen de beneficio definido por parte del Gobierno Federal, del IMSS e ISSSTE, así como los de las Empresas Productivas del Estado (PEMEX y CFE), presentaría un aumento de 39.1 mil millones de pesos, lo que significó un crecimiento de 5.2%, en términos reales, respecto del aprobado en 2017 (754,603.5 millones de pesos).

En este contexto, tanto el IMSS como el ISSSTE concentraron el 69.2% del incremento estimado, equivalente a 27.1 mil millones de pesos; mientras que PEMEX y CFE participaron con un 21.8%,

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

equivalente a un monto de 8.5 mil millones de pesos, y el Gobierno Federal registró el 9.0%, ya que previó una erogación adicional de 3.5 mil millones de pesos respecto del año previo.

Con la revisión del apartado "Estructura Programática" incluido en el PEF 2018 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] Por lo que respecta a la operación de la política, el IMSS refirió la obligación del pago de las pensiones a los trabajadores que cumplan los requisitos; [REDACTED]
[REDACTED]

A continuación, se presentan un cuadro con el análisis de los objetivos establecidos y la información reportada en la Cuenta Pública 2018.

RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES-INFORMACIONES PRELIMINARES

INFORMACIÓN REPORTADA RESPECTO DEL AVANCE

Institución	Estrategia Programática del PEF 2018	Análisis del E
Formulación de políticas para la promoción, desarrollo y supervisión en materia de pensiones.		
SHCP	La Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS) coadyuvará mediante su participación en los órganos de gobierno de los diversos institutos de seguridad social, en el proceso de transformación de los sistemas de pensiones de beneficio definido a esquemas de contribución definida de las entidades públicas, con lo que se busca generar ahorros para el Estado y facilitar la portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas existentes, promoverá dentro del sistema de pensiones y seguridad social, un marco que propicie la sustentabilidad financiera. Coordinará con los diferentes integrantes del sistema, la realización de trabajos de revisión, análisis y, en su caso, elaboración de propuestas de adecuación del marco jurídico, operativo y financiero en materia de pensiones.	No reportó resultados respecto
Diseño y operación		
SHCP	<p>Impulsar el desarrollo de esquemas que permitan reestructurar con mayor eficacia los sistemas de seguridad social y realizar las acciones que conlleven a recobrar y garantizar la viabilidad financiera de los institutos; así como seguir mejorando los sistemas de pensiones a efecto de que los trabajadores, al momento de su retiro, puedan disponer de una pensión.</p> <p>Con el propósito de hacer frente al pago de las obligaciones, las asignaciones previstas se destinarán a cubrir las pensiones en curso de pago. Asimismo, se cubrirá en pago de las pensiones y compensaciones del personal de las Fuerzas Armadas Mexicanas y la aportación anual del 15.0% de los haberes, haberes de retiro y pensiones.</p> <p>Adicionalmente, se ministrarán los recursos necesarios para hacer frente al pago de las pensiones de los jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México y de Luz y Fuerza del Centro.</p>	El presupuesto del ramo 19 as relación al presupuesto aprobado tuvo un aumento del 0.8%. Es ministrados para cubrir las obli pensiones en curso de pago, co Social, así como a las pensiones del Seguro Social, así como por
IMSS	El instituto reconoce las funciones como institución proveedora y garante de servicios de seguridad social y plantea mejorar la atención de las prestaciones económicas y sociales, así como garantizar el derecho al otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos, será garantizada por el Estado.	En 2018, el presupuesto pagado en 0.4% el monto aprobado. Lc Pensiones y Jubilaciones se pre mayor en 3.3% para las pensión en el costo unitario, finalmente tuvieron un mayor gasto del 4.1
ISSSTE	<p>Evaluar la calidad y cantidad de los seguros y prestaciones que el instituto ofrece a sus derechohabientes y dar seguimiento a la situación financiera para dimensionar el impacto de los retos económicos y demográficos a los que se enfrenta.</p> <p>Para avanzar en la atención de calidad, exige una administración eficiente que permita cubrir las prioridades del servicio.</p> <p>Para alcanzar las metas nacionales, objetivos, estrategias y líneas de acción para mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen se busca impulsar los programas y proyectos que se enfocan directamente a las necesidades de los derechohabientes.</p>	El instituto reportó que en el ru en un 1.7% respecto al aproba correspondió al pago de las per recursos provienen de las transi
CFE	No se establecieron objetivos relacionados con la materia de pensiones bajo el régimen de beneficio definido.	PEMEX reportó que, en 2018, su lo que corresponde al rubro d principalmente de menores apc
PEMEX	No se establecieron objetivos relacionados con la materia de pensiones bajo el régimen de beneficio definido.	La CFE informó que el presupu 14.3%. Por lo que corresponde que el personal jubilado super aumento en un 2.2% respecto d

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública, correspondientes al ejercicio fiscal 2018.

N LA ATENCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO, 2018

Inicio del Gasto de la Cuenta Pública 2018	Comentarios
programado en la estructura programática.	Se desconocieron las acciones que la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS) realizó para generar ahorros al Estado y facilitar la portabilidad de derechos por lo que lo reportado en la Cuenta Pública no se corresponde con el cumplimiento de los objetivos planteados en la estrategia programática.
ió a 710,738,977.4 miles de pesos, superior en 1.6% con or lo que corresponde al rubro de Pensiones y Jubilaciones umento se explica principalmente por mayores recursos ones a cargo de del Gobierno Federal con respecto a las me al artículo Duodécimo Transitorio de la Ley del Seguro ridas en el artículo Décimo Segundo Transitorio de la Ley remento en las transferencias realizadas al ISSFAM.	Se identificó que lo reportado en Cuenta Pública sólo refleja la obligación que cumple el Gobierno Federal en garantizar el pago de las pensiones y jubilaciones del régimen de beneficio definido; sin embargo, no refleja las acciones implementadas para impulsar la restructuración de los sistemas de seguridad social, garantizar la viabilidad financiera de los institutos, así como mejorar los sistemas de pensiones a efecto de que los trabajadores, al momento de su retiro, puedan disponer de una pensión, que se estableció en la estrategia programática.
stituto fue de 682,140,427.0 miles de pesos, cifra superior erior debido a un mayor gasto registrado, en el rubro de un aumento del 2.2%. El aumento se derivó de un gasto n curso de pago, también se registró un aumento del 3.8% recursos erogados en subsidios, ayudas e indemnizaciones	El IMSS reportó en la Cuenta Pública información respecto de los recursos erogados para el pago de pensiones, pero no informó de las acciones realizadas para poder garantizar este derecho.
le Pensiones y Jubilaciones se otorgaron mayores recursos el total del presupuesto erogado en este rubro, el 99.9% es y jubilaciones del régimen de beneficio definido, cuyos cías que hace el Gobierno Federal al instituto.	La información reportada en la Cuenta Pública se limitó a reportar el pago de pensiones y distinguió que el recurso se destina, mayoritariamente, a las pensiones y jubilaciones bajo el régimen de beneficio definido.
upuesto disminuyó en un 0.9% respecto del aprobado. Por nsiones y Jubilaciones disminuyó en un 12.1%, derivado ones al Fondo Laboral de Petróleos Mexicanos.	La información reportada por PEMEX se limitó a indicar las justificaciones de la disminución de los recursos ejercidos en el pago de pensiones y jubilaciones y, debido a que no estableció objetivos en el PEF, no fue posible verificar su avance en la atención del problema público.
pagado en 2018 fue superior respecto al aprobado en un bro de Pensiones y Jubilaciones, reportó que derivado de meta prevista, el presupuesto asignado en esta materia robado.	La información reportada por la CFE se limitó a indicar las justificaciones del aumento en el monto para el pago de pensiones y jubilaciones y, debido a que no estableció objetivos en el PEF, no fue posible verificar su avance en la atención del problema público.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Con la revisión del apartado "Análisis del ejercicio de los recursos", se identificó que, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

En cuanto al diseño y operación del régimen, se identificó que la SHCP, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE reportaron información respecto del pago de las obligaciones pensionarios y las causas de las variaciones que presentó el presupuesto pagado respecto del aprobado. La ASF considera que la información reportada es limitada, por lo que no se contó con los elementos suficientes para conocer el avance en la atención del problema público relacionado con garantizar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral así como sus causas, las cuales se circunscriben a un diseño deficiente, baja cobertura del régimen y baja sustentabilidad de los esquemas pensionados bajo ese régimen, debido a que [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] por lo que corresponde a la operación sólo se reportaron las causas de las variaciones en el monto ejercido para el pago de las pensiones.

2) Cumplimiento de los objetivos y metas asociados

A efecto de verificar el cumplimiento de las metas establecidas en la formulación de políticas, el diseño y operación del régimen de beneficio definido, se revisaron los indicadores establecidos en el PEF 2018 para 28 programas presupuestarios (Pp) relacionados con el pago de pensiones a cargo del IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, de los que 3 (10.3%) contaron con MIR y 25 (89.7%) registraron FID.

[REDACTED] se identificaron 34 indicadores de los que 8 (23.5%) fueron estratégicos, con los que se midió el grado de cumplimiento de la políticas de pensiones en términos del pago oportuno a los trabajadores que solicitaron su pensión; y 26 (76.5%) fueron de gestión, los cuales midieron el avance y logro en procesos y actividades relacionadas con la programación y ejercicio de los recursos de los programas presupuestario que se refiere a la forma en que los bienes públicos fueron entregados, por lo que estos indicadores no son suficientes para conocer el avance en el cumplimiento de los objetivos de la política. El avance en el cumplimiento de las metas de los 34 indicadores, se muestra a continuación:

Programa Presupuestario	
Diseño y Operación	
SHCP	
J006 "Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE	
1	Nómina de pensiones del ISSSTE. (anual)
J008 Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago	
2	Pensiones en curso de Pago del IMSS. (anual)
J009 Pensiones Civiles Militares y de Gracia	
3	Pensiones Civiles, Militares y de Gracia.
J011 Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	
4	Cuota Estatal y Especial Afores IMSS.
J012 Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	
5	Cuota Social Afores IMSS.
J017 Fondo de Reserva para el Retiro IMSS	
6	Fondo de Reserva para el Retiro IMSS.
J022 Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE	
7	Cuota Social Afores ISSSTE.
J025 Previsiones para las pensiones en curso de pago de los ex-trabajadores de Luz y Fuerza del Centro	
8	Pensiones de los extrabajadores de Luz y Fuerza del Centro en Liquidación.
J026 Previsiones para el Pago de las Pensiones de los Jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México	
9	Pensiones de los Jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México en Liquidación.
R010 Pagos de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio	
10	Pagos de Defunción y Gastos de Sepelio.
R013 Compensaciones de Carácter Militar con Pago único	
11	Compensaciones de Carácter Militar con Pago Único.
R015 Apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE	
12	Transferencias para financiar obligaciones de seguridad social.
R023 Adeudos con el IMSS e ISSSTE	
13	Adeudos con el IMSS e ISSSTE.
T005 Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones	
14	Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones ISSFAM.
IMSS	
J001 "Pensiones En Curso De Pago Ley 1973"	
Fin	
15	Proporción de Población derechohabiente beneficiada con el otorgamiento de pensión.
16	Ahorro financiero interno.
Propósito	
17	Porcentaje de efectividad en los depósitos bancarios para la nómina de pensionados que cobran por acreditamiento en cuenta bancaria.
Componente	
18	Porcentaje de trámites atendidos oportunamente de las pensiones nuevas.
Actividad	
19	Porcentaje de solicitudes de pensión concluidas.
J004 "PAGO DE SUBSIDIOS A LOS ASEGURADOS"	
Fin	
20	Financiamiento interno al sector privado.
21	Proporción de la población asegurada beneficiada con un ingreso por concepto de pago de subsidio por Incapacidad.
Propósito	
22	Porcentaje de casos dispuestos en ventanilla de la institución bancaria para cobro del subsidio por el asegurado en un plazo máximo de 3 días.
Componente	
23	Proporción de casos tramitados oportunos de las incapacidades nominativas con pago.

LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA DEUDA PÚBLICA y la CUENTA PÚBLICA DE 2018
(jes)

	Cuenta Pública		Trimestre							
			1º		2º		3º		4º	
	Programada	Avance	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado
	100.0	101.0	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	101.3
	100.0	103.4	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	103.7
	97.0	102.8	97.0	n.d.	97.0	n.d.	97.0	n.d.	97.0	103.0
	94.1	99.1	95.0	n.d.	95.0	n.d.	95.0	n.d.	95.0	99.1
	96.0	96.2	96.0	n.d.	96.0	n.d.	96.0	n.d.	96.0	96.2
	100.0	85.7	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	85.7
	95.0	86.0	95.0	n.d.	95.0	n.d.	95.0	n.d.	95.0	86.0
	97.0	105.7	97.0	n.d.	97.0	n.d.	97.0	n.d.	97.0	105.7
	97.0	97.3	97.0	n.d.	97.0	n.d.	97.0	n.d.	97.0	97.6
	90.0	87.9	90.0	n.d.	90.0	n.d.	90.0	n.d.	90.0	87.9
	90.0	80.4	90.0	n.d.	90.0	n.d.	90.0	n.d.	90.0	83.4
	100.0	100.0	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	100.0
	100.0	100.0	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	100.0
	95.0	113.3	95.0	n.d.	95.0	n.d.	95.0	n.d.	95.0	113.3
	6.9	105.0	6.9	n.d.	6.9	n.d.	6.9	n.d.	6.9	7.3
	65.0	100.5	65.0	n.d.	65.0	n.d.	65.0	n.d.	65.0	n.d.
	99.0	99.7	99.0	n.d.	99.0	n.d.	99.0	n.d.	99.0	99.7
	97.0	98.5	97.0	n.d.	97.0	98.5	97.0	98.5	97.0	98.5
	98.0	98.1	98.0	96.3	98.0	97.6	98.0	98.3	98.0	98.1
	40.0	88.0	40.0	n.d.	40.0	n.d.	40.0	n.d.	40.0	n.d.
	0.8	98.8	0.8	n.d.	0.8	n.d.	0.8	n.d.	0.8	0.8
	96.0	102.9	96.0	n.d.	96.0	n.d.	96.0	n.d.	96.0	98.8
	99.0	100.5	99.0	n.d.	99.0	99.5	99.0	99.5	99.0	99.5

Programa Presupuestario	
Actividad	
24	Total de Certificados de Incapacidad subsidiados.
J003 Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS	
25	Tasa de variación del Gasto del RJP del IMSS, Capítulo 4000, con respecto al presupuesto autorizado.
ISSSTE	
J019 Pensiones por Riesgos de Trabajo	
26	Porcentaje de pensiones por riesgos de trabajo correspondientes al Artículo Décimo Transitorio otorgadas en un plazo máximo de 20 días hábiles.
J020 Subsidios y Ayudas	
27	Porcentaje de cobertura del pago de los Subsidios y Ayudas.
J021 Pensiones por Invalidez	
28	Porcentaje de Pensiones por Invalidez otorgadas en un plazo máximo de 15 días hábiles.
J022 Pensiones por Causa de Muerte	
29	Porcentaje de Pensiones por Causa de Muerte otorgadas en un plazo máximo de 15 días hábiles.
J024 Pensiones por Cesantía	
30	Porcentaje de Pensiones de Cesantía en Edad Avanzada Otorgadas en un plazo máximo de 15 días hábiles.
J025 Pensiones por Vejez	
31	Porcentaje de Pensiones de Retiro por Edad y Tiempo Otorgadas en un plazo máximo de 15 días hábiles.
J026 Pensiones y Jubilaciones	
32	Porcentaje de Pensiones y Jubilaciones Otorgadas en un plazo máximo de 15 días hábiles.
J027 Indemnizaciones Globales	
33	Porcentaje de Indemnizaciones Globales pagadas.
J028 Pagos de Funeral	
34	Porcentaje de cobertura de reposiciones de gastos de funeral.
PEMEX	
J002 Aportaciones para pago de pensiones y jubilaciones	
Sin indicadores definidos	
CFE	
J001 Pago de pensiones y jubilaciones	
Sin indicadores definidos	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2018
n.d.: No disponible. Debido a que la periodicidad de los indicadores es anual, en los tres primeros trimestres no son reportados los avances.

RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA DEUDA PÚBLICA y la CUENTA PÚBLICA DE 2018
(en millones de pesos)

	Cuenta Pública		Trimestre							
			1º		2º		3º		4º	
	Programada	Avance	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado	Programado	Alcanzado
	100.0	103.4	100.0	101.38	100.0	102.3	100.0	102.8	100.0	103.4
	0.0	100.0	0.0	n.d.	0.0	n.d.	0.0	n.d.	0.0	-0.3
	96.0	104.2	96.0	n.d.	96.0	n.d.	96.0	n.d.	96.0	100.0
	100.0	99.3	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	n.d.	100.0	99.2
	93.0	99.6	93.0	n.d.	93.0	n.d.	93.0	n.d.	93.0	92.1
	88.0	95.7	88.0	n.d.	88.0	n.d.	88.0	n.d.	88.0	83.0
	95.0	98.0	95.0	n.d.	95.0	n.d.	95.0	n.d.	95.0	83.0
	93.0	101.0	93.0	n.d.	93.0	n.d.	93.0	n.d.	93.0	94.0
	95.0	100.3	95.0	n.d.	95.0	n.d.	95.0	n.d.	95.0	95.2
	70.0	142.9	70.0	n.d.	70.0	n.d.	70.0	n.d.	70.0	100.0
	98.0	102.0	98.0	n.d.	98.0	n.d.	98.0	n.d.	98.0	100.0
	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

Con la revisión de los 34 indicadores definidos para los Pp relacionados con la formulación de políticas, el diseño y la operación del régimen pensionario de beneficio definido, se identificó que 18 (52.9%) reportaron un cumplimiento de sus metas igual o mayor al 100.0%, debido a que no modificaron sus metas y los resultados fueron favorables; y 16 (47.1%) reportaron un avance de entre el 80.0% y el 99.9%, por motivos como la modificación del presupuesto ya que para los indicadores de gestión el método de cálculo es la relación entre el presupuesto ejercido y el presupuesto autorizado.

Asimismo, se verificó que la información reportada en la Cuenta Pública y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondientes al ejercicio fiscal 2018 fue congruente para 13 indicadores, a cargo del IMSS y el ISSSTE; mientras que para 21 se encontraron diferencias, sin que las entidades presentaran las justificaciones correspondientes.

La ASF considera que no se cuenta con indicadores suficientes que permitan dar cuenta del avance en la atención del problema público relacionado con garantizar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral ni de sus causas asociadas.

3) Presupuesto ejercido en materia de pensiones

Para identificar los recursos ejercidos en los programas presupuestarios destinados a la atención del problema público que pretende atender el régimen pensionario de beneficio definido, se revisó y analizó la información de la SHCP, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, correspondiente al apartado "Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática" incluido en la Cuenta Pública 2018, las adecuaciones presupuestarias externas e internas autorizadas y las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) de ese año fiscal.

A continuación, se presenta el presupuesto ejercido para los 29 Pp relacionados con el diseño, regulación y operación del régimen pensionario en revisión:

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS EXTERNAS E INTE
(Miles)

Actividad	Categoría					Monto	Adecuaciones Internas		Adecuaciones Ex	
	Núm.	Ra- mo	Unidad Respon- sable	Modali- dad	Programa presupuestario	Aprobado	Ampliaciones	Reducciones	Ampliaciones	Re
						(a)	(b)	(c)	(d)	
	TOTAL					778,561,879.7	n.c.	n.c.	n.c.	
Diseño, regulación	1	6	SHCP	G	001 Regulación del sector financiero ^{1/}	63,635.4				
	Total presupuestado para diseño					63,635.4	n.d.	n.d.	n.d.	
Principales operadores de la política	3	50	IMSS	J	004 Pago de subsidios a los asegurados	17,063,372.5	701,074.4	0.0	0.0	
	4	50	IMSS	J	001 Pensiones en curso de pago Ley 1973	266,214,252.1	9,696,788.9	0.0	0.0	
	5	50	IMSS	J	003 Régimen de Pensiones y Jubilaciones IMSS	87,108,842.0	0.0	2,367,674.2	0.0	
	Total IMSS					370,386,466.6	10,397,863.3	2,367,674.2	0.0	
	6	51	ISSSTE	J	019 Pensiones por Riesgos de Trabajo	3,146,240.2				
	7	51	ISSSTE	J	020 Subsidios y Ayudas	56,345.4				
	8	51	ISSSTE	J	021 Pensiones por Invalidez	24,676.8				
	9	51	ISSSTE	J	022 Pensiones por Causa de Muerte	1,024,845.3				
	10	51	ISSSTE	J	024 Pensiones por Cesantía	260,934.7				
	11	51	ISSSTE	J	025 Pensiones por Vejez	7,185,198.7				
	12	51	ISSSTE	J	026 Pensiones y Jubilaciones	194,976,970.4				
	13	51	ISSSTE	J	027 Indemnizaciones Globales	121,153.2				
	14	51	ISSSTE	J	028 Pagos de Funeral	849,693.5				
	Total ISSSTE					207,589,712.8				
	15	52	PEMEX	J	002 Aportaciones para pago de pensiones y jubilaciones	63,873,965.0				
	Total PEMEX					63,873,965.0				
	16	53	CFE	J	001 Pago de pensiones y jubilaciones	38,698,114.8				
	Total CFE					38,698,114.8				
	17	19	SHCP	T	005 Cuota correspondiente de los Haberes, Haberes de Retiro y Pensiones	5,232,544.6				
	18	19	SHCP	J	011 Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	5,882,921.6				
	19	19	SHCP	J	012 Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	35,351,100.0				
	20	19	SHCP	J	017 Fondo de Reserva para el Retiro IMSS	350,000.0				
	21	19	SHCP	J	022 Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE	2,962,700.0				
	22	19	SHCP	J	006 Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE ^{1/}	206,265,000.0				
	23	19	SHCP	J	008 Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago ^{1/}	266,214,252.1	0.0	0.0	19,037,207.2	10
	24	19	SHCP	J	009 Pensiones Civiles Militares y de Gracia	22,126,300.0				
	25	19	SHCP	J	025 Previsiones para las pensiones en curso de pago de los Extrabajadores de Luz y Fuerza del Centro	19,571,400.0				
	26	19	SHCP	J	026 Previsiones para el Pago de las Pensiones de los Jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México	2,846,247.7				
	27	19	SHCP	R	015 Apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE	61,500.0				
	28	19	SHCP	R	023 Adeudos con el IMSS e ISSSTE	3,350,442.0				
29	19	SHCP	R	010 Pagos de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio	115,300.0					
30	19	SHCP	R	013 Compensaciones de Carácter Militar con Pago único	226,800.0					
Total ramo 19					98,007,255.9					
Total presupuestado para la operación					778,625,515.1					

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, por medio de los oficios números CA/COMAUD/AI/GEIR/0976/^{1/} El monto de estos programas no suman en el total debido a que los recursos se destinan a los programas presupuestarios del IMSS e ISSSTE, los cuales ya se contabilizaron en el presupuesto. N.d. No disponible.

Se identificó que en la Cuenta Pública 2018 se reportó que [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] en cuanto al diseño y la operación, el pago de las pensiones, en ese año, ascendió a 775,799,636.5 miles de pesos, lo que significó una disminución del 0.4% (2,825,878.6 miles de pesos) a lo presupuestado. [REDACTED]

[REDACTED]

Con la finalidad de corroborar los datos reportados en cuenta pública y verificar la congruencia con lo reportado por las entidades fiscalizadas para la integración de la Cuenta Pública 2018, se revisó la información remitida de las adecuaciones presupuestarias internas y externas. De las que se identificaron incongruencias en la información del programa presupuestario J001 "Pensiones en curso de pago Ley 1973" del IMSS con inconsistencia de 805,222.3 miles de pesos [REDACTED]

[REDACTED]

Conclusión

En 2018, en la Cuenta Pública, la SHCP no reportó información respecto de los objetivos planteados en el PEF de ese año, relacionados con el diseño y regulación del régimen pensionario de beneficio definido, referentes a la transición de ese régimen pensionario al de contribución definida, ni de la mejora de la sustentabilidad financiera del régimen para garantizar el pago de las pensiones; mientras que, en cuanto a la operación, la SHCP, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE reportaron información respecto del pago de las obligaciones pensionarias y las causas de las variaciones que presentó el presupuesto pagado respecto del

Número de Auditoría: 47-GB/CP2018

aprobado, por lo que la ASF considera que la información reportada es limitada y para conocer el avance en la atención del problema público relacionado con garantizar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral así como sus causas, las cuales se circunscriben a un diseño deficiente, baja cobertura del régimen y baja sustentabilidad de los esquemas pensionarios, lo que no garantizó la aplicación del criterio de rendición de cuentas establecido en artículo 1, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Se detectó que de los 29 programas presupuestarios (Pp) que, en 2018, se relacionaron con el pago de pensiones a cargo de la SHCP, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, 3 (10.3%) contaron con MIR y los 26 (89.7%) restantes, registraron FID, de los que se revisaron 34 indicadores correspondientes a los Pp a cargo del IMSS e ISSSTE, [REDACTED]

[REDACTED] en cumplimiento de los artículos 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. De los 34 indicadores definidos, 8 (23.5%) fueron estratégicos y 26 (76.5 %) de gestión, por lo que se orientaron a medir la forma en la que los recursos se distribuyeron y no en medir el grado de cumplimiento de la política, por lo que la ASF considera que no se contó con indicadores suficientes que permitan dar cuenta del avance en la atención del problema público relacionado con garantizar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral ni de sus causas asociadas. Asimismo, se verificó que la información reportada en la Cuenta Pública y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondientes al ejercicio fiscal 2018 fue congruente para 13 indicadores, a cargo del IMSS y el ISSSTE; mientras que para 21 se encontraron diferencias, sin que las entidades presentaran las justificaciones correspondientes.

Se corroboró que, en 2018, el presupuesto ejercido en materia de diseño, regulación y operación del régimen de beneficio definido, ascendió a 778,839,538.7 miles de pesos, inferior en 0.4% a lo aprobado en el PEF de ese año. [REDACTED]

[REDACTED] En cuanto a la operación, el pago de pensiones, en ese año, ascendió a 775,799,636.5 miles de pesos, lo que significó una disminución del 0.4% (2,825,878.6 miles de pesos) a lo presupuestado. [REDACTED]

[REDACTED]

Por lo que se refiere a los operadores, [REDACTED] se identificaron incongruencias en la información del Pp J001 "Pensiones en curso de pago Ley 1973", a cargo del IMSS, por un monto de 805,222.3 miles de pesos. [REDACTED]

[REDACTED] en incumplimiento a lo establecido el artículo 64, fracción III del Reglamento de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Pre-recomendación al desempeño núm. 38

Instituto Mexicano del Seguro Social

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social incluya, en la estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, las medidas implementadas para garantizar el ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral, así como la atención de la baja cobertura, la fragmentación del diseño del régimen de beneficio definido, la falta de portabilidad y de sustentabilidad financiera; que reporte su avance en la Cuenta Pública; que acredite y reporte los avances de los programas presupuestarios J001 "Pensiones en curso de pago Ley 1973", J003 "Régimen de Pensiones y Jubilaciones del IMSS" y J004 "Pago de subsidios a los asegurados", así como las adecuaciones presupuestarias del programa J001 "Pensiones en curso de pago Ley 1973", y que asegure que la información reportada en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública se corresponda con la Cuenta Pública, o en su caso informe de las diferencias, del ejercicio fiscal que corresponda, a fin de contar con información confiable, suficiente y relevante, que fortalezca el criterio de rendición de cuentas de la información reportada, en los términos de los artículos 1, párrafo segundo; 107 y 11, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 64, fracción III del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Resultado núm. 11 Con Observaciones y Acciones (las pre-recomendaciones de este resultado no son aplicables al Instituto Mexicano del Seguro Social)

Avance en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

NORMATIVA EN MATERIA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Ordenamiento	Artículo/ Numeral	Contenido
Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.	1, párrafo segundo.	El Consejo, en el que participa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, coordinará las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la referida Agenda 2030.
Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2018	10	Con la finalidad de incorporar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la integración del PPEF 2018, las dependencias y entidades deberán vincular dichos objetivos con sus estructuras programáticas autorizadas(...).

Mediante la Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, de la cual México forma parte, se comprometieron, de forma colectiva, a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La ASF remitió un cuestionario a los entes fiscalizados para determinar el nivel de vinculación con los ODS, así como los avances en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Agenda 2030, el cual incluyó los cuatro aspectos siguientes: a) Acciones de comunicación, divulgación e involucramiento de la SHCP, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE, en relación con la implementación de la Agenda 2030; b) Conocimiento de su papel frente a los ODS, así como las acciones institucionales para implementar y articular los ODS, y d) Opinión institucional respecto de las necesidades y dificultades para la implementación de los ODS en México .

Con el análisis de los cuestionarios remitidos por el IMSS, el ISSSTE, PEMEX y la CFE se constató que los programas presupuestarios relacionados, en materia de pensiones y jubilaciones no se vincularon con algún objetivo de la agenda 20-30, toda vez que no contribuyen a la consecución de los mismos, por referirse a programas destinados al pago de obligaciones pensionarias.

Asimismo, la SHCP informó que, a 2018, los Pp J001, J003 y J004 a cargo del IMSS;

no fueron vinculados con los ODS en el PIPP debido a que no se identificó una contribución de dichos programas para la consecución de los ODS.

[REDACTED]

Conclusión

En el marco de la instalación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se le encomendaron a la secretaría la implementación la vinculación del presupuesto a los ODS y garantizar que las acciones que se realicen subsecuentemente contribuyan al cumplir lo establecido en la Agenda 2030, en términos de lo establecido en el artículo 1, párrafo segundo del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se constató que, en 2018, los Pp J001, J003 y J004 a cargo del IMSS, [REDACTED] no fueron vinculados con los ODS en el PIPP debido a que no se identificó una contribución de dichos programas para la consecución de los ODS, toda vez que se trató de un recurso destinado exclusivamente para el pago de pensiones y obligaciones mandatadas en las leyes de los institutos de seguridad social para garantizar el acceso a la seguridad social de la población.

[Handwritten signature]