

**EVALUACIÓN NÚMERO 1203
“EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE PENSIONES Y JUBILACIONES”**



2014

Índice

Introducción	5
1. Marco conceptual y características relevantes.....	9
2. Antecedentes históricos de la política pública de pensiones y jubilaciones.....	29
3. La política pública de pensiones y jubilaciones 1995-2013	37
3.1 Problema público	39
3.2 Diseño	43
3.3 Implementación	59
3.3.1. Regulación	60
3.3.2. Supervisión	67
3.4 Resultados.....	72
3.4.1. Cobertura de atención	72
3.4.2. Portabilidad de beneficios pensionarios	75
3.4.3. Viabilidad financiera.....	78
3.4.4. Ingreso del trabajador al término de su vida laboral	114
3.5 Conclusión capitular.....	128
4. Efectos de la política pública de pensiones y jubilaciones.....	133
4.1. Impacto de las obligaciones de pago por beneficio definido en la estabilidad de las finanzas públicas	135
4.2. Contribución de los fondos para el retiro en la estabilidad de las finanzas públicas	140
4.3. Obligaciones de pago futuras.....	146
a) Contribución definida.....	146
b) Gastos médicos de pensionados.....	156
c) Programa Pensión para Adultos Mayores	158
4.4. Conclusión capitular.....	167
5. Consideraciones finales y prospectiva	173
Glosario de términos.....	187
Bibliografía	191

Introducción

La seguridad social es de fundamental relevancia para el Estado y la sociedad, al ser concebida como el conjunto de medidas públicas destinadas a la protección de las comunidades contra las privaciones económicas y sociales, derivadas de reducciones o pérdida del ingreso por supuestos de infortunio.^{1/} Las pensiones y jubilaciones son derechos que se enmarcan en la protección que brinda la seguridad social, por lo que el Estado mexicano ha diseñado e implementado políticas públicas para garantizar su provisión.

La intervención gubernamental en materia de pensiones y jubilaciones inició formalmente en 1917, con la promulgación de la fracción XIV, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispuso la obligación de los patrones de pagar indemnizaciones a los trabajadores. Dicha disposición derivó en 1943 en la publicación de la Ley del Seguro Social, por medio de la cual la relación patrón-obrero en caso de riesgos de trabajo pasó al ámbito social, al señalarse que los seguros serían financiados mediante contribuciones tripartitas: el trabajador, el empleador y el Estado. El régimen de pensión establecido con esta reforma fue el de beneficio definido que, a grandes rasgos, consistió en establecer 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 hubiese contribuido al régimen.

En 1995 fue reformada la Ley del Seguro Social, y en 2007 la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para cambiar el sistema de pensiones de beneficio definido de los trabajadores afiliados a los institutos, particularmente los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, por un sistema de contribuciones definidas y cuentas individuales, administrado por

^{1/} Entre los supuestos de infortunio, en materia de seguridad social, se identifican las enfermedades, los accidentes de trabajo y enfermedades laborales, el desempleo, la invalidez, la vejez y la muerte.

empresas de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), las cuales operan a las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES), que tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales. La razón del cambio consistió en la inviabilidad financiera del régimen de beneficio definido originado por desequilibrios actuariales, así como por cambios en las tendencias demográficas, que se tradujeron en una creciente necesidad de obtener recursos fiscales para mantener el régimen de pensiones; a la vez, se consideraron los posibles efectos favorables que las nuevas modificaciones tendrían en los niveles de ahorro nacional, en la formalización del mercado laboral y en el desarrollo de los mercados financieros.

En línea con estas disposiciones, en los años posteriores se emprendieron una serie de cambios estructurales y normativos, cuyo propósito central consistió en procurar la cobertura universal, la portabilidad de beneficios pensionarios, así como la viabilidad de los regímenes de pensiones y jubilaciones, a fin de garantizar a los beneficiarios un ingreso en la etapa de retiro. Pero estas modificaciones se centraron en estructurar, regular y supervisar la operación de un nuevo régimen de contribuciones definidas, y dejaron sin cambios sustantivos la operación del régimen de beneficio definido utilizado históricamente, lo que derivó en la coexistencia de modos diferentes de operar las pensiones y jubilaciones, que prácticamente conllevaron a la implementación de políticas públicas distintas, cuyo común denominador recayó en el objetivo perseguido.

Con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2013, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) evaluó los avances y logros alcanzados respecto de las obligaciones y los propósitos gubernamentales establecidos en materia de pensiones y jubilaciones en el periodo 1995-2013. Para fines prácticos de la evaluación, los modos gubernamentales de abordar tanto los regímenes de pensión definida como los nuevos regímenes de contribución definida se concibieron como una sola política pública, denominada a lo largo del documento como la política pública de pensiones y jubilaciones 1995-2013.

El hallazgo central de la evaluación consistió en que si bien se ha incrementado la presión de los pasivos laborales sobre las finanzas públicas, y con ello el riesgo de no garantizar la provisión de pensiones y jubilaciones, los planteamientos y modificaciones de la política pública efectuados tras la reforma de 1995 fueron necesarios para atenuar dichos resultados. Pero a la vez, se identificaron debilidades relevantes de la política pública que limitaron sus alcances, entre las que destacan las tardías y aún incompletas modificaciones a los regímenes de pensiones y jubilaciones, así como la existencia de factores que por sus características no han sido considerados en los planteamientos de la política

pública, pero que agravan seriamente el comportamiento del déficit e impiden el cumplimiento de los objetivos en el mediano y largo plazos, como son los denominados factores estructurales –entre los que se encuentran los elevados porcentajes de economía informal, la pobreza, y las fallas en el mercado laboral–. Asimismo, las variables paramétricas que están detrás del funcionamiento de los regímenes pensionarios –tales como las tasas de aporte reducidas, los beneficios generosos otorgados por los sistemas de beneficio definido y los mínimos años para acceder al derecho de pensiones, lo que limita la suficiencia del ahorro–, y los cambios demográficos que afectan directamente el nivel de flujos de trabajadores y jubilados que irán transitando en el tiempo –considerando que cada vez nacen menos personas, y al mismo tiempo cada vez se vive más años –, tornan relevante su inclusión en la política pública, ya sea directa o indirectamente.

El detalle de estos hallazgos se presenta en los cinco capítulos que integran este documento. En el primer capítulo se expone el marco conceptual y las características relevantes de la política pública de pensiones y jubilaciones. En el segundo capítulo se abordan de forma breve y precisa los antecedentes históricos de la política pública sujeta a evaluación. En el tercer capítulo se precisan los resultados de la evaluación, considerando la identificación del problema público que la política de pensiones y jubilaciones pretendió abordar en el periodo 1995-2013; el diseño de atención en tres vertientes: normativo; institucional-organizacional, y programático-presupuestario; el análisis de la implementación del diseño del plan de acción en materia de regulación y supervisión de los regímenes; y los resultados de la política pública en términos de la cobertura de atención; la portabilidad de beneficios pensionarios; la viabilidad de los esquemas de beneficio definido y contribución definida, así como la cuantía de las pensiones que recibieron los trabajadores que se pensionaron a diciembre de 2013.

En el cuarto capítulo se identifican los efectos de la política pública considerando el impacto de las obligaciones de pago por beneficio definido de los regímenes de pensiones y jubilaciones en la estabilidad de las finanzas públicas, y la contribución de los fondos para el retiro en la estabilidad de las finanzas públicas. Asimismo, se incluye un ejercicio de proyecciones de las obligaciones de pago por concepto de las pensiones de los trabajadores incorporados a los esquemas de beneficio definido y de contribución definida, de los gastos médicos y de la pensión para adultos mayores; la participación de las obligaciones de pago en el Producto Interno Bruto (PIB) y en el Gasto Neto Presupuestario Pagado, así como la estimación de la distribución de los gastos por concepto de pensiones y jubilaciones que deberá cubrir el Gobierno Federal en el periodo 2014-2050.

En el quinto capítulo se presentan las consideraciones finales de la ASF respecto del conjunto de hallazgos de la evaluación de la política pública, así como la perspectiva de los puntos determinados como prioritarios de atención. Se añaden al documento dos apartados adicionales referentes al glosario de términos y a la bibliografía consultada para el desarrollo de la evaluación.

1. Marco conceptual y características relevantes

1. Marco conceptual y características relevantes

¿Qué son las pensiones y las jubilaciones?

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ^{2/} señala que la pensión corresponde al monto de dinero que recibe el trabajador al término de su vida laboral, en caso de invalidez, incapacidad o muerte; y que la jubilación se alcanza al cumplir con la edad y el periodo de empleo determinados en las normas de cada país o sistema de seguridad social. En la mayoría de los casos la edad oscila entre los 60 y 65 años, y el periodo de empleo entre 30 y 40 años de servicio, al alcanzar la edad o el periodo de empleo se adquiere el derecho al pago de una pensión. ^{3/}

En México, en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases mínimas de los derechos laborales que tiene el trabajador por estar sujeto a una relación subordinada. Dentro de estos derechos se encuentra la protección a la seguridad social y en ésta lo relativo a las pensiones y jubilaciones, así como las bases para la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), 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 de los trabajadores. ^{4/}

^{2/} La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada por medio del acuerdo de paz de 1919, y su constitución la obliga a reunir en una conferencia anual a las delegaciones tripartitas de los Estados Miembros, conformadas por trabajadores, empleadores y gobiernos. La OIT se ocupa de la protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes de trabajo, las pensiones de vejez y de invalidez, la protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero.

La OIT es uno de los principales organismos especializados que formaron parte de la Sociedad de Naciones y ahora es uno de los miembros del sistema de las Naciones Unidas. Tiene su sede central en Ginebra (Suiza) y oficinas regionales y de zona en todo el mundo. México ingresó como país miembro el 12 de septiembre de 1931. Para mayor información consultar <http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>.

^{3/} Organización Internacional del Trabajo, **Principios de la Seguridad Social**, Ginebra, Asociación Internacional del Trabajo, 2001.

^{4/} Vásquez Colmenares Guzmán, Pedro, **Pensiones en México: La Próxima Crisis, México**, Siglo XXI, 2012.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 6, fracciones XVII, XXI y XXIII, define la pensión como el beneficio periódico que recibe el trabajador durante su retiro o sus familiares derechohabientes, derivado del contrato de seguro de pensión que convenga con la Aseguradora; y la jubilación, como la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado define en el artículo 6, fracción XXV, al seguro de pensión como el derivado de las leyes de seguridad social, que tenga por objeto, el pago de las rentas periódicas durante la vida del pensionado o el que corresponda a sus familiares derechohabientes.

Al no existir una definición generalizada en la legislación, los entes que regulan, supervisan u operan los regímenes de pensiones y jubilaciones cuentan con sus propias definiciones en las que consideran diferentes concepciones, como se muestra en el cuadro siguiente:

DEFINICIONES DE PENSIÓN Y JUBILACIÓN,
 UTILIZADAS POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES GUBERNAMENTALES

Ente	Definiciones		Consideraciones de la Auditoría Superior de la Federación	
	Pensión	Jubilación		
1	SHCP	<p>Prestación social otorgada mediante la asignación de una cantidad de dinero mensual o anual a un trabajador o a su familia, por un servicio prestado anteriormente.</p> <p>Fuente: Glosario de términos de la SHCP.</p>	<p>Prestación de carácter laboral, contenida en los contratos de trabajo, que consiste en la entrega de una pensión vitalicia a los trabajadores cuando cumplen determinados requisitos de antigüedad, edad o en caso de invalidez por accidente de trabajo, que cubre parte o la totalidad del sueldo que el trabajador percibía al momento de su retiro.</p> <p>Fuente: Glosario de términos de la SHCP.</p>	Respecto del concepto de pensión, la SHCP no precisa el tipo de prestación (monto de dinero) ni las condicionantes que deben presentarse para que se otorgue (término de vida laboral del trabajador, en caso de invalidez, incapacidad o muerte). La definición de jubilación de la SHCP es similar a la de pensiones de la OIT.
2	CONSAR	<p>Monto de percepción periódica que sustituye los ingresos de una persona al momento de la jubilación o en casos de invalidez, incapacidad o defunción (en este caso para los beneficiarios).</p> <p>Fuente: Glosario de términos de la CONSAR.</p>	n.d.	En la definición de pensión de la CONSAR, se incluye a la jubilación como una condición para que el trabajador la reciba.
3	IMSS	<p>Prestación económica que se otorga al trabajador asegurado o a sus beneficiarios conforme a las condiciones fijadas en el régimen pensionario que le corresponda o elija mediante resolución administrativa. El concepto aplica indistintamente a pensiones de Ley 73, rentas vitalicias y retiros programados.</p> <p>Fuente: Norma que establece las disposiciones que deberán observar los servicios de prestaciones económicas en materia de pensiones, rentas vitalicias, subsidios y ayudas para gastos de funeral y matrimonio, en el Instituto Mexicano del Seguro Social.</p>	<p>Prestación extralegal regulada por el Contrato Colectivo de Trabajo, otorgada a los trabajadores del IMSS que dejan de prestar sus servicios y reúnen el requisito de años de servicios establecido en la cláusula 110 del mismo y artículos 9 y 20 del RJP, calculada en términos de este último.</p> <p>Fuente: Procedimiento para el trámite de prestaciones del régimen de jubilaciones y pensiones (RJP).IMSS.</p>	En la definición de pensión sólo se considera al IMSS Asegurador, ya que este concepto no es aplicable al IMSS RJP; en tanto que la definición de jubilación se aplica sólo para los trabajadores del IMSS RJP.
4	ISSSTE	<p>Pago mensual de una renta a los trabajadores o sus beneficiarios que disfrutaban de una pensión otorgada por el instituto, al término de su vida laboral, en caso de invalidez, incapacidad o muerte.</p> <p>Fuente: Oficio núm.120.123.1/001222/2014/8, del 10 de junio de 2014.</p>	<p>Pensión otorgada bajo el régimen que establece el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE a los trabajadores que hayan cumplido 30 años o más de cotización y a las trabajadoras que hayan cumplido 28 años o más de cotización, y cuyo monto de renta mensual equivale al 100% del sueldo básico de cotización.</p> <p>Fuente: Oficio núm.120.123.1/001222/2014/8, del 10 de junio de 2014.</p>	Las definiciones de pensión y jubilación del ISSSTE son consistentes con las de la OIT.
5	ISSFAM	<p>Prestación económica vitalicia a que tienen derecho los derechohabientes de los militares, en caso de invalidez, incapacidad o muerte de estos últimos.</p> <p>Fuente: Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.</p>	<p>Haberes de retiro, que se traducen en las prestaciones económicas vitalicias a que tienen derecho los militares, en situación de retiro, al cumplir 30 años de servicio.</p> <p>Fuente: Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.</p>	Las definiciones de pensión y jubilación (haberes de retiro) del ISSFAM son consistentes con las de la OIT.
6	CFE	No tiene una definición para los términos de pensión y jubilación.		
7	PEMEX	<p>Beneficio al retiro del empleado, que debe pagarse al alcanzar su edad de retiro y está dada por los términos descritos como elegibilidad en el plan.</p> <p>Fuente: Oficio núm. DCF-SUCOFI-GC-170-2014, del 30 de mayo de 2014.</p>	<p>Pago que recibe un grupo de personas por haber cumplido las condiciones o requisitos de edad y antigüedad establecidos para tener derecho al beneficio por jubilación, de acuerdo con las condiciones del texto del plan pensionario. El pago puede ser por única ocasión o en forma de pensión.</p> <p>Fuente: Oficio núm. DCF-SUCOFI-GC-170-2014, del 30 de mayo de 2014.</p>	PEMEX no hace una diferencia entre pensión y jubilación, ambas definiciones son similares y no son consistentes con las de la OIT.

Continúa ...

... continuación

Ente	Definiciones		Consideraciones de la Auditoría Superior de la Federación	
	Pensión	Jubilación		
8	BANCOMEXT	Beneficio al retiro del empleado que debe pagarse de acuerdo con los términos del plan pensionario. Fuente: Oficio núm. CNG/018/2014, del 29 de mayo de 2014.	Acto administrativo por el que un trabajador en activo, ya sea por cuenta propia o por decisión ajena, pasa a una situación pasiva o de inactividad laboral tras haber alcanzado la edad máxima para trabajar o bien la edad a partir de la cual se le permite legalmente abandonar la vida laboral y obtener una retribución. Fuente: Oficio núm. CNG/018/2014, del 29 de mayo de 2014.	En la definición de pensión, BANCOMEXT no precisa el tipo de prestación (monto de dinero) ni las condicionantes que deben presentarse para que se otorgue (término de vida laboral del trabajador, en caso de invalidez, incapacidad o muerte). La definición de jubilación es consistente con la de la OIT.
9	BANJERCITO	n.d.	Proceso mediante el cual un empleado se retira al alcanzar la antigüedad laboral u otra causal, especificadas en las condiciones generales de trabajo. Fuente: Oficio núm. DIR/CTB/217/2014, del 28 de mayo de 2014.	BANJERCITO no define el término pensión. La definición de jubilación es consistente con la de la OIT.
10	BANOBRAS	Beneficio al retiro del empleado, mismo que debe pagarse al alcanzar su edad de retiro o a partir de ésta, de acuerdo con los términos del plan de beneficios. Fuente: Oficio núm. DPAC/170000/076/2014, del 29 de mayo de 2014.	Evento correspondiente al ejercicio de la jubilación por parte de los empleados que satisfagan las condiciones establecidas por el plan pensionario. Fuente: Oficio núm. DPAC/170000/076/2014, del 29 de mayo de 2014.	BANOBRAS no hace una diferencia entre pensión y jubilación, ambas definiciones son similares, y no son consistentes con las de la OIT.
11	BANSEFI	Cantidad de dinero que en forma mensual o bajo cualquier otra alternativa de pago que sea actuarialmente equivalente, recibirá un participante pensionado o su beneficiario contingente al llegar a la edad normal o anticipada de jubilación o al ocurrir el fallecimiento o la declaración de una invalidez total y permanente. Fuente: Oficio núm. DCI/183/2014, del 2 de junio de 2014.	Pago que se otorga a los empleados al término de la relación laboral por derecho a algún tipo de retiro, con ciertas condiciones. Fuente: Oficio núm. DCI/183/2014, del 2 de junio de 2014.	La definición de pensión de BANSEFI es similar a la de jubilación de la OIT y en la definición de jubilación sólo precisa que es un pago al término de la relación laboral por derecho a algún tipo de retiro, con ciertas condiciones.
12	NAFIN	Pago que perciben periódicamente las personas que alcanzan la categoría de pensionados. Fuente: Oficio núm. DNG-064-2014, del 2 de junio de 2014.	Beneficio que se otorgará a los trabajadores al momento de su retiro de la empresa, habiendo cumplido los requisitos establecidos en el plan pensionario. Fuente: Oficio núm. DNG-064-2014, del 2 de junio de 2014.	En la definición de pensión, NAFIN no precisa el tipo de prestación (monto de dinero) ni las condicionantes que deben presentarse para que se otorgue (término de vida laboral del trabajador, en caso de invalidez, incapacidad o muerte). En la definición de jubilación no se incluye la condición de edad o periodo de servicio.
	NAFIN-FNML	Beneficio al retiro del empleado, mismo que debe pagarse al alcanzar su edad de retiro o a partir de ésta, de acuerdo con los términos del plan de beneficios. Fuente: Oficio núm. DNG-064-2014, del 2 de junio de 2014.	Beneficio para los empleados que alcanzan su edad de jubilación o con posterioridad a ésta y, en algunos casos con anterioridad a ésta. Fuente: Oficio núm. DNG-064-2014, del 2 de junio de 2014.	En la definición de pensión, que aplica para NAFIN-FNML, no se precisa el tipo de prestación (monto de dinero) ni las condicionantes que deben presentarse para que se otorgue (término de vida laboral del trabajador, en caso de invalidez, incapacidad o muerte). En la definición de jubilación no se incluye la condición de edad o periodo de servicio.
13	SHF	Cantidad que se paga conforme a los planes pensionarios, con los requisitos de edad y antigüedad que los mismos establecen. Fuente: Oficio núm. DCI-144.14, del 3 de junio de 2014.	n.d.	En la definición de pensión, SHF no precisa el tipo de prestación (monto de dinero) ni las condicionantes que deben presentarse para que se otorgue (término de vida laboral del trabajador, en caso de invalidez, incapacidad o muerte). No se proporcionó la definición de jubilación.

Continúa ...

... continuación

Ente	Definiciones		Consideraciones de la Auditoría Superior de la Federación	
	Pensión	Jubilación		
14	SAE-BANRURAL	Beneficio al retiro del empleado, que debe pagarse al alcanzar su edad de retiro a partir de ésta, dado por los términos descritos como elegibilidad en el plan pensionario. Fuente: Oficio núm. DCFA/DERH/285/2014, del 29 de mayo de 2014.	Pago que recibe un grupo de personas por haber cumplido las condiciones o requisitos de edad y antigüedad establecidos para tener derecho al beneficio por jubilación, de acuerdo con las condiciones del plan pensionario. El pago puede ser por única ocasión o en forma de pensión. Fuente: Oficio núm. DCFA/DERH/285/2014, del 29 de mayo de 2014.	En las definición que aplican para SAE-BANRURAL no se hace una diferencia entre pensión y jubilación, ambas definiciones son similares y no son consistentes con las de la OIT.
15	BANXICO	No tiene una definición para los términos de pensión y jubilación.		
16	SEP-UPES	No tiene una definición para los términos de pensión y jubilación.		
17	SCJN	Retribución mensual vitalicia que se otorga a aquellos trabajadores que cumplan con los requisitos que para tal efecto se prevén en el Acuerdo General 28/2005.	Retiro del servicio activo otorgado a los servidores públicos del Poder Judicial por haber cumplido la edad y años de servicio determinados en el Acuerdo General 28/2005, para tener derecho a gozar de la pensión complementaria en él regulada.	En la definición de pensión, SCJN y CJF no precisan el tipo de prestación (monto de dinero) ni las condicionantes que deben presentarse para que se otorgue (término de vida laboral del trabajador, en caso de invalidez, incapacidad o muerte). La definición de jubilación es consistente con la de la OIT.
18	CJF	Fuente: Acuerdo General 28/2005, que regula el Plan de Pensiones Complementarias de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.	Fuente: Acuerdo General 28/2005, que regula el Plan de Pensiones Complementarias de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.	

FUENTE: SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; CONSAR, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; IMSS, Instituto Mexicano del Seguro Social; ISSSTE, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; ISSFAM, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; PEMEX, Petróleos Mexicanos; BANCOMEXT, Banco Nacional de Comercio Exterior; BANJERCITO, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada; BANOBRAS, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; BANSEFI, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; NAFIN, Nacional Financiera; FNML, Ferrocarriles Nacionales de México (liquidado); SHF, Sociedad Hipotecaria Federal; SAE, Servicio de Administración y Enajenación de Bienes; BANRURAL, Banco Nacional de Crédito Rural (liquidado); BANXICO, Banco de México; SEP-UPES, Secretaría de Educación Pública-Universidades Públicas Estatales; SCJN, Suprema Corte de Justicia de la Nación, y CJF, Consejo de la Judicatura Federal.

n.d. No disponible.

De los 18 entes públicos indicados, en uno (CONSAR), en la definición de pensión se incluye a la jubilación como una condición para que el trabajador la reciba; en cuatro (IMSS, ISSSTE, ISSFAM y BANSEFI), las definiciones son consistentes con las de la OIT; en dos (BANJERCITO y SHF), no se define alguno de los dos términos; en tres (PEMEX, BANOBRAS y SAE-BANRURAL), no se hace una diferencia entre pensión y jubilación, ambas definiciones son similares y no son consistentes con las de la OIT; en cinco (SHCP, BANCOMEXT, NAFIN, SCJN y CJF) no se precisa el tipo de prestación (monto de dinero) ni las condicionantes que deben presentarse para que se otorgue la pensión (término de vida laboral del trabajador, en caso de invalidez, incapacidad o muerte), o bien, la jubilación (edad o periodo de servicio), y en tres (CFE, BANXICO y SEP-UPES) no se tiene una definición para los términos pensión y jubilación.

El derecho de los trabajadores a percibir un ingreso al retiro de su vida laboral se materializó con el otorgamiento de una pensión, lo que dio origen a los regímenes de pensiones de beneficio definido previstos en las Leyes del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, no obstante, esas leyes no previeron las responsabilidades de regulación y supervisión para homologar las diferentes prestaciones, lo cual tampoco fue considerado por la planeación del desarrollo nacional en los últimos 18 años.

La pensión es el monto de dinero que el trabajador recibe al concluir su vida laboral, en caso de invalidez, incapacidad o muerte; mientras que la jubilación se alcanza a una cierta edad y periodo de empleo establecidos por ley; en la mayor parte de los países se sitúa alrededor de los 65 años y consiste en el otorgamiento de una prestación monetaria.

Esquemas de los regímenes de pensiones y jubilaciones

La OIT indica que existen diversos criterios para clasificar los regímenes de pensiones, los más utilizados son tres: 1) de acuerdo con el patrocinador o administrador del régimen, 2) conforme al tipo de beneficio y 3) complementarios.^{5/} A continuación se presentan las características de cada uno de ellos.

1) De acuerdo con el patrocinador o administrador del régimen

Bajo el criterio del patrocinador o administrador, los regímenes se clasifican en públicos o privados. Los regímenes públicos pueden ser ofrecidos por instituciones de seguridad social o regímenes no contributivos de prestaciones (financiados con fondos públicos) que pueden ser universales o, cuando predomina todavía el concepto de asistencia, estar sujetos a una verificación de medios de vida.

Los regímenes de seguridad social se sufragan mediante cotizaciones del empleador y en muchos casos también del trabajador, con o sin subvenciones del Estado. La afiliación es obligatoria para las categorías profesionales de que se trata y, en algunos países, para toda la población. El derecho a

^{5/} Organización Internacional del Trabajo, **Regímenes de Pensiones**. Ginebra, Asociación Internacional del Trabajo, 2001.

pensiones y prestaciones se determina en función de la vida activa del beneficiario (periodo de cotización o de empleo) y en función de las ganancias del beneficiario, a lo largo de su vida laboral. La pensión es pagadera independientemente de las necesidades o ingresos de la persona.

En los regímenes de prestaciones no contributivos, que se derivan de los regímenes de asistencia social, el Estado financia por vía fiscal (en su totalidad o en gran medida) un régimen uniforme de prestaciones que protege a todos los residentes del país. Muchos países que adoptaron en un principio este modelo de prestaciones, lo sustituyeron por el principio de asistencia social y ahora garantizan una pensión completa o parcial con arreglo a la verificación de medios de vida.^{6/}

Los regímenes privados pueden ser provistos por las empresas a sus trabajadores (planes ocupacionales) o pueden ser adquiridos de manera voluntaria por cada trabajador mediante algún intermediario financiero, generalmente, una aseguradora (planes personales).^{7/}

2) Conforme al tipo de beneficio

Con base en los criterios del tipo de beneficio, los regímenes de pensiones se clasifican en beneficio definido, contribución definida, y mixtos. 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. El patrocinador del plan pensionario se compromete a garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador y para sus beneficiarios durante el tiempo establecido en el plan.^{8/}

Los regímenes de beneficio definido comprometen al patrocinador a cumplir con los beneficios ofrecidos, por lo cual éste debe contar con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones. El patrocinador puede calcular el valor presente de los pasivos que ha asumido, mediante la valuación actuarial de los pagos que deberá realizar a los miembros del plan, utilizando distribuciones de probabilidad de sobrevivencia del trabajador y sus beneficiarios, así como algún factor de descuento. Asimismo, puede determinar el valor presente de los activos del plan, que es igual al valor de los activos

^{6/} **Loc. cit.** Entre esos países se encuentran Chile, Perú, Colombia, Argentina, Uruguay, Bolivia.

^{7/} Solís Soberón, Fernando, **Los Sistemas de Pensiones: La Agenda Pendiente**, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2000, p. 192.

^{8/} **Ibid.**

que tiene en ese momento más el valor presente de las contribuciones esperadas por parte de los miembros.^{9/}

Se considera que el plan pensionario de beneficio definido está totalmente fondeado si la razón del valor presente de los pasivos al de los activos es igual a uno. El plan estará sobre-fondeado (sub-fondeado) si la razón del valor presente de los activos a pasivos es mayor (menor) a uno. En caso de que el plan no esté completamente fondeado existe un déficit actuarial, por lo que, eventualmente, el patrocinador deberá incrementar el valor presente de los activos, ya sea mediante aportaciones extraordinarias de su parte y/o incrementando el nivel de contribución a los trabajadores, o deberá disminuir los pasivos mediante reducciones de beneficios.^{10/}

Los regímenes de contribución definida sólo establecen la contribución del trabajador y/o patrón y/o gobierno. De esta forma, los beneficios dependerán de los fondos acumulados de manera individual. Por lo anterior, en los regímenes de contribución definida el valor presente de los activos es siempre igual al de los pasivos, por lo que en todo momento están completamente fondeados. Al momento del retiro, el trabajador recibe el saldo acumulado o se le obliga a adquirir una renta vitalicia o a llevar a cabo un retiro programado.^{11/}

La renta vitalicia consiste en el pago de una pensión por parte de una aseguradora al trabajador o sus beneficiarios. El nivel de la pensión estará determinado por el precio de la renta vitalicia, que se establece de acuerdo con la rentabilidad que la aseguradora garantiza al trabajador por sus recursos durante la etapa de desacumulación y a la probabilidad de sobrevivencia del trabajador y sus beneficiarios. De esta forma, el trabajador transfiere a la aseguradora los riesgos respecto a la rentabilidad de sus recursos y de sobrevivir un número de años mayor de lo esperado.^{12/}

^{9/} En la Norma de Información Financiera NIF D-3 Obligaciones Pensionarias, se señala que el valor presente de un pasivo corresponde a los pasivos que se registran a la fecha de corte de los estados financieros descontando los flujos de efectivo que se espere sean generados para liquidar el pasivo. En tanto que el valor presente de los activos corresponde a los activos que se registran a la fecha de corte de los estados financieros descontando de los flujos de efectivo que se espere que sean generados por el activo.

^{10/} Solís Soberón, Fernando. **op. cit.**, nota 10.

^{11/} Organización Internacional del Trabajo, **op. cit.**, nota 5.

^{12/} Solís Soberón, Fernando, **op. cit.**, nota 10.

El retiro programado consiste en una desaccumulación gradual del fondo de acuerdo con la probabilidad de sobrevivencia del trabajador. Bajo esta modalidad, el trabajador asume los riesgos inherentes a la inversión de los recursos y de sobrevivir más tiempo del esperado.^{13/}

Los regímenes mixtos consisten en combinaciones de regímenes de beneficio definido y contribución definida. Por ejemplo, un plan de contribución definido podría establecer un nivel mínimo de pensión, que equivale a un beneficio definido mínimo, independientemente del nivel de ahorro acumulado por el trabajador.^{14/}

Indistintamente del tipo de plan que sea utilizado, los trabajadores afiliados reciben los servicios siguientes: recaudación de cuotas y aportaciones; registro contable de semanas de cotización y depósitos; inversión de los recursos; seguros de invalidez y vida, y pago de pensiones. Estos servicios pueden ser provistos de manera separada o conjunta por una o varias empresas.^{15/}

3) Complementarios

La OIT incluye dentro de la clasificación de los regímenes de pensiones y jubilaciones a los regímenes complementarios, cuya función es hacer posible que los trabajadores perciban ingresos que se sumen a las prestaciones a que tienen derecho en el marco de la seguridad social. La razón básica de los regímenes complementarios es que el nivel de prestaciones de los regímenes obligatorios de seguridad social no satisface plenamente las expectativas y aspiraciones de los trabajadores, sobre todo de aquellos que han disfrutado de unos ingresos superiores a la media durante su vida activa. El propósito de los regímenes complementarios es mejorar la tasa de sustitución –el porcentaje de los ingresos anteriores que se mantiene con las prestaciones de jubilación–, de modo que los beneficiarios puedan mantener un nivel de vida similar al que les permitía su trabajo.^{16/}

Los regímenes complementarios pueden ser: obligatorios y facultativos. Los primeros tienen como base una regulación legal por la cual los trabajadores y los empleadores deben afiliarse a uno o más regímenes complementarios cuyas disposiciones están establecidas, total o parcialmente por la legis-

^{13/} **Ibid.**

^{14/} **Ibid.**

^{15/} **Ibid.**

^{16/} **Ibid.**

lación. Los segundos son casi todos los regímenes privados creados de forma unilateral por un empleador (con menos frecuencia, por trabajadores) o en el contexto de una negociación colectiva, y se desarrollan dentro del marco legal en materia de contratos de trabajo y de seguros.^{17/}

En México se utilizan regímenes que responden al tipo de beneficio (beneficio definido y contribución definida), así como complementarios. A partir de las reformas realizadas a la Ley del Seguro Social (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995) y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007), coexisten los esquemas de beneficio definido y contribución definida. Con estas reformas se permitió que las nuevas generaciones de trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE cuenten con un régimen de pensiones y jubilaciones basado en cuentas individuales, que reconoce su antigüedad y ofrece portabilidad de beneficios pensionarios. En tanto que las generaciones actuales se mantienen en el esquema de beneficio definido, en los que la responsabilidad de pago de la entidad que administra el régimen termina hasta la liquidación de las obligaciones pensionarias.^{18/}

En los años noventa en diferentes entes gubernamentales,^{19/} por medio de una negociación colectiva se incorporaron en los Contratos Colectivos o las Condiciones Generales de Trabajo regímenes complementarios de pensiones y jubilaciones, los cuales tienen como propósito mejorar el ingreso de los trabajadores al término de su vida laboral.^{20/}

¿Quiénes tienen acceso a los regímenes de pensiones y jubilaciones?

Los regímenes de pensiones y jubilaciones tienen por objeto proteger el flujo de ingresos presente o futuro de un trabajador y su familia, el cual puede verse interrumpido por la materialización de los riesgos siguientes: la edad avanzada, la cesantía en edad avanzada, la muerte prematura, así como los

^{17/} **Ibid.**

^{18/} Vázquez Colmenares Guzmán, Pedro, **op. cit.**, nota 5.

^{19/} Los entes públicos que cuentan con régimen complementario de pensiones y jubilaciones son: Instituto Mexicano del Seguro Social; Comisión Federal de Electricidad; Banco Nacional de Comercio Exterior; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; Nacional Financiera; Sociedad Hipotecaria Federal; Servicio de Administración y Enajenación de Bienes; Instituto Mexicano del Petróleo; Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores; Exportadora de Sal, S.A. de C.V.; Televisión Metropolitana, S.A. de C.V. (Canal 22); Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural; Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura; Fideicomiso de Fomento Minero; Colegio de México; PMI Comercio Internacional; Instituto de Investigaciones Eléctricas; Lotería Nacional; Fondo Nacional de Fomento al Turismo; Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Universidades Públicas Estatales; Suprema Corte de Justicia de la Nación, y Consejo de la Judicatura Federal. Asimismo, las empresas públicas en proceso de liquidación: Luz y Fuerza del Centro; Banco Nacional de Crédito Rural; Financiera Nacional Azucarera; Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito; Fondo de Pensiones de Personal de Azúcar; Servicios de Almacenamiento del Norte; Banco Pesquero y Portuario; Almacenadora del Sur; Mandato Pensionados de Instituciones Liquidadas (PIL); Banco Nacional de Comercio Interior, y Ferrocarriles Nacionales de México.

^{20/} Vázquez Colmenares Guzmán, Pedro, **op. cit.**, nota 5.

accidentes y las enfermedades que causan la invalidez o incapacidad de seguir trabajando.^{21/} En este contexto, la población en edad avanzada, los trabajadores que sufren una situación de invalidez o incapacidad para el trabajo, y los sobrevivientes al fallecimiento del trabajador (cónyuge, hijos y demás familiares a cargo) son quienes tienen acceso a las pensiones y jubilaciones.

Por lo que concierne a la población en edad avanzada, la OIT precisa que el objetivo común de los regímenes de protección de la vejez es garantizar la seguridad de los ingresos de las personas en edad avanzada, mediante el pago de prestaciones monetarias que tiene por objeto constituir la mayor parte de sus ingresos, o la totalidad de éstos. Prácticamente en todo el mundo, los regímenes de pensiones de vejez constituyen el método moderno que se utiliza para garantizar el nivel de vida de las personas en edad avanzada. Las pensiones de vejez representan el componente más importante de todas las prestaciones de seguridad social, no sólo desde el punto de vista financiero y económico, sino también psicológico y político.

En general, la legislación nacional establece la edad mínima en que las pensiones de vejez son pagaderas. Sin embargo, se dispone que en algunos casos la pensión pueda concederse sin requisito de edad en el caso de servicios de larga duración. La edad mínima que da derecho a una pensión no es necesariamente la misma para todos. Pueden establecerse diferencias para tener en cuenta situaciones que distinguen a una persona de otra. En particular, la edad puede variar en función del sexo, la ocupación, la naturaleza o duración del trabajo realizado durante la vida activa de la persona interesada.^{22/}

En cuanto a los trabajadores que sufren una situación de invalidez o incapacidad para el trabajo, la OIT señala que el derecho a la pensión se sujeta al cumplimiento de un periodo de calificación prescrito. Éste puede basarse en la duración mínima del seguro, del empleo o de la residencia como prueba de que la persona ha estado protegida por el régimen durante un periodo suficiente. La finalidad de esta disposición es prevenir los abusos y evitar situaciones de selección adversa. En la mayoría de los regímenes pensionarios, el periodo de calificación de la invalidez no excede de cinco años de seguro. La duración del periodo de calificación prescrito es mucho más corta en países en los que el seguro de

^{21/} Solís Soberón, Fernando, **op. cit.**, nota 10.

^{22/} Organización Internacional del Trabajo, **op. cit.**, nota 4.

invalidez se considera como una continuación de la prestación de enfermedad (por incapacidad temporal): por ejemplo, 120 días de trabajo en los últimos seis meses.^{23/}

Respecto de los sobrevivientes al fallecimiento del trabajador, la OIT indica que uno de los objetivos de la seguridad social es garantizar una protección en caso de defunción del jefe de familia, incluida la asistencia para adaptarse a las nuevas circunstancias resultantes de la pérdida del sostén de que gozaba la familia. El fallecimiento del jefe de familia entraña a la vez gastos excepcionales y una pérdida permanente de ingresos para la familia. Hay tres categorías principales de prestaciones en caso de muerte de una persona asegurada: pagos de cuantía fija para sufragar los gastos adicionales ocasionados en el momento del fallecimiento; pensiones o prestaciones pagadas al cónyuge sobreviviente, y prestaciones para los hijos y demás familiares a cargo.

La mayor parte de los beneficiarios de los regímenes de prestaciones de sobrevivientes son mujeres y niños. Sin embargo, los cambios en la sociedad y la evolución del mercado de trabajo (en particular el empleo de las mujeres, así como los cambios en la vida familiar como el aumento de divorcios y la cohabitación extramatrimonial) han conducido a reexaminar la legislación existente en varios países sobre prestaciones de sobrevivientes, en particular en lo que se refiere a los criterios de dependencia y de igualdad de trato entre hombres y mujeres. El problema fundamental que ha de atenderse es el relativo al cónyuge sobreviviente. La situación de los huérfanos y otros familiares a cargo plantea menos controversias y dificultades.^{24/}

En México, de acuerdo con la constitución política, en materia de seguridad social, así como en la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 2003), los regímenes de pensiones y jubilaciones cubren a los trabajadores sujetos de aseguramiento de los regímenes obligatorios y voluntario del IMSS, ISSSTE e ISSFAM, en caso de edad avanzada, invalidez o incapacidad para el trabajo, así como a los sobrevivientes al fallecimiento del trabajador (cónyuge, hijos y ascendientes).

En el caso de la población sin acceso a la seguridad social, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se propuso incentivar la inscripción de los trabajadores independientes al régimen de contribución definida. Con la iniciativa presentada el 8 de septiembre de 2013 por el Ejecutivo Federal a la H.

^{23/} **Ibid.**

^{24/} **Ibid.**

Cámara de Diputados, para que se expida la Ley de la Pensión Universal, se busca establecer que todo mexicano mayor de 65 años de edad y sin otra fuente de ingreso pensionario formal goce de una pensión, con ello se pretende lograr la cobertura universal en materia de pensiones y jubilaciones.

Prestaciones de los regímenes de pensiones y jubilaciones

De acuerdo con la OIT, el alcance y la variedad de las prestaciones de los regímenes de pensiones y jubilaciones difieren; y precisa que las prestaciones que figuran en el C102-Convenio sobre la Seguridad Social,^{25/} que suscribieron los países miembros en 1952, sólo constituyen una base normativa mínima. Las prestaciones incluidas en el referido convenio son: 1) prestaciones en caso de accidentes de trabajo o enfermedad profesional, 2) prestaciones de invalidez, 3) prestaciones de vejez y 4) prestaciones de sobrevivencia.^{26/} En la Ley del Seguro Social, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como en la Iniciativa del Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal presentada por el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados, se retoma el esquema de prestaciones acordado en la OIT. A continuación se presentan las características de las prestaciones de los regímenes de pensiones y jubilaciones en México.

1) Prestaciones en caso de accidentes de trabajo o enfermedad profesional

Las prestaciones en caso de accidentes de trabajo o enfermedad profesional cubren los riesgos derivados del ejercicio profesional, o con motivo del trabajo que pueda traer como consecuencia al trabajador incapacidad temporal, permanente y parcial, permanente total, o la muerte. En caso de que un trabajador sufra un accidente o enfermedad como resultado de su actividad profesional tiene derecho a prestaciones en especie y en dinero según corresponda. Las prestaciones en especie pueden ser las siguientes: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; hospitalización; aparatos de prótesis y

^{25/} El C102-Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima) fue emitido en la 35ª reunión de los países miembros de la OIT, realizada en Ginebra el 28 de junio de 1952.

^{26/} Organización Internacional del Trabajo, **Administración de la Seguridad Social**, Ginebra, Asociación Internacional del Trabajo, 2001.

ortopedia, y rehabilitación. Las prestaciones en dinero pueden ser una pensión provisional y la pensión definitiva.^{27/}

2) Prestaciones de invalidez

Las prestaciones de invalidez protegen al trabajador y a su familia en caso de que se invalide o muera en algún lugar distinto al centro de trabajo. Se considera que un trabajador se invalida cuando está imposibilitado mediante otro trabajo, a acceder a una remuneración superior al 50.0% de la percibida durante el último año laborado. Las prestaciones a que tiene derecho el trabajador pueden ser en especie, las cuales consistirán en asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia, y rehabilitación, y en dinero, que será una pensión definitiva.^{28/}

3) Prestaciones de vejez

Las prestaciones de vejez dan derecho al trabajador que ha cumplido una edad avanzada al otorgamiento de asistencia médica, una pensión y asignaciones familiares para ayuda asistencial.^{29/}

4) Prestaciones de sobrevivencia

Cuando ocurre la muerte del trabajador o del pensionado a causa de un riesgo laboral, por invalidez o vejez se otorgan a sus familiares asistencia médica y pensiones de viudez, orfandad y ascendientes.^{30/}

Fuentes de financiamiento de los regímenes de pensiones y jubilaciones

Las preguntas elementales sobre el financiamiento de las pensiones y jubilaciones son: ¿quién paga?, ¿cuánto?, por medio de ¿qué instituciones? y ¿cuál es la base de cálculo? La manera en que se res-

^{27/} Solís Soberón, Fernando, **op. cit.**, nota 10.

^{28/} **Ibid.**

^{29/} **Ibid.**

^{30/} **Ibid.**

ponde a ellas depende de los objetivos del régimen y de las prestaciones concretas que se financiarán. Si el objetivo es garantizar un nivel mínimo de ingresos o servicios para toda la población, a menudo se utilizan los ingresos fiscales. Si el objetivo es sustituir el salario después de la jubilación, o durante la vida activa en caso de contingencias tales como enfermedad, invalidez o desempleo, el financiamiento se realiza mediante cotizaciones que se descuentan de la remuneración del empleo.^{31/}

De acuerdo con la OIT, las fuentes de ingresos de las pensiones y jubilaciones por lo general son las siguientes: participación del Estado; participación de otras autoridades (gobiernos de los estados y municipales); impuestos especiales o asignados a la seguridad social; cotizaciones de los asegurados; cotizaciones de los empleadores, y rentas de capital. La OIT reconoce que la decisión sobre las fuentes que se utilizarán y la distribución de las cargas entre las diversas fuentes no es una decisión puramente técnica, también debe basarse en una serie de consideraciones de carácter social y económico. Ello no significa que el aspecto técnico no desempeña papel alguno al respecto; por el contrario, debe aportar todas las bases necesarias para que las autoridades puedan tomar su decisión con conocimiento de causa.^{32/} A continuación se presentan las características del financiamiento de las pensiones y jubilaciones mediante: 1) impuestos y 2) cotizaciones.

1) Financiamiento mediante impuestos

El financiamiento de las pensiones y jubilaciones mediante impuestos suele asociarse con los regímenes de protección universal que prevén el pago de prestaciones a toda la población beneficiaria. Las prestaciones de asistencia social, sujetas a comprobación de recursos económicos, también se financian con impuestos. Dichas prestaciones traducen la solidaridad social a escala nacional, basándose en los derechos de los beneficiarios como miembros de la comunidad. Por consiguiente, en muchos países, la prestación de asistencia médica, las asignaciones familiares y el apoyo a las personas de bajos ingresos se financian mediante el erario público.^{33/}

Se asevera que los regímenes de protección social financiados con impuestos contribuyen a mitigar la pobreza de los regímenes de seguro social. Ello obedece a que las prestaciones generalmente tienen

^{31/} **Ibid.**

^{32/} Organización Internacional del Trabajo, **Financiación de la Seguridad Social**, Ginebra, Asociación Internacional del Trabajo, 2001.

^{33/} **Ibid.**

una tasa única y se pagan a quienes tienen poca o ninguna relación con la fuerza de trabajo o escasa capacidad de cotizar. La repercusión en la distribución de ingresos, y en particular en la redistribución entre generaciones, es a más corto plazo y más transparente, dado que el pago a los beneficiarios actuales se ha financiado con los impuestos de los cotizantes actuales. No obstante, estos regímenes de protección universal son costosos y la cuantía de las prestaciones monetarias suele ser baja. ^{34/}

2) Financiamiento mediante cotizaciones

Cuando los recursos financieros utilizados para pagar las prestaciones se obtienen de los empleadores y de los trabajadores afiliados a la seguridad social, y las prestaciones que perciben los trabajadores se basan en el monto que pagan, dicho monto se denomina cotización, que difiere de los impuestos pues se destina a incrementar las prestaciones para el propio trabajador. ^{35/}

La cuantía de las cotizaciones puede ser fija o establecerse en función de los ingresos. En muchos casos, cuando se deducen del salario se establece un monto máximo, un monto mínimo, o ambos. En la mayor parte de los regímenes de este tipo, el registro de las cotizaciones constituye la base de las prestaciones a las que se tiene derecho. Una de las ventajas del financiamiento mediante cotizaciones, reside en el hecho de que la gente está más dispuesta a pagar cotizaciones a la seguridad social que a pagar impuestos y, por lo tanto, los ingresos potenciales para financiar gastos de la seguridad social son más altos. ^{36/}

El financiamiento mediante cotizaciones sobre la nómina sigue siendo el método más utilizado para las prestaciones en metálico de sustitución de impuestos, pero principalmente en los países industrializados se constata una creciente tendencia a utilizar los impuestos para financiar las prestaciones familiares, la asistencia médica y las pensiones básicas. ^{37/}

En México, los regímenes de pensiones y jubilaciones, ya sean de beneficio definido, contribución definida o complementarios se financian por medio de cotizaciones de los trabajadores y los emplea-

^{34/} **Ibid.**

^{35/} **Ibid.**

^{36/} **Ibid.**

^{37/} **Ibid.**

dores. En el caso de los regímenes amparados en la Ley del Seguro Social, el Estado participa con aportaciones financieras que provienen de impuestos, en este caso el financiamiento es tripartita.

Respecto de la pensión universal propuesta por el Ejecutivo Federal ^{38/} por medio de la Iniciativa del Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal, la cual tiene por objeto contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo al final de su vida productiva, se señala que será financiada totalmente por el Gobierno Federal, y establece que en el Presupuesto de Egresos de cada año deberán preverse, en un apartado específico, las erogaciones correspondientes a la pensión universal, para lo cual deberá tomarse en cuenta el cálculo que efectúe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con base en la información proporcionada por el Registro Nacional de Población, el IMSS y el ISSSTE. Sobre el estado de la iniciativa, el 13 de marzo de 2014 se emitió el dictamen en sentido positivo de las Comisiones Unidas de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público.

La estructura general de las pensiones y jubilaciones en México, se presenta en el esquema siguiente:

^{38/} El 8 de septiembre de 2013, con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa del Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal.

ESQUEMA GENERAL DE LAS PENSIONES Y JUBILACIONES EN MÉXICO

CONCEPTO	BENEFICIO DEFINIDO	CONTRIBUCIÓN DEFINIDA	COMPLEMENTARIOS
Definición	Existe heterogeneidad en la definición de los términos pensión y jubilación.		
Características	<p>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.</p> <p>El patrocinador del plan pensionario se compromete a garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador y para sus beneficiarios durante el tiempo establecido en el plan.</p>	<p>Establecen la contribución del trabajador, patrón y/o gobierno. De esta forma, los beneficios dependerán de los fondos acumulados de manera individual. Por lo anterior, en los regímenes de contribución definida el valor presente de los activos es siempre igual al de los pasivos, por lo que en todo momento están completamente fondeados. Al momento del retiro, el trabajador recibe el saldo acumulado o se le obliga a adquirir una renta vitalicia o a llevar a cabo un retiro programado.</p>	<p>Su propósito es mejorar la tasa de reemplazo —el porcentaje de los ingresos anteriores que se mantiene con las prestaciones de jubilación—, de modo que los beneficiarios puedan mantener un nivel de vida similar al que les permitía su trabajo. Los regímenes complementarios son facultativos, ya que fueron creados en el contexto de una negociación colectiva, y se desarrollan dentro del marco legal en materia de contratos de trabajo.</p>
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores que sufren una situación de invalidez o incapacidad para el trabajo. • Trabajadores mayores de 65 años de edad (pensión por vejez). • Trabajadores mayores de 65 años de edad (pensión por cesantía en edad avanzada). • Sobrevivientes al fallecimiento del trabajador (cónyuge, hijos y demás familiares a cargo) 		<ul style="list-style-type: none"> • Los trabajadores que estén inscritos en el régimen complementario.
Prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Pensiones en caso de accidentes de trabajo o enfermedad profesional. • Pensiones de invalidez o muerte en algún lugar distinto al centro de trabajo. • Pensión por vejez. • Pensiones de sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendencia). 		<ul style="list-style-type: none"> • Pensión complementaria.
Fuentes de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas patronales. • Cotizaciones del trabajador. • Aportaciones del Gobierno Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas patronales. • Cotizaciones del trabajador. • Aportaciones del Gobierno Federal. • Ahorro voluntario del trabajador. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aportaciones de los trabajadores. • Aportaciones de los empleadores.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

2. Antecedentes históricos de la política pública de pensiones y jubilaciones

2. Antecedentes históricos de la política pública de pensiones y jubilaciones

La intervención del Estado en materia de pensiones y jubilaciones inició formalmente con la promulgación de la constitución de 1917, al establecerse en la fracción XIV de su artículo 123 que: "Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión. Por tanto, los patrones deberán pagar la indemnización temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate al trabajador por un intermediario".^{39/}

El establecimiento de este mandato respondió a una serie de demandas exacerbadas durante los años de revolución que buscaban limitar la explotación de los trabajadores en cualquier actividad laboral. Para 1916, el entonces Presidente de la República Venustiano Carranza afirmaba: "La seguridad de los obreros está dada por la responsabilidad de los empresarios, en los casos de accidente y por los seguros en casos de vejez".^{40/}

En sus inicios, las pensiones y jubilaciones se concibieron como una derivación de la relación entre particulares: el patrón y el trabajador, donde el primero sería responsable de pagar las indemnizaciones correspondientes a los trabajadores, en los términos establecidos en la fracción XIV del artículo

^{39/} Secretaría de Gobernación, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Diario Oficial de la Federación (DOF) del 5 de febrero de 1917.

^{40/} En el Programa del Partido Liberal Mexicano promulgado en 1906 y que repercutió en forma decisiva en el artículo 123 de la Constitución de 1917, ya se consideraba que: "Los demás puntos que se proponen para la legislación sobre el trabajo son de necesidad y justicia patentes. La higiene en fábricas, talleres, alojamientos y otros lugares en que dependientes y obreros deben estar por largo tiempo; las garantías a la vida del trabajador; la prohibición del trabajo infantil; el descanso dominical; la indemnización por accidentes y la pensión a obreros que han agotado sus energías en el trabajo; la prohibición de multas y descuentos; la obligación de pagar con dinero efectivo; la anulación de la deuda de los jornaleros; las medidas para evitar abusos en el trabajo a destajo y las de protección a los medieros (...)".

123 constitucional. El pago de indemnizaciones se estableció, por lo tanto, como un derecho acotado a los trabajadores o a la población con un empleo formal.^{41/}

Entre los hechos más relevantes en materia de pensiones y jubilaciones, se puede mencionar la promulgación, en 1925, de la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, que estableció las bases para el retiro del trabajador al servicio del Estado, así como su pensión, y de la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, en 1926.^{42/} Cuatro años más tarde, se reformó el artículo 123 en su fracción XXIX, para declarar de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, la cual comprendería los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.^{43/} Para reglamentar el artículo 123, se emitió en 1931 la primera Ley Federal del Trabajo, que refrendó que los patrones deberían efectuar el pago de indemnizaciones en caso de accidentes de trabajo.

El 19 de enero de 1943 se emitió la Ley del Seguro Social (LSS), que comprendió cuatro seguros: 1) accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; 2) enfermedades no profesionales y maternidad; 3) invalidez, vejez y muerte, y 4) cesantía involuntaria en edad avanzada. Con la emisión de la LSS se estableció formalmente la seguridad social en México, ya que la relación patrón-obrero en caso de riesgos de trabajo pasó al ámbito social, en tanto los seguros que estableció la ley serían financiados mediante contribuciones tripartitas: del trabajador, el empleador y el Estado. Desde entonces, el Estado asumió en la materia un papel dual: a) el compromiso de que toda la población asalariada del sector privado contara con los beneficios previstos en la citada ley, por lo que debería garantizar su cobertura y; b) su participación en el financiamiento de los seguros que comprendía la LSS en 1944, la cual no estaba prevista en la constitución ni en la Ley Federal del Trabajo.

Asimismo, con la emisión de la LSS se estableció un sistema de pensiones de "beneficio definido" o "sistema de reparto", cuya característica principal fue definir un beneficio para el trabajador sobre la edad de jubilación del mismo. La administración de este sistema estaría a cargo del IMSS sin que estuvieran previstas en la ley las responsabilidades de regulación ni supervisión.

En su redacción original, el artículo 123 de la constitución no consideraba a los trabajadores al servicio del Estado por lo que, en 1959, se le añadió el apartado B que garantiza sus derechos laborales,

^{41/} Instituto Nacional de Administración Pública, **Políticas Públicas de Pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro**, p. 95.

^{42/} **Ibid.**

^{43/} Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929.

como la protección ante accidentes y enfermedades profesionales, jubilación, invalidez y muerte, incluyendo también el rubro de vivienda, entre otros. En consecuencia, en ese año, se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mediante la cual se creó el ISSSTE, y comprendió los seguros para cubrir accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte.

El sistema de pensiones de este instituto también fue de beneficio definido, cuyo equilibrio financiero debe producirse anualmente y los ingresos deben calcularse de forma tal, que permitan cubrir las prestaciones del mismo lapso. En el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo, los regímenes de pensiones y jubilaciones quedaron amparados por el apartado B del artículo 123 constitucional, así como por la LISSSTE.^{44/}

En 1973 se reformó la LSS principalmente para incorporar el régimen voluntario; en la justificación de esta modificación se mencionó que: "Esta iniciativa tiene por objetivo mejorar las prestaciones existentes e introducir otras, crear un nuevo ramo de seguro, el de guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras; aumentar el número de asegurados; y abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio".^{45/}

El proceso para transformar los sistemas de pensiones y jubilaciones de beneficio definido en México inició en 1992, con el establecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que fue una iniciativa del Gobierno Federal orientada a la protección y al bienestar de los trabajadores y sus familiares que consistió, básicamente, en el establecimiento de cuentas bancarias a nombre de los trabajadores, en la que sus patrones acreditarían las cuotas correspondientes al seguro de retiro.

Con el SAR, se establecieron en México las cuentas de capitalización individual o contribución definida, donde los trabajadores ahorrarían recursos a lo largo de su etapa productiva en una cuenta individual que sería administrada por empresas financieras del sector privado.

De esta manera, el régimen de pensiones se volvió mixto al complementarse la pensión mínima garantizada por el ISSSTE o el Estado, en el caso del IMSS, con los fondos que se acumularan por las aportaciones de los patrones en la cuenta individual de cada trabajador. En línea con estas disposiciones, en 1995 fue reformada la LSS, entre otras razones, para cambiar el sistema de pensiones de

^{44/} Instituto Nacional de Administración Pública, **op. cit.**, nota 44.

^{45/} Esta ley abrogó la Ley de Retiros y Pensiones Militares, del 30 de diciembre de 1955; el decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares, del 26 de diciembre de 1955, y la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas del 30 de diciembre de 1961.

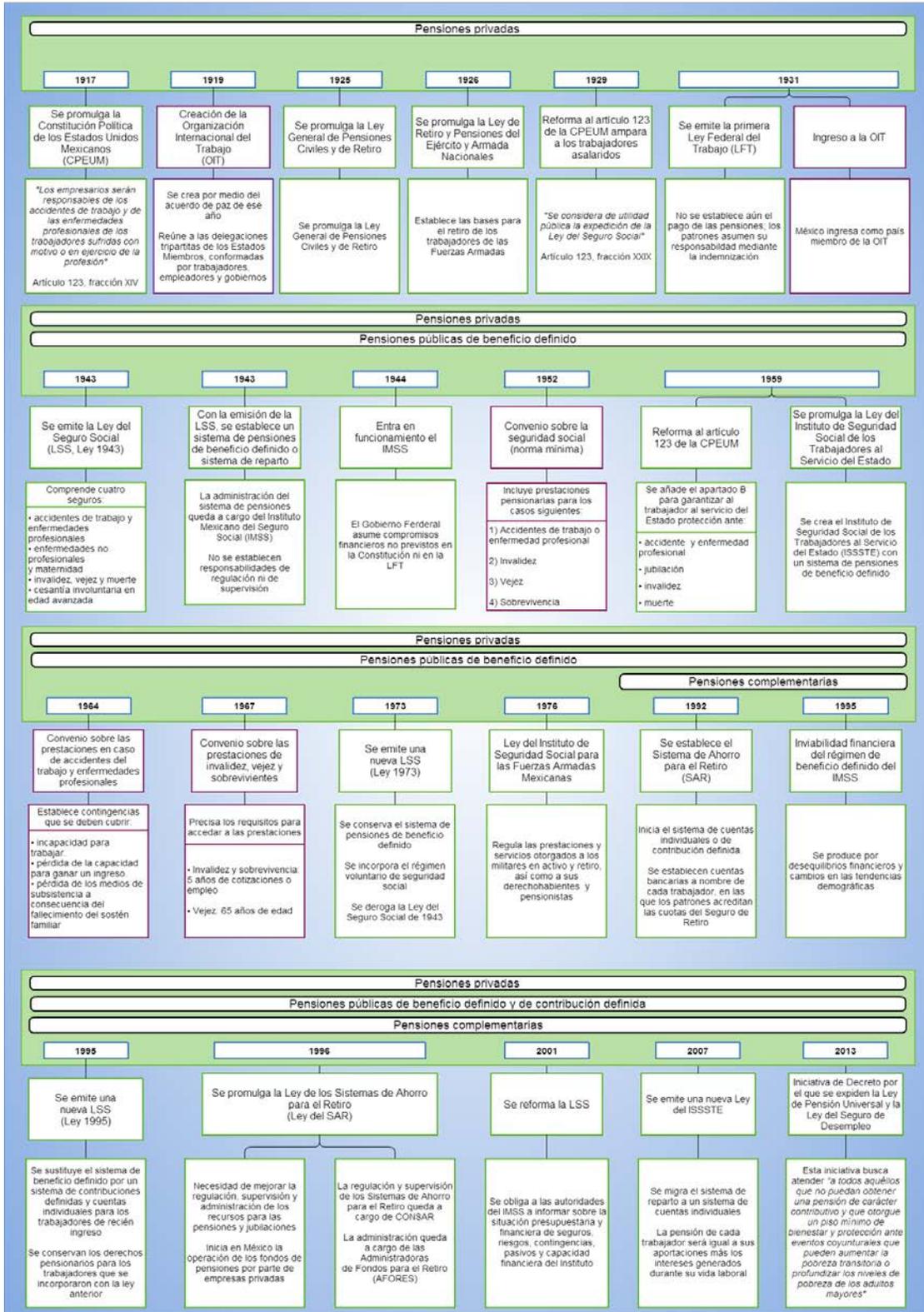
beneficio definido de los trabajadores afiliados al instituto, que operaba como un sistema de reparto, por un sistema de contribuciones definidas y cuentas individuales, administrado por empresas de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

Este cambio fortaleció el enfoque de privatización de la seguridad social del país iniciado con el establecimiento del SAR. Cabe señalar que no consideró a los trabajadores al servicio del Estado ni a las fuerzas armadas. Una de las razones fundamentales de la reforma consistió en la inviabilidad financiera del régimen de beneficio definido originado por desequilibrios actuariales, así como por cambios en las tendencias demográficas, que se tradujeron en una creciente necesidad de obtener recursos fiscales para mantener el régimen de pensiones; pero también consideró los posibles efectos favorables en los niveles de ahorro nacional, en la formalización del mercado laboral y en el desarrollo de los mercados financieros.

A partir de entonces, la política de pensiones y jubilaciones se orientó a garantizar la cobertura universal, la portabilidad de beneficios pensionarios, así como la viabilidad de los regímenes, a fin de proveer a los beneficiarios un ingreso en la etapa de retiro. En consideración de este objetivo, en años posteriores a la reforma de 1995 se generaron una serie de modificaciones normativas y estructurales entre las que destacaron: la promulgación de la Ley de los Sistemas para el Retiro (Ley del SAR) en 1996, nuevas reformas a la LSS en 2001, la emisión de una nueva Ley del ISSSTE en 2007 y la iniciativa de decreto por el que se expiden la Ley de Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo en 2013, cuyas particularidades integraron la política pública sujeta a evaluación.

En el esquema siguiente se resume la evolución histórica de la política pública de pensiones y jubilaciones.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

3. La política pública de pensiones y jubilaciones 1995-2013

3. La política pública de pensiones y jubilaciones 1995-2013

La política pública de pensiones y jubilaciones del periodo 1995-2013 se integró por un conjunto de disposiciones normativas, institucionales y programático-presupuestales orientadas a administrar los regímenes de pensiones y jubilaciones existentes en el país: el históricamente utilizado de beneficio definido y el de nueva creación, de contribución definida. Aunque para ambos regímenes se planteó el mismo objetivo, el Gobierno Federal emprendió medidas paralelas de administración, centrándose en la integración de una estructura orientada a la regulación y supervisión del régimen de contribución definida, dejando sin modificaciones sustantivas la administración del régimen de beneficio definido. Si bien en el periodo se lograron avances para atenuar los problemas financieros que ponían en riesgo la provisión oportuna de las pensiones y jubilaciones, la política pública implementada presentó deficiencias que limitaron sus alcances y con ello el logro de los propósitos establecidos. El detalle de estos aspectos se presenta a continuación.

3.1 Problema público

Las modificaciones a la Ley del Seguro Social que configuraron la política de pensiones y jubilaciones del periodo 1995-2013 respondieron a la necesidad de atender el déficit público que ponía en riesgo a los trabajadores del país de no recibir una pensión al término de su vida laboral. El Gobierno Federal determinó que la tendencia demográfica, que amenazaba con incrementar el déficit en años posteriores, tornaba relevante generar un nuevo esquema de pensiones y jubilaciones, basado en una adecuada regulación y eficaz supervisión de cumplimiento; a la vez, consideró necesario fortalecer la operación del régimen antiguamente establecido, a fin de aminorar el riesgo.

Los diagnósticos identificados al respecto en los planes nacionales de desarrollo y en los programas nacionales y sectoriales de pensiones y jubilaciones del periodo 1995-2018 fueron los siguientes:

PROBLEMA PÚBLICO DE POLÍTICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES 1995-2013

Año	Riesgo de cobertura	Regulación	Supervisión	Operación
1995-2000	<p>Los trabajadores que cotizan durante más tiempo perciben una pensión proporcionalmente menor en relación con sus cotizaciones y las personas que llegan a la edad de retiro sin alcanzar a cotizar, o que no acumulan una cierta antigüedad en el sistema, pierden todo derecho sobre sus contribuciones.</p> <p>El crecimiento acelerado de la población de 65 años y más, que representó el 4.2% de la población total, presentó una tasa de crecimiento de 3.8% anual, lo que comenzó a postular el riesgo que existe en los Sistemas Pensionarios en el país.</p>	<p>Existe la necesidad de establecer esquemas de financiamiento para atender una creciente población de pensionados y jubilados que aumenta a una tasa mayor que la población económicamente activa, e incluso que los nacimientos: en 1994 creció 6.4%, y se espera que crezca 7.5% en 1995.</p>	Sin definir.	Sin definir.
2001-2006	<p>La esperanza de vida en México plantea retos importantes. El grupo de población de 60 años y más es de 7.1 millones de personas, y las proyecciones muestran que el grupo seguirá aumentando significativamente en términos absolutos y relativos. Esto demanda el establecimiento de un mejor sistema de pensiones.</p> <p>Desde 1993, el déficit del fondo de pensiones se cubre con subsidios del Gobierno Federal, y su acelerado deterioro financiero incide cada día más en las finanzas públicas nacionales configurándose en un riesgo para la estabilidad económica y la viabilidad del mismo sistema pensionario.</p>	<p>Es necesaria una reforma integral del sistema de pensiones para darle viabilidad.</p> <p>Los requisitos para obtener la pensión se han reducido y los beneficios se han incrementado sin modificar las cuotas y aportaciones para el fondo de las pensiones.</p> <p>Es necesario promover la actualización del sistema pensionario acorde a la realidad demográfica de los trabajadores al servicio del Estado y económica del país, considerando asimismo experiencias internacionales.</p>		<p>En el IMSS y en el ISSSTE existe un grave déficit en los fondos de reserva para el servicio de las obligaciones, además del crecimiento de los costos de operación, de modo tal que ambas instituciones enfrentan una situación de insolvencia. Esta crisis financiera ha obligado a absorber el fondo destinado a servicios sociales y culturales.</p>
2007-2012	<p>Los que cambian de empleador antes de cumplir con un cierto número de años laborados pierden por completo sus beneficios pensionarios y de atención médica. Un sistema de este tipo genera grandes inequidades, ya que trabajadores con carreras laborales largas, pero en diferentes sistemas pensionarios, no son sujetos de los beneficios y quedan completamente desprotegidos.</p> <p>El impacto financiero que se derivó de la transición epidemiológica y demográfica en México, aunado al significativo incremento observado en los costos de la atención médica, originó uno de los más grandes retos que enfrenta el IMSS por el crecimiento tan rápido de los niveles de gasto que se presentarán en el futuro para brindar atención médica a personas con estos padecimientos, además de las pensiones por invalidez que de ellos derivan.</p>	<p>A pesar de la reforma de ley de 2004 y del convenio de 2005, el pasivo laboral del instituto es considerable y representa una carga financiera muy importante. El corto tiempo de viabilidad financiera proyectado para el Instituto refleja la necesidad de adoptar políticas que permitan subsanar el déficit que se anticipa en el corto plazo a fin de garantizar su adecuada operación.</p> <p>Si bien las reformas a la ley en el 2004 fueron diseñadas para reducir el costo de las pensiones del IMSS, generaron una dificultad en materia de contrataciones porque el CCT especifica que los nuevos trabajadores de base ingresarán al instituto disfrutando del RJP.</p>		<p>Para reforzar las finanzas públicas es necesaria la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado de tal forma que asegure la solvencia de las pensiones de los nuevos trabajadores, facilitando el desarrollo de los mercados financieros.</p> <p>El ISSSTE enfrenta desde hace varios años la crisis financiera más severa de toda su historia, ya que el diseño operativo y financiero de su sistema previsional fue rebasado por una profunda transición demográfica y epidemiológica, que ha encarecido sus costos de operación y presiona las finanzas públicas.</p>

Continúa ...

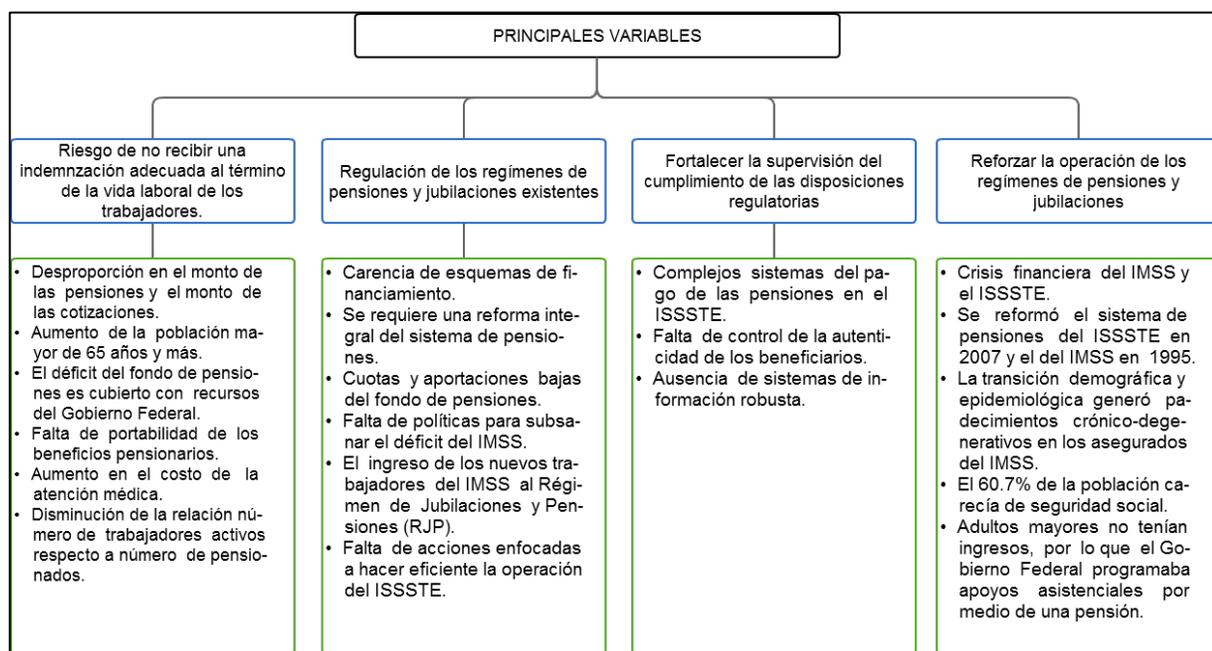
continuación

Año	Riesgo de cobertura	Regulación	Supervisión	Operación
2013-2018	<p>La estructura actual del Sistema de Seguridad Social se caracteriza por contar con múltiples esquemas de protección social de limitada portabilidad entre ellos y con diferencias significativas entre sí.</p> <p>La cobertura del sistema de seguridad social es baja. Actualmente, el 52.0% de la población ocupada y asalariada no está adscrita al Sistema de Ahorro para el Retiro. Con respecto a las personas mayores de 65 años, el 66.3% nunca ha cotizado en los sistemas de seguridad social, y sólo el 25.7% recibe actualmente algún tipo de pensión o jubilación. La población de adultos mayores actualmente representa el 6.0% del total pero en el año 2050, esta proporción será del 16.0%.</p> <p>Mientras que en 1973 había 14 trabajadores por cada pensionado, esta cifra disminuyó a 5 en 2012.</p>	<p>El ISSSTE requiere ser fortalecido para garantizar su viabilidad. Mientras que las reformas a la Ley del ISSSTE, aprobadas en 2007, contribuyeron a sanear la situación financiera del mismo, la composición poblacional de sus derechohabientes del segmento de servicios médicos tiene implicaciones en la duración, costo y recurrencia de los tratamientos. Los problemas que enfrenta el Sistema de Seguridad Social representan un gran reto que hace necesario llevar a cabo políticas que fortalezcan la situación financiera de estas instituciones, ya que sus necesidades y costos presentan una tendencia de crecimiento mayor a la de sus ingresos. Es importante implementar acciones enfocadas en hacer más eficiente su operación, con énfasis en aquellas que les permitan contener su gasto.</p>	<p>En el ISSSTE los procesos de pago de beneficios pensionarios, de otorgamiento de préstamos y su recuperación oportuna, se hicieron cada vez más complejos y dependieron de registros manuales al carecer de una misma fuente de origen de datos. Al cierre de 2012, el desfase y desvinculación del proceso de otorgamiento y de recuperación del crédito hizo evidente la necesidad de iniciar un proceso hacia la automatización y adoptar medidas para eliminar registros manuales y retrasos en las órdenes de descuento de los acreditados.</p> <p>Se detectaron deficiencias en la operación, casos de usurpación de identidad y falsificación de formatos para préstamos, así como trámites presenciales y tiempos de respuesta variados que afectaron la percepción de los derechohabientes.</p> <p>La ausencia de sistemas de información robustos limitó la seguridad, confiabilidad, certeza y calidad de los datos relacionados con la afiliación y vigencia de los derechos sobre los que se fundamentan el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios sociales que por Ley le corresponde al ISSSTE con sus derechohabientes.</p>	<p>El IMSS presenta un panorama financiero complicado, ocasionado por una combinación de factores internos y externos. Por una parte, enfrenta la transición demográfica y epidemiológica que ha tenido como consecuencia una mayor prevalencia de padecimientos crónico-degenerativos, cuya atención requiere de mayores recursos económicos. Dicho instituto observa retos financieros derivados de su régimen de jubilaciones y pensiones y de una contratación acelerada de personal en los últimos años.</p> <p>En 2010, la carencia por acceso a la seguridad social ascendió a 60.7% del total de la población del país. Aunque este nivel es cuatro puntos porcentuales inferior al observado en 2008, sigue siendo la carencia social con mayor incidencia. Actualmente el 84.4% del gasto del gobierno en protección social está destinado a la población con un trabajo asalariado en el sector formal de la economía que sólo representa el 40.0% del total. Esto implica que únicamente el 15.6% del gasto en seguridad social del gobierno se utiliza para atender al 60.0% de la población, fracción en la cual se ubican las personas de menores ingresos.</p> <p>En el PENSIONISSSTE, en 2012, al abrirse a la competencia con las AFORES los activos administrados disminuyeron de febrero a mayo en un 11.8 %.</p>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los Planes Nacionales de Desarrollo del periodo 1995-2013; el Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo (PRONAFIDE) de los periodos 1997-2000, 2000-2006 y 2008-2012, y los programas institucionales del IMSS 2007-2018, ISSSTE 2001-2018, e ISSFAM 2007-2018.

Esquemáticamente, el problema público que se pretendió abordar en el periodo 1995-2013 se integró por cuatro variables principales: a) el riesgo de no recibir una indemnización adecuada al término de la vida laboral de los trabajadores; b) la necesidad de adecuar la regulación de los regímenes de pensiones y jubilaciones existentes; c) la necesidad de fortalecer la supervisión del cumplimiento de las disposiciones regulatorias, y d) la necesidad de reforzar la operación de los regímenes de pensiones y jubilaciones de beneficio definido. En la variable de riesgo se consideró a la vez, la creciente escasez de los recursos públicos, la falta de portabilidad de beneficios pensionarios y la falta de viabilidad y suficiencia financiera, conforme se muestra en el esquema siguiente:

ESQUEMA DEL PROBLEMA PÚBLICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Si bien en los diagnósticos gubernamentales no se identificaron en el periodo de forma constante la totalidad de las variables, como lo es el caso de la supervisión, éstas presentaron diagnósticos precisos en términos cualitativos y primordialmente cuantitativos, que permitieron identificar derivaciones y adecuar las prioridades gubernamentales de atención. Pero es también de relevancia destacar que aun cuando el Gobierno Federal identificó como problema público el riesgo de no cubrir toda la población factible de seguridad social y que existe una crisis para las generaciones futuras, planteó a la vez como necesario establecer una nueva seguridad social que incluye una pensión universal para

adultos mayores, lo cual podría agravar aún más la crisis de las pensiones en México, convirtiendo así los planteamientos en un diagnóstico del problema público paradójico.

3.2 Diseño

Tras la reforma de 1995 a la LSS, se emprendieron una serie de acciones gubernamentales a fin de atender el problema diagnosticado respecto de la provisión de pensiones y jubilaciones. Por tal motivo, el diseño de la política pública presentó adecuaciones normativas, institucionales, programáticas y presupuestales que conforme a la evolución del problema, configuraron y reconfiguraron su estructura.

A continuación se analiza el diseño de la política en sus tres vertientes: normativo; institucional-organizacional, y programático-presupuestario.

3.2.1 Diseño normativo

Las disposiciones normativas generales que enmarcaron la política de regulación y supervisión sujeta a revisión se establecieron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley del Seguro Social, Ley del ISSSTE, Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. En conjunto, estas disposiciones regularon en el periodo 1995-2013 la provisión de las pensiones y jubilaciones a los trabajadores del ámbito privado, a los trabajadores del ámbito público y a la población sin acceso a la seguridad social.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 123 constitucional se declara de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social que ha de comprender los seguros por invalidez, vida, cesantía involuntaria del trabajo y de enfermedades y accidentes. En sus apartados "A" y "B" se incorporan las normas para regular las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y los Territorios Federales, con sus trabajadores y empleados, al disponer, en el primer caso, que los empresarios son responsa-

bles de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, deberán pagar la indemnización correspondiente en caso de muerte o incapacidad temporal o permanente para trabajar.

Para los trabajadores al servicio del Estado, el apartado B dispone que la seguridad social cubre los accidentes y enfermedades profesionales; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

En 2013, el Ejecutivo Federal propuso cambios en el artículo 4º constitucional para garantizar la protección por parte del Estado de los derechos de los adultos mayores y su procuración porque vivan con dignidad y seguridad y reciban servicios de salud; asimismo, para que la totalidad de los adultos mayores tengan el derecho a recibir una pensión para apoyar sus gastos básicos de manutención durante la vejez.

Ley del Seguro Social

La Ley del Seguro Social es de observancia general en todo el país y sus disposiciones son de orden público y de interés social; el responsable de su administración es el IMSS. La ley tiene por finalidad entre otros derechos, el otorgamiento de una pensión que será garantizada por el Estado. Comprende los seguros de riesgos de trabajo originados por los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores durante su trabajo; y de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como la muerte de los pensionados por este seguro.

Un aspecto importante de la evolución de esta ley fue la reforma estructural generada en 1995, con la que se modificó el funcionamiento del régimen de pensiones que venía operando el IMSS, pasó de un sistema de beneficio definido a uno de contribución definida que se caracteriza por el establecimiento de una cuenta individual para cada trabajador y administrada por las AFORES. Posteriormente, en 2001, se modificó nuevamente, a fin de contar progresivamente con reservas para los diferentes ramos de aseguramiento que administra el IMSS y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el instituto, derivadas del pago de los beneficios y las prestaciones consideradas en la Ley del Seguro Social.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es de orden público, de interés social y de observancia en todo el país, y se aplica a las dependencias, entidades y trabajadores al servicio público civil, así como a pensionados y familiares derechohabientes; presenta como obligatorios también los seguros de carácter pensionario: riesgos de trabajo; de invalidez y vida; y de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

En 2007, la ley se reformó para adecuarla a la realidad social y económica del país y a la situación financiera del instituto, mediante el traslado del sistema de pensiones del esquema de beneficio definido que venía operando a uno de cuentas individuales, en el que la pensión de cada trabajador será igual al de sus aportaciones más los intereses generados durante su vida laboral.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSSFAM) administra dos prestaciones de carácter pensionario como son el haber de retiro, que es la prestación económica vitalicia a la que tienen derecho los militares retirados y, la pensión, que se otorga a los familiares de los militares fallecidos. Desde su promulgación en 1976 no presentó modificaciones sustantivas.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Con esta ley desde el año 1996 la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) tiene a su cargo la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En el transcurso de su aplicación, la ley fue reformada en 1998 para incorporar a las AFORE a los trabajadores que no cotizan en un instituto de seguridad social; modificar el régimen de inversión para incluir inversiones en valores extranjeros, a efecto de que la diversificación permita mayores rendimientos y seguridad en el ahorro; y para crear el Indicador de Rendimiento Neto (IRN), que permite

comparar a las AFORE, por medio de una tabla de posiciones donde se identifica cuál otorga mayor rendimiento neto.

El siguiente cuadro esquematiza el diseño normativo de la política de pensiones y jubilaciones del periodo 1995-2013:

DISEÑO NORMATIVO DE LA PÚBLICA DE POLÍTICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES 1995-2013

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley del Seguro Social	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
<p>Artículo 123. (...) El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:</p> <p>Apartado A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p>Fracción XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente.</p> <p>Fracción XXIX. 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.</p> <p>Apartado B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:</p> <p>XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:</p> <p>a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.</p>	<p>Artículo 1. La presente Ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social.</p> <p>Artículo 2. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.</p> <p>Artículo 5. La organización y administración del Seguro Social, están a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social.</p> <p>Artículo 6. El Seguro Social comprende:</p> <p>I. El régimen obligatorio. II. El régimen voluntario.</p> <p>Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:</p> <p>I. Riesgos de trabajo. II. Enfermedades y maternidad. III. Invalidez y vida. IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.</p>	<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes.</p> <p>Artículo 2. La seguridad social de los Trabajadores comprende:</p> <p>I. El régimen obligatorio, y II. El régimen voluntario.</p> <p>Artículo 3. Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros:</p> <p>I. De salud, que comprende: (...) II. De riesgos de trabajo. III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. IV. De invalidez y vida.</p> <p>Artículo 5. La administración de los seguros, prestaciones y servicios establecidos estarán a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tiene como objeto contribuir al bienestar de los Trabajadores, Pensionados y Familiares.</p>	<p>Artículo 1o. El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Artículo 2º. Las funciones del Instituto son:</p> <p>II. Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que la presente Ley le encomienda.</p> <p>Artículo 18. Las prestaciones que se otorgarán con arreglo a esta Ley son las siguientes:</p> <p>II. Haber de retiro. II. Pensión.</p> <p>Artículo 21. (...) Haber de retiro es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados en los casos y condiciones que fija esta Ley.</p> <p>Pensión es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y condiciones que fije esta Ley.</p>	<p>Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro.</p> <p>Artículo 2º. La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo descentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Artículo 5º. La Comisión tendrá las facultades siguientes:</p> <p>I. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento</p>

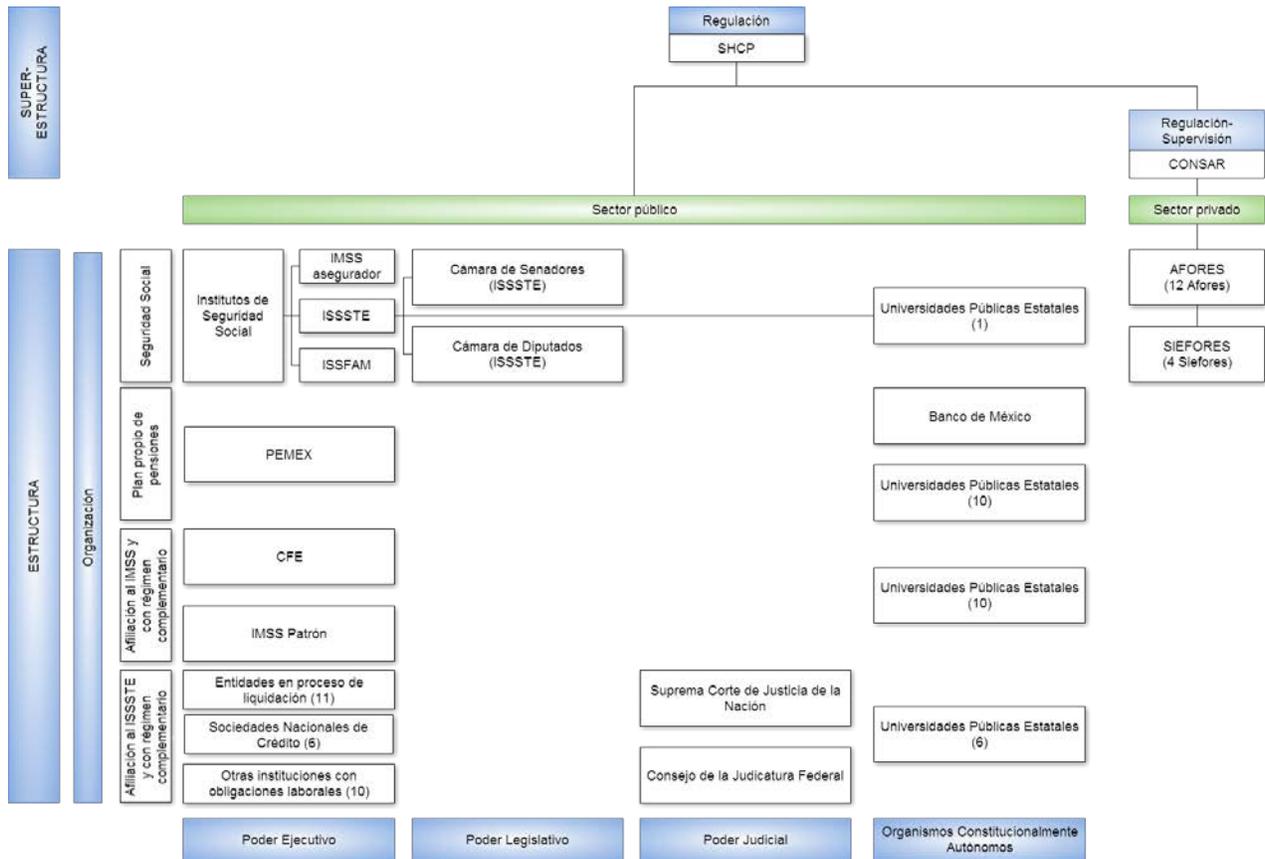
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

En términos genéricos, con la reforma a la Ley del Seguro Social en 1995 se modificó el sistema de pensiones para asegurar su viabilidad financiera, por lo que el cambio establecido fue estructural; se sustituyó un sistema basado en beneficios definidos, reparto y administración pública, por un sistema de aportes definidos, cuenta individual y administración. Las principales modificaciones normativas promulgadas desde entonces se enfocaron en integrar una nueva estructura para los regímenes de contribución definida, considerando adecuaciones regulatorias, de supervisión y de verificación conforme a las necesidades diagnosticadas al respecto, mientras que la operación del esquema de beneficio definido se mantuvo sin cambios sustantivos.

3.2.2 Diseño institucional-organizacional

Conforme al diseño normativo establecido, las unidades administrativas responsables de regular y supervisar las pensiones y jubilaciones de contribución definida, así como los responsables de la operación de los regímenes de pensiones y jubilaciones tanto de beneficio definido como de contribución definida fueron los siguientes:

ORGANIGRAMA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

En un primer nivel de la estructura organizacional se identificó a la regulación, bajo la responsabilidad de la SHCP, así como la regulación y supervisión de las administradoras de los fondos para el retiro (AFORES) y sociedades de inversión de los fondos para el retiro (SIEFORES), como responsabilidad de la CONSAR. En un segundo nivel se incluyó la operación de los regímenes pensionarios, a cargo de diferentes ejecutores del gasto, los cuales se agruparon de acuerdo con su naturaleza en ocho estratos: 1) instituciones de seguridad social; 2) sociedades nacionales de crédito; 3) entidades paraestatales; 4) entidades en proceso de liquidación; 5) otras instituciones públicas; 6) Poder Judicial; 7) órganos constitucionales autónomos, y 8) AFORES y SIEFORES.^{46/}

De acuerdo con las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente al 31 de diciembre de 2013, la SHCP es responsable de la regulación, cuya competencia es proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal,

^{46/} En el caso de la pensión universal, en la iniciativa emitida por el Ejecutivo Federal se señala que inicialmente estaría a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para que a partir de 2017 se transfiera al IMSS.

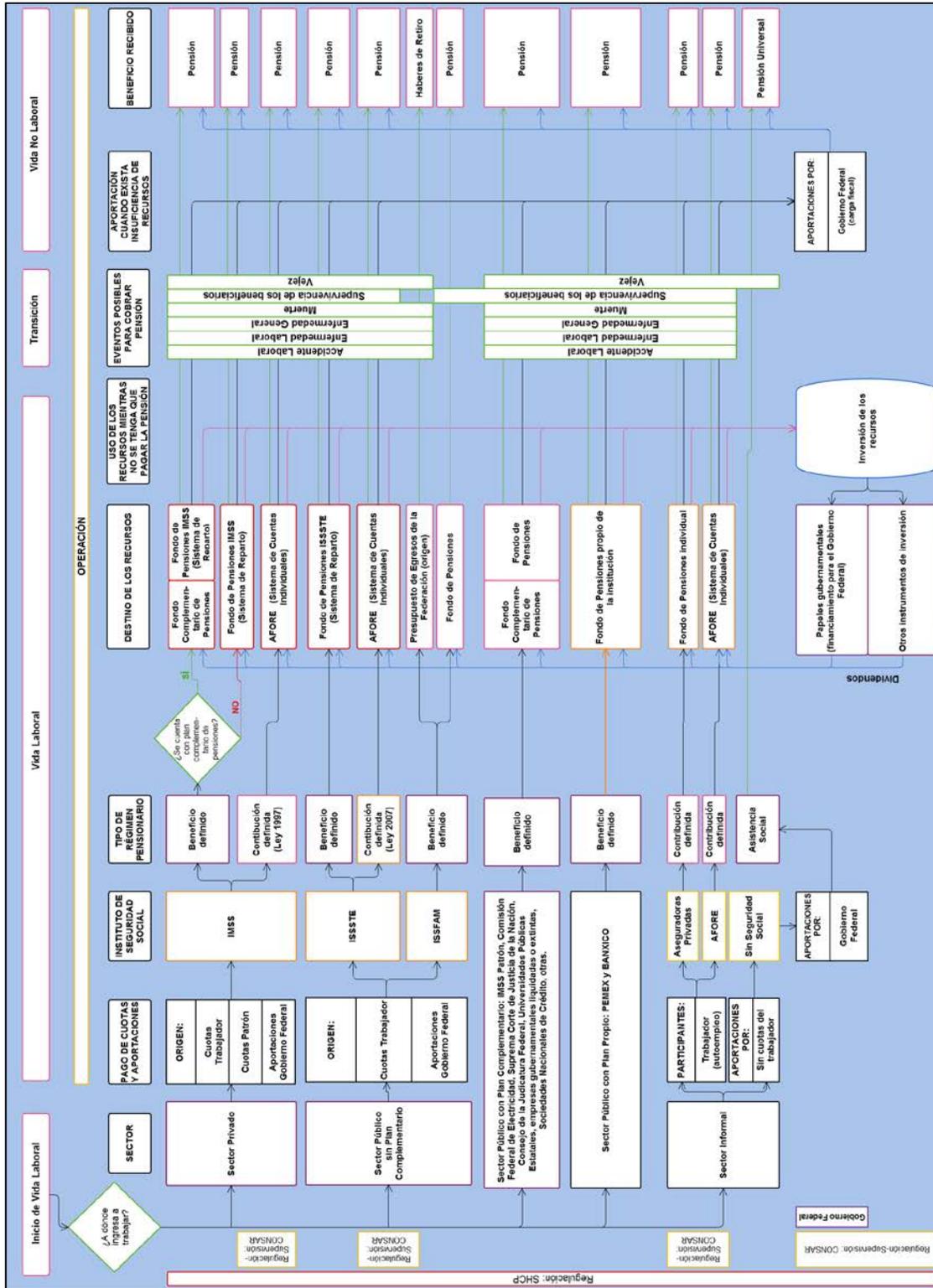
de gasto, de ingresos y de deuda pública, y por medio de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público de proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo. La Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPSS) de la SHCP, creada en 2007, tiene competencia para participar en: la formulación de las políticas de promoción, desarrollo, regulación y supervisión de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, las administradoras de fondos para el retiro, así como de las materias de pensiones y seguridad social; el análisis de la información cuantitativa que se someta a conocimiento de la SHCP 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, y el diseño de propuestas en materia de pensiones y sustentabilidad financiera de los esquemas de seguridad social.

En materia de regulación y supervisión, la CONSAR, conforme a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1996, tiene atribuciones para proteger los ahorros para el retiro de los trabajadores al desarrollar un entorno de competencias que permita el ejercicio informado de sus derechos, para que obtengan pensiones dignas. En este contexto, la labor de la comisión se circunscribe en regular y supervisar que las administradoras de los fondos para el retiro de los trabajadores cumplan los diversos aspectos establecidos en la normativa que emita la instancia reguladora, así como a detectar las desviaciones en materia financiera en que puedan incurrir dichas administradoras.

En cuanto a los involucrados en la operación de los regímenes de jubilaciones y pensiones de beneficio definido, en los reglamentos internos, estatutos orgánicos y manuales de organización de los ejecutores del gasto, se identificó que, conforme al tipo de régimen correspondiente, éstos establecieron objetivos y unidades responsables de operacionalizar el otorgamiento de las prestaciones de los regímenes pensionarios.

Esquemáticamente, la operación que habrían de seguir los involucrados en la implementación de la política de pensiones y jubilaciones en el periodo fue la siguiente:

ESQUEMA DE OPERACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

En suma, el diseño institucional-organizacional de la política pública de pensiones y jubilaciones fue consistente con su diseño normativo, ya que a partir de la emisión de las leyes secundarias se instauraron las unidades administrativas responsables de regular, supervisar y administrar las pensiones y jubilaciones del régimen de contribución definida, otorgándoles atribuciones y funciones para instrumentarlos. Pero este conjunto de actores habría de operar en un universo integrado por distintos actores con funciones y atribuciones diversas, orientadas a la operación de los regímenes de beneficio definido, lo que derivó, al igual que el diseño normativo, en un diseño institucional de diversas aristas.

Del diseño organizacional operativo destaca también 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 representara una presión a las finanzas públicas, lo que lo convierte en un aspecto débil de la política pública, determinante de la continuidad del problema particularmente relativo a la inestabilidad de las finanzas públicas del país.

3.2.3 Diseño programático-presupuestario

El diseño normativo-institucional de la política de pensiones y jubilaciones se correspondió con los objetivos y estrategias establecidos en los planes nacionales y sectoriales del periodo 1995-2013, los cuales, en términos generales, plantearon como propósito prioritario: "Garantizar, por medio de una adecuada regulación y supervisión, la cobertura universal, la portabilidad de beneficios pensionarios, así como la viabilidad de los regímenes de pensiones y jubilaciones, para que los mexicanos tengan un ingreso en la etapa de retiro". Los principales planteamientos indicados al respecto en los planes nacionales de desarrollo, así como en los programas sectoriales e institucionales del periodo se señalan a continuación:

OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN RELACIONADOS CON LA POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES, 1995-2018

	Periodo	Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
PND	1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> Promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, el bienestar social, la democracia y la justicia. 	n.d.	<ul style="list-style-type: none"> Buscar contribuciones para el retiro individualizadas y acumuladas para beneficio de los trabajadores.
	2001-2006	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos. 	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social. 	n.d.
	2007-2012	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) más equitativo y con mayor cobertura. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Contribuir a la transformación de los sistemas pensionarios de beneficio definido. 	n.d.
	2013-2018	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar el acceso a la Seguridad Social (SS). 	<ul style="list-style-type: none"> Promover la cobertura universal de servicio de SS en la población. Instrumentar una gestión financiera de los organismos de SS que garanticen la sustentabilidad del sistema en el mediano y largo plazos. 	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar la portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas. Promover la eficiencia y calidad en los derechos de protección social a la población. Impulsar la sustentabilidad de los sistemas de pensiones, considerando transiciones hacia esquemas de contribución definida.
PRONAFIDE	1997-2000	n.d.	n.d.	n.d.
	2002-2006	<ul style="list-style-type: none"> Preparar los sistemas de pensiones de los trabajadores para el revertimiento de la pirámide demográfica, a fin de evitar problemas de sostenibilidad en el futuro. 	n.d.	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del marco institucional para reconocer los pasivos laborales, así como constituir las provisiones y reservas para afrontar el pago de las obligaciones.
	2008-2012	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar el SNP, para asegurar a los mexicanos un ingreso en la etapa de retiro. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del SAR, transformación de los Sistemas Pensionarios Públicos (SPP) de reparto y generación de incentivos a la inscripción de trabajadores independientes al SNP. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el SAR. Contribuir a la transformación de los SPP para ofrecer portabilidad de beneficios. Incentivar la inscripción de los trabajadores independientes al SNP.
	2013-2018	<ul style="list-style-type: none"> 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. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementar el Seguro de Desempleo y la Pensión Universal (SDPU). Fortalecer el SAR, a fin de aumentar la cobertura y la suficiencia de los distintos esquemas pensionarios del país. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementar los mecanismos que permitan la operatividad del SDPU. Promover la portabilidad de los distintos sistemas pensionarios del país, para que ofrezcan seguridad al trabajador. Continuar con el fortalecimiento del SAR para incentivar el ahorro voluntario, coordinar los planes de pensiones, y fortalecer a las AFORES.

Continúa...

...continuación

	Periodo	Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
IMSS	1995-2000	n.d.	n.d.	n.d.
	2001-2006	n.d.	n.d.	n.d.
	2007-2012	<ul style="list-style-type: none"> Procurar la viabilidad financiera de los ramos de aseguramiento (riesgos de trabajo, invalidez, vida, cesantía en edad avanzada y vejez). 	<ul style="list-style-type: none"> Mantener el valor económico de las reservas estratégicas y el fondo laboral para garantizar las prestaciones en especie y en dinero que ofrece el instituto por medio de sus seguros. 	n.d.
	2013-2018	n.d.	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar las solicitudes de pensiones y ayudas para gastos de matrimonio y funeral, mediante el uso de internet. 	n.d.
ISSSTE	1995-2000	n.d.	n.d.	n.d.
	2001-2006	<ul style="list-style-type: none"> Lograr la viabilidad financiera del Fondo de Pensiones. 	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el pago oportuno y de calidad de los seguros pensionarios y otras prestaciones económicas afines con la actualización de los esquemas de gestión, financiamiento y pago, y el fomento de la cultura de prevención de riesgos y enfermedades laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> Otorgar seguridad a los pensionistas actuales y futuros. Garantizar el pago oportuno y eficiente de las pensiones y otras prestaciones, de acuerdo con los términos establecidos.
	2007-2012	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar protección en materia pensionaria a servidores públicos y familiares, durante su vida laboral, retiro y muerte. 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar a los trabajadores del Estado las pensiones mediante mecanismos eficientes y seguros. Garantizar el pago oportuno y eficiente de las pensiones y otras prestaciones, por el régimen de reparto. 	n.d.
	2013-2018	n.d.	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la protección de las pensiones de los trabajadores y familiares, durante su vida laboral, retiro y muerte. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar esquemas de financiamiento innovadores para el sistema de pensiones.
ISSFAM	1995-2000	n.d.	n.d.	n.d.
	2001-2006	n.d.	n.d.	n.d.
	2007-2012	n.d.	n.d.	n.d.
	2013-2018	n.d.	n.d.	<ul style="list-style-type: none"> Gestionar con la SHCP la reducción de tiempos para el pago de pensiones.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los Planes Nacionales de Desarrollo, Programas Nacionales de Financiamiento del Desarrollo y Programas Institucionales del IMSS, ISSSTE e ISSFAM 1995-2000, 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018.

n.d. No disponible.

De los planteamientos de los programas nacionales de desarrollo destacó que el enfoque predominantemente económico de la política de pensiones y jubilaciones presentado en el periodo 1995-2000 dio un giro hacia lo social a partir de 2001 para posteriormente, en 2007-2012, dirigirse hacia la consolidación del Sistema Nacional de Pensiones, al considerarse el reforzamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y la transformación de los sistemas pensionarios de beneficio definido o de reparto. En 2013, los planteamientos retomaron tanto el enfoque económico como el social, al pretender alcanzar la cobertura universal mediante la portabilidad de los beneficios pensionarios, y la eficiencia y la calidad en la protección social y, a la vez, al procurar brindar acceso al financiamiento mediante un desarrollo del sistema financiero que incluyera el sector de los ahorros para el retiro.

En línea con estas disposiciones se integró el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), el cual, a partir de 2001, comenzó a establecer elementos vinculados con la política pública de pensiones y jubilaciones. Del PRONAFIDE, se destaca que en 2002-2006, se buscó la viabilidad financiera de los diferentes sistemas de pensiones del sector público mediante el reconocimiento de los pasivos laborales y la constitución de reservas. En el periodo 2008-2012, se pretendió consolidar el Sistema Nacional de Pensiones con el fortalecimiento del SAR, la transformación de los sistemas pensionarios de beneficio definido en sistemas de cuentas individuales y la inscripción de trabajadores independientes.

En 2013-2018, se retomó como objetivo el aspecto financiero priorizado en 2001-2006; no obstante, si bien se retomaron algunos de los medios planteados para el periodo 2007-2012, un aspecto no considerado fue la consolidación de un Sistema Nacional de Pensiones, necesario para integrar la diversidad de regímenes existentes en el país. Asimismo, se señalaron de nueva cuenta el fortalecimiento del SAR, la sustentabilidad económica y la portabilidad, a lo que se añadió el incentivar el ahorro voluntario, fortalecer la industria de las AFORES, e implementar el seguro de desempleo y la pensión universal.

En el programa institucional del IMSS 2007-2012, se estableció como finalidad la viabilidad financiera por medio del mantenimiento de las reservas, mientras que en 2013-2018, se planteó facilitar las solicitudes de pensiones. El programa del ISSSTE, en 2001-2006, procuró a la viabilidad financiera mediante la actualización de los esquemas de gestión, financiamiento y riesgo. En 2007-2012, se propuso nuevamente garantizar la protección en materia de pensiones, sin hacer mención de su viabilidad financiera. En 2013-2018, el objetivo del periodo anterior de "garantizar la protección en materia

de pensiones" se convirtió en estrategia, junto con el desarrollo de esquemas de financiamiento innovadores. Y en el programa institucional del ISSFAM 2013-2018, sólo se hizo referencia a gestionar con la SHCP la reducción del periodo del pago de pensiones.

La laxitud de estos planteamientos se subsanó con las especificaciones normativas de actuación que habrían de seguir los involucrados en la política de pensiones y jubilaciones, dada su correspondencia con los propósitos establecidos los cuales se orientaron, particularmente, a:

1. Adecuar la regulación de los regímenes de pensiones y jubilaciones.
2. Fortalecer la supervisión de la operación de los regímenes de pensiones y jubilaciones.
3. Ampliar el acceso a la seguridad social.
4. Facilitar la portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas.
5. Asegurar la viabilidad de los regímenes de pensiones y jubilaciones.
6. Garantizar un ingreso a los trabajadores al término de su vida laboral.

Estas prioridades se tradujeron en un incremento del presupuesto destinado a su consecución mediante la aplicación del conjunto de programas presupuestarios indicados a continuación:^{47/}

^{47/} En el periodo 1995-2003, la información presupuestaria presentó cambios en la estructura programática que no permitieron identificar los programas presupuestarios destinados al pago de las pensiones y jubilaciones.

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS PARA ATENDER LA POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES, 2004-2013
(Millones de pesos de 2013)^{1/}

Hilo	Estrato/ entidad	Programa Presupuestario	Total	Part. en el total (%)
Total			3,105,416.4	100.0
Regulación de los regímenes de pensiones y jubilaciones			486.4	n.s.
Dependencia reguladora			486.4	n.s.
SHCP	1.	A001 Otras actividades	146.2	n.s.
	2.	G001 Regulación del sector financiero	340.2	n.s.
Supervisión de los regímenes de pensiones y jubilaciones			2,846.5	0.1
CONSAR	3.	A001 Otras actividades	1,129.4	n.s.
	4.	R099 Implantar y operar el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada	0.6	n.s.
	5.	G003 Regulación, inspección y vigilancia de entidades participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro	1,552.9	0.1
	6.	K025 Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	20.3	n.s.
	7.	M001 Actividades de apoyo administrativo	94.9	n.s.
	8.	O001 Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	48.2	n.s.
	9.	R020 Compromisos con Organismos Internacionales Supervisores del Sistema Financiero, Seguros y Fondos de Pensiones	0.2	n.s.
Operación de los regímenes de pensiones y jubilaciones			410.0	n.s.
Institutos de Seguridad Social			n.d.	n.d.
Entidades Paraestatales			n.d.	n.d.
Sociedades Nacionales de Crédito			n.d.	n.d.
Entidades en proceso de liquidación			n.d.	n.d.
SAE	10.	R021 Administrar los recursos de Fondos de Pensiones a cargo del SAE	410.0	n.s.
Otras instituciones públicas			n.d.	n.d.
Poder Judicial			n.d.	n.d.
Organismos Constitucionales Autónomos			n.d.	n.d.
Provisión de pensiones y jubilaciones			3,101,673.5	99.9
Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social			4,786.6	0.2
SHCP	11.	R004 Servicio Médico a Pensionistas	4,786.6	0.2
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas			1.2	n.s.
SHCP	12.	Z001 Fondo de apoyo para la reestructura de pensiones (FARP)	1.2	n.s.
Ramo 20 Desarrollo Social			100,009.5	3.2
SEDESOL	13.	S176 Pensión para Adultos Mayores	100,009.5	3.2
Institutos de Seguridad Social			2,472,573.7	79.6
IMSS			1,280,415.7	41.2
	14.	J008 Pensiones y Jubilaciones en curso de Pago	1,045,070.4	33.7
	15.	J011 Aportaciones Estatutarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	30,727.3	1.0
	16.	J012 Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	187,834.5	6.0
	17.	J017 Fondo de Reserva para el Retiro IMSS	1,313.0	n.s.
	18.	J021 Pensión Mínima Garantizada IMSS	15,470.5	0.5
ISSSTE			1,074,018.9	34.6
	19.	R004 Servicio Médico a Pensionistas	1,472.2	n.s.
	20.	J006 Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE	802,298.0	25.9
	21.	J007 Pensiones de Trato Especial	1,049.6	n.s.
	22.	J022 Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE	4,756.6	0.2
	23.	J024 Ahorro Solidario	0.0	n.s.
	24.	J028 Bono de Reconocimiento del Pensión-ISSSTE	264,442.5	8.5
ISSFAM			118,139.1	3.8
	25.	J009 Pensiones Civiles Militares y de Gracia	92,445.8	3.0
	26.	J014 Apoyo Económico a Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana	8.3	n.s.
	27.	R013 Compensaciones de Carácter Militar con Pago único	2,249.2	0.1
	28.	T005 11% de Haberes y Haberes de Retiro	23,435.8	0.7
Entidades Paraestatales			393,452.0	12.7
PEMEX	29.	J002 Aportaciones para el pago de pensiones y jubilaciones al personal de PEMEX	167,791.9	5.4
CFE	30.	J001 Pago de pensiones y jubilaciones en CFE	225,660.1	7.3
Sociedades Nacionales de Crédito			n.d.	n.d.
Entidades en proceso de liquidación			130,850.5	4.2
SAE	31.	J025 Previsiones para las pensiones en curso de pago de los extrabajadores de LyFC	123,872.8	4.0
	32.	J026 Previsiones para el Pago de las Pensiones de los Jubilados de FERRONALES	6,977.7	0.2
Otras instituciones públicas			n.d.	n.d.
Poder Judicial			n.d.	n.d.
Organismos Constitucionales Autónomos			n.d.	n.d.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Estado Analítico de Egresos de la Cuenta Pública, 2004-2013.

^{1/} Actualizado a precios de 2013 con base en el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, de 1.4945 para 2004; 1.4178 para 2005; 1.3338 para 2006; 1.2714 para 2007; 1.1994 para 2008; 1.1584 para 2009; 1.1087 para 2010; 1.0536 para 2011; 1.0205 para 2012; y 1.0000 para 2013.

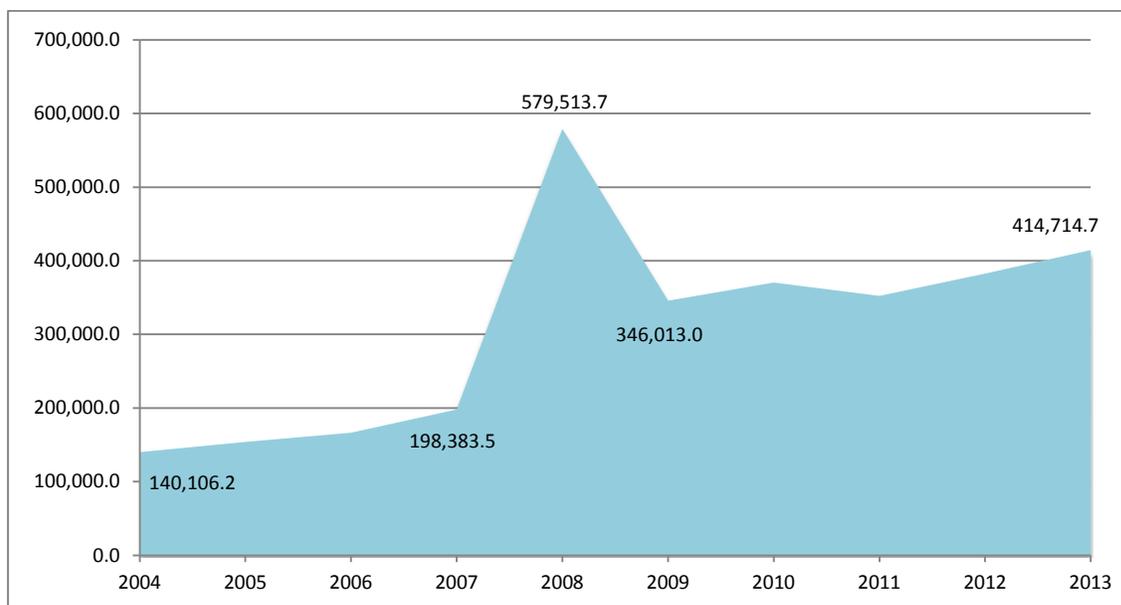
n.a. No aplicable.

n.d. No disponible.

n.s. No significativo.

De 2004 a 2013, el presupuesto ejercido en la política de pensiones y jubilaciones registró, en términos reales, un crecimiento promedio anual de 12.8%, al pasar de 140,106.2 millones de pesos en 2004 a 414,714.7 millones de pesos en 2013, lo que significó que en este periodo se triplicó el presupuesto. A continuación se muestra su comportamiento por año en el periodo:

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRESUPUESTO EJERCIDO EN LA POLÍTICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES, 2004-2013
 (Millones de pesos)^{1/}



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el **Estado Analítico de Egresos de la Cuenta Pública, 2004-2013**.

^{1/} Actualizado a precios de 2013 con base en el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, de 1.4945 para 2004; 1.4178 para 2005; 1.3338 para 2006; 1.2714 para 2007; 1.1994 para 2008; 1.1584 para 2009; 1.1087 para 2010; 1.0536 para 2011; 1.0205 para 2012; y 1.0000 para 2013.

NOTA: En 2008, se ejercieron recursos por 264,442.5 millones de pesos de 2013 para el programa presupuestario J028 Bono de Reconocimiento del Pensión-ISSSTE, mediante el cual se destinaron bonos a las cuentas individuales de los trabajadores al servicio del estado a fin de reconocer los periodos cotizados con anterioridad a aquéllos que cambiaron al régimen de contribución definida, de conformidad con la Ley del ISSSTE.

Los recursos erogados en pensiones y jubilaciones fueron por conducto de la SHCP, CONSAR, los institutos de seguridad social (IMSS, ISSSTE e ISSFAM), las entidades paraestatales (Pemex y CFE) y el SAE para administrar los fondos de los planes pensionarios de 11 entidades en proceso de liquidación (FERRONALES, BNCI, BANRURAL, FIDELIQ, LyFC, FINA, Banco Pesquero y Portuario, Fondo de Pensiones de Personal de Azúcar, ALSUR, SERANOR, Mandato pensionados de instituciones liquidadas PIL —agrupa al Banco Central de Capitalización y Ahorro, el Banco de Capitalización de México, el Banco Internacional de Capitalización, el Banco Nacional Cinematográfico—, y la Sociedad Financiera de la Industria), como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO EN LA POLÍTICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES, 2004-2013
 (Millones de pesos)^{1/}

Año	SHCP	CONSAR	Institutos de Seguridad Social			Entidades paraestatales			Entidades en proceso de liquidación	SEDESOL	Total
			IMSS	ISSSTE	ISSFAM	PEMEX	CFE	SAE			
2004	0.0	289.9	94,364.8	35,308.4	9,333.9	0.0	0.0	0.0	809.2	140,106.2	
2005	1,443.0	251.2	98,578.0	44,167.8	9,321.1	0.0	0.0	0.0	410.0	154,171.1	
2006	1,770.7	308.0	107,481.3	46,955.5	9,703.7	0.0	0.0	0.0	397.4	166,616.6	
2007	1,719.0	281.0	113,406.9	65,468.4	9,894.7	0.0	0.0	0.0	7,613.5	198,383.5	
2008	53.4	271.2	114,251.0	340,604.5	10,426.3	21,507.0	51,702.7	33,293.1	7,404.5	579,513.7	
2009	52.6	289.2	129,232.0	88,332.4	11,762.2	23,519.4	54,022.8	25,802.1	13,000.3	346,013.0	
2010	56.3	276.3	138,313.6	104,405.3	12,848.3	27,482.6	58,246.4	14,542.3	14,327.4	370,498.5	
2011	58.5	283.7	148,495.0	109,029.0	13,987.3	30,484.2	18,230.5	18,313.0	13,667.6	352,548.8	
2012	60.4	296.5	161,259.6	116,325.9	14,425.3	31,534.9	20,575.9	20,316.4	18,055.4	382,850.3	
2013	60.2	299.5	175,033.5	123,421.7	16,436.2	33,263.9	22,881.8	18,993.6	24,324.3	414,714.7	
Total	5,274.1	2,846.5	1,280,415.7	1,074,018.9	118,139.0	167,792.0	225,660.1	131,260.5	100,009.6	3,105,416.4	
Part. %	0.2	0.1	41.2	34.6	3.8	5.4	7.3	4.2	3.2	100.0	

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en el **Estado Analítico de Egresos de la Cuenta Pública, 2004-2013**.

^{1/} Actualizado a precios de 2013 con base en el deflactor implícito del Producto Interno Bruto.

n.a. No aplicable.

n.d. No disponible.

Del total de los recursos erogados en materia de pensiones y jubilaciones de 2004 a 2013, la mayor participación fue el IMSS con el 41.2%, seguida del ISSSTE con el 34.6% y en menor medida la SHCP, la CONSAR, el ISSFAM, Pemex Corporativo, la CFE, el SAE y SEDESOL con el 24.2% restante.

Respecto del pago de las aportaciones del Gobierno Federal para la provisión de las pensiones y jubilaciones, el presupuesto ejercido fue de 3,000,601.7 millones de pesos, y tuvo un crecimiento medio anual de 12.3%, de 137,534.9 millones de pesos en 2004 a 390,030.6 millones de pesos en 2013.

En materia de regulación, a cargo de la SHCP, en el periodo 2005-2013 se erogaron 5,274.1 millones de pesos, con un decremento promedio anual de 32.8%, al pasar de 1,443.0 millones de pesos en 2005 a 60.2 millones de pesos en 2013; en cuanto a la supervisión realizada por la CONSAR, en el periodo 2004-2013, se ejercieron 2,846.5 millones de pesos, con un incremento promedio anual de 0.4%, de 289.9 millones de pesos en 2004 a 299.5 millones de pesos en 2013.

En el periodo 2004-2013, la SHCP, además de ser responsable de la regulación de la política, durante el periodo de análisis también administró los regímenes de pensiones y jubilaciones que implementó por medio de los ramos 19 “Aportaciones a Seguridad Social” y 23 “Provisiones Salariales y Económicas”. El primero mediante tres programas para otorgar los servicios médicos a los pensionistas, otorgar apoyo a jubilados del IMSS e ISSSTE y pagar los adeudos de dichos institutos en materia de jubilaciones, mientras que el segundo operó para la reestructuración los regímenes de pensiones y jubilaciones de beneficio definido.

La CONSAR operó siete programas para regular, inspeccionar y vigilar a las entidades participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro; en tanto el SAE contó con un programa para administrar los recursos de los fondos de pensiones de las entidades en proceso de liquidación. En la administración de los regímenes de pensiones y jubilaciones, los institutos de seguridad social operaron 15 programas (3 el IMSS, 8 el ISSSTE y 4 el ISSFAM); las entidades paraestatales 2 (1 Pemex Corporativo y 1 CFE), y para las entidades en proceso de liquidación el SAE ejecutó 2 programas.

En 2013 para operacionalizar el programa “Pensión para Adultos Mayores” se ejercieron 22,555.9 millones de pesos, con objeto de contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor de 65 años que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo.

Cabe subrayar que en los documentos presupuestarios no se identificó el presupuesto ejercido en la operación de los regímenes de pensiones y jubilaciones, con excepción de la SHCP y el SAE para las entidades en proceso de liquidación, ni en el de las sociedades nacionales de crédito, otras instituciones públicas, el Poder Judicial y los órganos constitucionalmente autónomos.

3.3 Implementación

Con la finalidad de atender el problema público detectado en materia de pensiones y jubilaciones en el periodo 1995-2013, la implementación de la política pública se orientó, conforme al diseño establecido, a adecuar la regulación y fortalecer la supervisión de la operación de los regímenes particularmente de contribución definida. Los aspectos más relevantes al respecto se detallan en seguida.

3.3.1. Regulación

En 2013, se registraron 105 regímenes públicos pensionarios en el país, de los cuales 74 fueron de beneficio definido y 31 correspondieron a contribución definida, como se detalla en el cuadro siguiente:

REGÍMENES DE PENSIONES, 2013
(Unidades)

Estratos	Beneficio definido	Contribución definida	Total	Part. %
	(a)	(b)	(C)= (a)+(b)	
Total	74	31	105	100.0
Poder Ejecutivo y Poder Legislativo ^{1/}	37	8	45	42.9
Institutos de Seguridad Social	4	3	7	6.7
Entidades Paraestatales	2	1	3	2.9
Sociedades Nacionales de Crédito	6	4	10	9.5
Entidades en Proceso de Liquidación	11	0	11	10.5
Otras Instituciones con Obligaciones Laborales ^{2/}	14	0	14	13.3
Organismos Autónomos	34	23	57	54.3
Universidades Públicas Estatales	33	22	55	52.4
Banco de México	1	1	2	1.9
Poder Judicial	3	0	3	2.8
Suprema Corte de Justicia de la Nación	2	0	2	1.9
Consejo de la Judicatura Federal	1	0	1	0.9

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

^{1/} En el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo, los regímenes de pensiones y jubilaciones quedaron amparados por lo dispuesto el apartado B del artículo 123 constitucional, así como en la LISSSTE.

^{2/} En el estrato de otras instituciones con obligaciones laborales, se incluye a: IMP, INFONACOT, Exportadora de Sal, Televisión Metropolitana, Fondo de capitalización e Inversión del Sector Rural, FIRA, FIFOMI, El Colegio de México, SAE, PMI Comercio Internacional, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Lotería Nacional, Fondo Nacional de Fomento al Turismo y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Conforme a las disposiciones normativas, institucionales y programático-presupuestales establecidas, en el periodo 1995-2013, los regímenes de contribución definida fueron operados por Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), entidades financieras constituidas como sociedades mercantiles, dedicadas de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como administrar sociedades de inversión. ^{48/}

La reforma de la Ley del Seguro Social de 1997, trajo como consecuencia que el IMSS ya no recibiera los recursos provenientes de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), al ser transferidos a las AFORES, pertenecientes al sector privado, para que a su vez estos fondos se

^{48/} Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, artículo 18, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996.

invirtieran en las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (SIEFORES), previo cobro de comisiones sobre los recursos manejados.

En este régimen, a la CONSAR le correspondió coordinar, regular, supervisar y vigilar la operación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y a sus participantes, con la capacidad de imponer multas y sanciones y emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos en la ley, todo ello con el fin de “proteger los ahorros para el retiro de los trabajadores, desarrollando un entorno de competencia que permita el ejercicio informado de sus derechos, para que obtengan pensiones dignas”. ^{49/} De 2003-2013, ^{50/} la CONSAR emitió 267 disposiciones, como se presenta en la tabla siguiente:

NORMAS EMITIDAS POR LA CONSAR PARA EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, 2003-2013

Tema	Tipo de disposición					Total	Part. ^{1/} %
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)		
Total	235	24	2	3	3	267	100.0
1. Operación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	154	16	0	3	2	175	65.5
2. Transmisión y Administración de cuotas y aportaciones correspondientes a los Sistemas de Ahorro para el Retiro	29	5	1	0	0	35	13.1
3. Régimen de Inversión de las SIEFORES	27	3	1	0	0	31	11.6
4. Intercambio de Información entre dependencias y entidades de la APF, los Institutos de Seguridad Social y los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro	18	0	0	0	1	19	7.1
5. Régimen de comisiones de las Empresas Operadoras de la BDNSAR	6	0	0	0	0	6	2.3
6. Registro de contabilidad de AFORES y Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR (BDNSAR)	1	0	0	0	0	1	0.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la CONSAR, mediante el oficio número D00/600/211/2014, del 25 de julio de 2014; los informes semestrales sobre la Situación que guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 2003-2006 e informes anuales de Labores 2003-2006.

^{1/} $Participación = \left(\frac{Total\ Tema}{Total\ general} \right) * 100$

- a) Circulares que incluyen reglas, disposiciones y modificaciones.
- b) Acuerdos.
- c) Lineamientos.
- d) Convocatorias.
- e) Manuales.

De las 267 disposiciones emitidas, sobresalieron las relativas a la operación, la transmisión y administración de cuotas y aportaciones correspondientes a los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el régimen de inversión de las SIEFORES, así como el intercambio de información entre dependencias y entidades de la APF, los institutos de seguridad social y los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro y, en menor medida, el régimen de comisiones de las empresas operadoras de la Base de Datos

^{49/} Corresponde a la misión de la CONSAR que se establece en su Código de Conducta.

^{50/} El análisis se realizó del periodo 2003-2013, ya que con la modificación del artículo 5, fracción XIV, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2002, a la CONSAR se le atribuye la facultad de dar a conocer a la opinión pública los reportes sobre sus resultados.

Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (BDNSAR) con el 2.3% (6) y el registro de contabilidad de AFORES y Empresas Operadoras de la BDNSAR, con el 0.4% (1), como se muestra en la tabla siguiente:

DISPOSICIONES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EMITIDAS POR LA CONSAR, 2003-2013

Tema	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Part. ^{1/} %
Total	23	26	38	44	21	35	25	19	13	15	8	267	100.0
1. Operación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	16	11	24	32	15	28	18	12	8	8	3	175	65.5
2. Transmisión y Administración de cuotas y aportaciones correspondientes a los Sistemas de Ahorro para el Retiro	5	0	0	4	5	6	6	5	4	0	0	35	13.1
3. Intercambio de Información entre dependencias y entidades de la APF, los Institutos de Seguridad Social y los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro	0	2	3	3	1	1	1	2	1	3	2	19	7.1
4. Régimen de Inversión de las SIEFORES	0	11	10	5	0	0	0	0	0	2	3	31	11.6
5. Registro de contabilidad de AFORES y Empresas Operadoras de la BDNSAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0.4
6. Régimen de comisiones de las Empresas Operadoras de la BDNSAR	2	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	6	2.3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la CONSAR mediante el oficio número D00/600/211/2014 del 25 de julio de 2014; los informes semestrales sobre la Situación que guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 2003-2006 e informes anuales de Labores 2003-2006.

$$1/ \quad Participación = \left(\frac{\text{Total Tema}}{\text{Total general}} \right) * 100$$

En 2006, se emitieron 44 disposiciones, el mayor número en el periodo, como resultado de las modificaciones o adecuaciones a las disposiciones de carácter general, que permitieron la compilación de procesos operativos relacionados principalmente con la implementación de nuevos procesos para abrir una cuenta individual a los trabajadores ISSSTE y de los trabajadores independientes, una mayor apertura del régimen de inversión de las SIEFORES, y la actualización de los procesos operativos, lo que se vio reflejado en la reducción de los costos de operación y, en consecuencia, en una mayor rentabilidad de los recursos depositados en las cuentas individuales de los trabajadores.^{51/}

El ejercicio fiscal 2012 se destacó por tener las disposiciones con mayor diversificación, ya que se emitieron disposiciones de todos los temas con excepción de la Transmisión y Administración de cuotas y aportaciones correspondientes a los Sistemas de Ahorro para el Retiro; mientras que en los demás años la regulación se enfocó en los temas siguientes: intercambio de Información entre dependencias y entidades de la APF, los Institutos de Seguridad Social y los participantes en los Sistemas de

^{51/} Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, **Informe Anual de Labores, 2006**, pp. 14 y 15.

Ahorro para el Retiro; Transmisión y Administración de cuotas y aportaciones correspondientes a los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y Operación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. ^{52/}

Con las disposiciones emitidas en el periodo 2003-2013, la CONSAR reguló en materia operativa, financiera y jurídica a las AFORES y las SIEFORES, con objeto de ofrecer a los trabajadores mejores condiciones para su retiro. ^{53/} A principios de 2013, la CONSAR implementó un plan en materia de regulación financiera que abarcó el control de inversiones, administración de riesgos, régimen de inversión, capitalización y reservas constituidas para las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES), así como lineamientos para la revelación de información, con la finalidad de establecer un control y fortalecer la normativa del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). ^{54/}

En 2013, como parte de los objetivos y metas de Gestión del Rendimiento Anual, la CONSAR estableció el indicador denominado "Emisión de disposiciones normativas sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro", el cual se cumplió en 160.0%, al emitir tres disposiciones más de las cinco programadas. ^{55/} De las ocho disposiciones emitidas, dos fueron de carácter general para el régimen de inversión de las SIEFORES; una modificación para las disposiciones de carácter general en la que se establecieron las restricciones para las inversiones en instrumentos, negocios en mercados y operaciones con contrapartes que las SIEFORES realicen en el extranjero; dos circulares con modificaciones a las reglas generales a las que deberá sujetarse la información que los participantes del sistema de ahorro para el retiro entreguen a la CONSAR, y tres disposiciones en relación con la operación del sistema de ahorro para el retiro. ^{56/}

En la operación de los regímenes de pensiones y jubilaciones de beneficio definido, la falta de acciones de regulación y supervisión ocasionó que su implementación se realizara de manera heterogénea, tanto para la elaboración de las valuaciones actuariales, como para la revelación de las obligaciones laborales en los estados financieros de las instituciones que tuvieron a su cargo planes de pensiones.

^{52/} Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013**, Auditoría de Desempeño "Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro", a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

^{53/} Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, **Informe Semestral sobre la Situación que guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 2003-2008**, e **Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la Situación del SAR, 2009-2013**.

^{54/} **Ibid.**

^{55/} **Ibid.**

^{56/} **Ibid.**

A efecto de determinar el cumplimiento de las sanas prácticas actuariales, la ASF efectuó el análisis comparativo del 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 APF, que deben considerarse a fin de que la información que remitan a la SHCP sea uniforme y permita un análisis integral de la misma. Se determinó que las valuaciones actuariales de las entidades en proceso de liquidación y las del Poder Judicial cumplen con el 100.0% de las recomendaciones emitidas, como se muestra en el cuadro siguiente:

CUMPLIMIENTO DE LAS VARIABLES CONTENIDAS EN LAS RECOMENDACIONES DE LAS VALUACIONES ACTUARIALES DE LOS PLANES DE PENSIONES EMITIDAS POR LA SHCP, 2013

Estrato	Variables contenidas en las recomendaciones	Variables que cumplen		Variables coincidentes		Variables que no coinciden	
		Absoluto	% de cumplimiento	Absoluto	% de cumplimiento	Absoluto	% de cumplimiento
Instituciones de Seguridad Social	14	9	64.3	8	57.1	1	7.1
Entidades Paraestatales	14	9	64.3	6	42.9	3	21.4
Sociedades Nacionales de Crédito	14	10	71.4	8	57.1	2	14.3
Entidades en proceso de Liquidación	14	14	100.0	12	85.7	2	14.3
Otras instituciones con obligaciones laborales	14	12	85.7	7	50.0	5	35.7
Poder Judicial	14	14	100.0	13	92.9	1	7.1
Organismos Autónomos	14	13	92.9	13	92.9	0	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con Valuaciones Actuariales al 31 de diciembre de 2013 de las entidades administradoras de los distintos planes de pensiones y jubilaciones.

n.a. No aplicable.

En el estudio se identificó que las valuaciones actuariales de las instituciones de seguridad social cumplieron con 9 (64.3%) elementos de las recomendaciones para la elaboración de las valuaciones actuariales emitidas por la SHCP, y fueron homogéneas en 8 elementos (57.1%); en las entidades paraestatales cumplieron con 9 (64.3%) elementos y coincidieron en 6 (42.9%); en las sociedades nacionales de crédito contaron con 10 (71.4%) elementos y fueron homogéneas en 8 (57.1%); en las entidades en proceso de liquidación cumplieron todos los elementos de las recomendaciones, pero únicamente fueron homogéneas en 12 (85.7%); en otras instituciones con obligaciones laborales contaron con 12 (85.7%) elementos y fueron coincidentes en 7 (50.0%); en el poder judicial cumplieron con todos los elementos de las recomendaciones, pero fueron coincidentes en 13 (92.9%), y en los organismos autónomos cumplieron con 13 (92.9%) de los elementos y fueron homogéneas en los mismos.

En el análisis de las valuaciones actuariales de las obligaciones laborales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por la entidades administradoras de los distintos planes de pensiones, se identificó que en ese año las Instituciones de Seguridad Social, Paraestatales, Sociedades Nacionales de Crédito, entidades en proceso de desincorporación, otras entidades con obligaciones laborales, Poder Judicial y Organismos Autónomos, no utilizaron de forma homogénea las 10 variables que recomienda la Norma de Información Financiera D-3 (NIF D-3) vigente a 2013, para la elaboración de las valuaciones actuariales, como se muestra a continuación:

VARIABLES CONTENIDAS EN LAS VALUACIONES ACTUARIALES DE LOS PLANES DE PENSIONES
 CONFORME A LA NIF D-3, 2013

Estrato	Variables contenidas en la NIF D-3	Variables que cumplen		Variables coincidentes		Variables que no coinciden	
		Absoluto	Porcentaje de cumplimiento (%)	Absoluto	Porcentaje de cumplimiento (%)	Absoluto	Porcentaje de cumplimiento (%)
Instituciones de Seguridad Social ^{1/}	10	10	100.0	3	30.0	7	70.0
Entidades Paraestatales ^{2/}	10	10	100.0	10	100.0	0	0.0
Sociedades Nacionales de Crédito ^{3/}	10	10	100.0	10	100.0	0	0.0
Entidades en proceso de liquidación ^{4/}	10	2	20.0	1	10.0	1	10.0
Otras instituciones con obligaciones laborales ^{5/}	10	10	100.0	1	10.0	9	90.0
Poder Judicial ^{6/}	10	10	100.0	4	40.0	6	60.0
Organismos Autónomos ^{7/}	10	10	100.0	5	50.0	5	50.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con Valuaciones Actuariales al 31 de diciembre de 2013 de las entidades administradoras de los distintos planes de pensiones.

1/ Incluye al IMSS asegurador, IMSS patrón (RJP), ISSSTE asegurador e ISSSTE patrón.

2/ Incluye a CFE y PEMEX.

3/ Incluye a 6 Sociedades Nacionales de Crédito: NAFIN, SHF, BANCOMEXT, BANOBRAS, BANJÉRCITO y BANSEFI.

4/ Incluye 11 entidades en proceso de desincorporación: LyFC, BANRURAL, FINA, FIDELIQ, FOPPAZ, SERANOR, BANPESCA, ALSUR, PIL, BNCI y FERRONALES.

5/ Incluye 14 entidades: IMP, IFONACOT, Exportadora de Sal, Televisión Metropolitana, Fondo de capitalización e Inversión del Sector Rural, FIRA, FICOMI, El Colegio de México, SAE, PMI Comercio Internacional, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Lotería Nacional, Fondo Nacional de Fomento al Turismo y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

6/ Incluye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal.

7/ Incluye al Banco de México y a las 28 Universidades Públicas Estatales que recibieron recursos financieros por parte del Gobierno Federal en 2012.

Las valuaciones actuariales de las instituciones de seguridad social, paraestatales, sociedades nacionales de crédito, entidades en proceso de liquidación, otras instituciones con obligaciones laborales, poder judicial y organismos autónomos no consideraron de forma homogénea las 10 variables que recomienda la Norma de Información Financiera D-3 (NIF D-3) vigente a 2013, para la elaboración de las valuaciones actuariales, por lo que no permiten generar un diagnóstico preciso, confiable y comparable de la situación financiera y actuarial que presentan en conjunto.

La falta de la regulación para la operación de los regímenes de pensiones y jubilaciones también originó que en el periodo 1995-2008 no se contara con información de las valuaciones actuariales de los

regímenes públicos pensionarios de beneficio definido. A partir de 2009 fue cuando las dependencias y organismos de la APF reportaron la situación financiera de los regímenes de pensiones y jubilaciones bajo su responsabilidad, precisando el valor presente de sus ingresos y obligaciones laborales y, como resultado, el déficit o superávit actuarial.

Respecto de la revelación de las obligaciones laborales en los estados financieros de las instituciones que tuvieron a su cargo o administración planes de pensiones en 2013, la ASF consideró la aportación de recursos financieros del Gobierno Federal para dar suficiencia a los fondos de los planes pensionarios, al 31 de diciembre de 2013, de las 68 instituciones que tuvieron planes de pensiones a su cargo, de las cuales 44 (64.7%) contaron con estados financieros de sus planes de pensiones y de ellas sólo 18 (40.9%) instituciones revelaron el monto de sus obligaciones laborales en sus estados financieros, conforme a la Norma de Información Financiera D-3 (NIF D-3), lo que contribuyó a la toma de las medidas necesarias para garantizar su sustentabilidad financiera, como se presenta en el cuadro siguiente:

REVELACIÓN DE LAS OBLIGACIONES PENSIONARIAS EN LOS ESTADOS FINANCIEROS, 2013
(Instituciones)

Estratos	Instituciones que conforman el estrato y cuentan con estados financieros	Instituciones que revelaron sus obligaciones laborales	Participación %	Instituciones que no revelaron sus obligaciones laborales	Participación %
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)*100	(d)	(e)= (d)/(a)*100
Total	44	18	40.9	26	59.1
Poder Ejecutivo	13	13	100.0	0	0.0
Institutos de Seguridad Social ^{1/}	2	2	100.0	0	0.0
Paraestatales ^{2/}	2	2	100.0	0	0.0
Sociedades Nacionales de Crédito ^{3/}	6	6	100.0	0	0.0
Entidades en proceso de desincorporación ^{4/}	3	3	100.0	0	0.0
Otras entidades con obligaciones laborales ^{5/}	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Poder Judicial	2	0	0.0	2	100.0
Suprema Corte de Justicia de la Nación	1	0	0.0	1	100.0
Consejo de la Judicatura Federal	1	0	0.0	1	100.0
Organismos Autónomos	29	5	17.2	24	82.8
Banco de México	1	1	100.0	0	0.0
Universidades Públicas Estatales	28	4	14.3	24	85.7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por los Institutos de Seguridad Social, las entidades Paraestatales, la SHCP, el Banco de México, la SEP, la SCJN, el CJF y el SAE.

^{1/} Incluye al IMSS y al ISSSTE.

^{2/} Incluye a CFE y PEMEX.

^{3/} Incluye a 6 Sociedades Nacionales de Crédito: NAFIN, SHF, BANCOMEXT, BANOBRAS, BANJERCITO y BANSEFI.

^{4/} Incluye 11 entidades en proceso de desincorporación: LyFC, BANRURAL, FINA, FIDELIQ, FOPAZ, SERANOR, BANPESCA, ALSUR, PIL, BNCI y FERRONALES.

^{5/} Incluye 14 entidades: IMP, INFONACOT, Exportadora de Sal, Televisión Metropolitana, Fondo de capitalización e Inversión del Sector Rural, FIRA, FIFOMI, El Colegio de México, SAE, PMI Comercio Internacional, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Lotería Nacional, Fondo Nacional de Fomento al Turismo y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

n.d. No disponible.

De acuerdo con el cuadro anterior, en 2013, las 13 (100.0%) instituciones del Poder Ejecutivo que contaron con estados financieros revelaron en ellos sus obligaciones laborales, por lo que contaron con elementos para tomar decisiones financieras respecto de sus planes pensionarios. En el caso del Poder Judicial, aun cuando las dos instituciones que lo conforman contaron con estados financieros, ninguna de ellas reveló sus obligaciones laborales; finalmente, en el caso de los organismos autónomos, 5 (17.2%) de las 29 instituciones que contaron con estados financieros revelaron sus obligaciones pensionarias.

3.3.2. Supervisión

Además de no ejercerse una regulación adecuada de los esquemas de pensiones de beneficio definido, en el periodo 1995-2013 tampoco se efectuó una supervisión efectiva al respecto. Las acciones de supervisión se orientaron a los esquemas de contribución definida, ya que conforme a la normativa establecida, se integró una estructura específica para esos fines.

Supervisión de los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro

La CONSAR fue la responsable de supervisar los regímenes de contribución definida por medio de evaluaciones de la gestión de los participantes del SAR para inhibir malas prácticas en la administración de los recursos financieros y promover la estabilidad del SAR en materia financiera.

En el periodo 2003-2013, la CONSAR realizó 2,529 actividades de supervisión, las cuales fueron de inspección ^{57/} financiera, inspección operativa ordinaria e inspección jurídica, como se detalla en el cuadro siguiente:

^{57/} La inspección tiene como finalidad comprobar *in situ* que el funcionamiento, las operaciones relevantes, los procedimientos, el control de riesgos y la calidad de la información de la entidad supervisada cumplan con la normativa. La inspección se efectúa por medio de visitas a los participantes, cuyo objetivo es la verificación de operaciones, auditorías de registros y sistemas en las instalaciones o en equipos automatizados. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, **Informe Anual de Labores**, 2013, México.

VISITAS DE INSPECCIÓN FINANCIERA, OPERATIVA Y JURÍDICA, REALIZADAS POR LA CONSAR, 2003-2013
 (Número de visitas)

Visita	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Part. ^{2/} %
Total	577	340	217	250	108	186	144	162	180	192	173	2,529	100.0
Inspección financiera	120	47	n.d.	n.d.	86	143	110	95	110	127	113	951	37.6
Inspección operativa ordinaria	457	293	217	250	22	43	23	63	62	59	48	1,537	60.8
Inspección jurídica ^{1/}	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	11	4	8	6	12	41	1.6

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por la CONSAR, mediante el oficio núm. D00/600/211/2014 del 25 de julio de 2014; los informes semestrales sobre la Situación que guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 2003-2006; e Informe Anual de Labores 2003-2013.

n.d. No disponible.

n.c. No aplicable.

^{1/} La inspección jurídica inició en 2009, de acuerdo con el artículo 19, fracción III, del Reglamento Interior de la CONSAR publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de julio de 2008.

^{2/} $Participación = \left(\frac{Total\ tipo\ de\ visita}{Total\ general} \right) * 100$

De las 2,529 visitas realizadas por la CONSAR, 951 fueron producto de la inspección financiera para inhibir malas prácticas en la administración de los recursos financieros y promover la estabilidad del sistema de ahorro para el retiro en materia financiera; 1,537 se refirieron a la inspección operativa ordinaria, que tuvo por objeto dar seguimiento al desarrollo correcto de los procesos entre los participantes con impacto en las cuentas individuales de los trabajadores, y 41 de inspección jurídica, realizadas con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales que resultaron aplicables en materia de prevención y detección de actos u operaciones con recursos de procedencia ilícita o para financiar el terrorismo.

En 2013, ^{58/} se cumplió en 144.9% el programa de inspección financiera de la CONSAR, ya que realizó 113 de las 78 visitas previstas; en cuanto a su programa de visitas de inspección operativa ordinaria, se cumplió en 80.0%, al efectuar 48 de 60 visitas programadas, y del programa de visitas de inspección jurídica, se obtuvo un cumplimiento de 171.4%, al realizar 5 visitas más de las 7 autorizadas, como se presenta en el cuadro siguiente:

^{58/} Auditoría Superior de la Federación. **op. cit.**, nota 56.

VISITAS DE INSPECCIÓN PROGRAMADAS Y REALIZADAS POR LA CONSAR, 2013
 (Número de visitas)

Institución	Programadas				Realizadas				Cumplimiento %			
	Finan- cieras	Opera- tivas	Jurídi- cas	To- tal	Finan- cieras	Opera- tivas	Jurídi- cas	Total	Financie- ras	Operati- vas	Jurídi- cas	Total
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)=(e/a)* 100	(j)=(f/b)* 100	(k)=(g/c)* 100	(l)=(h/d)* 100
Total	78	60	7	145	113	48	12	173	144.9	80.0	171.4	119.3
AFORES	13	60	7	80	14	48	12	74	107.7	80.0	171.4	92.5
SIEFORES	65	n.a.	n.a.	65	99	n.a.	n.a.	99	152.3	n.c.	n.c.	152.3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por la CONSAR, mediante el oficio núm. D00/600/211/2014 del 25 de julio de 2014.

n.a. No aplicable.

n.c. No cuantificable.

Al término del año, la CONSAR realizó un total de 173 visitas de inspección, 19.3% más que las 145 programadas, de las cuales 74 (42.8%) fueron realizadas a las AFORES que operaron en ese año: 48 operativas, 14 financieras y 12 jurídicas; y 99 (57.2%) correspondieron a visitas financieras que se llevaron a cabo a las SIEFORES, ya que, de acuerdo con el Informe Anual de Actividades 2013 de la CONSAR, las visitas operativas y jurídicas no aplicaron a las SIEFORES, dado que su principal objetivo fue la verificación de los procesos operativos que tienen impacto en la administración de las cuentas individuales.

Imposición de sanciones a las instituciones del Sistema de Ahorro para el Retiro

En el periodo 2003-2013, la CONSAR impuso a las AFORES y SIEFORES las sanciones que se detallan en el cuadro siguiente:

SANCIONES IMPUESTAS POR LA CONSAR A LOS PARTICIPANTES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, 2003-2013
 (Unidades y miles de pesos)

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Part. (%)	Var % ^{1/} 2003-2013
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)=(a)+... (k)		
Total sanciones	907	185	390	199	415	331	236	515	208	952	869	5,207	100.0	(4.2)
Total de Amonestaciones	1	0	0	0	21	50	11	17	14	44	82	240	4.6	8,100.0
Total de multas	906	185	390	199	394	281	225	498	194	908	787	4,967	95.4	(13.1)
Total de importe	22,901.1	13,630.7	18,585.0	8,070.9	24,912.8	24,055.3	13,801.0	80,034.3	34,002.8	41,740.8	42,660.9	324,395.6	n.c.	86.3
AFORES														
Sanciones	823	104	176	155	328	265	101	200	109	760	716	3,737	100.0	(13.0)
Amonestaciones	1	0	0	0	19	49	8	5	14	38	81	215	5.8	8,000.0
Multas	822	104	176	155	309	216	93	195	95	722	635	3,522	94.2	(22.7)
Importe	14,866.2	8,725.5	8,310.7	4,354.4	17,497.6	18,811.4	5,375.2	59,317.3	26,200.2	28,873.2	33,173.0	225,504.7	n.c.	123.1
SIEFORES														
Sanciones	84	81	214	44	87	66	135	315	99	192	153	1,470	100.0	82.1
Amonestaciones	0	0	0	0	2	1	3	12	0	6	1	25	1.7	n.c.
Multas	84	81	214	44	85	65	132	303	99	186	152	1,445	98.3	81.0
Importe	8,034.9	4,905.2	10,274.3	3,716.5	7,415.2	5,243.9	8,425.8	20,717.0	7,802.6	12,867.6	9,487.9	98,890.9	n.c.	18.1

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por la CONSAR, mediante el oficio núm. D00/600/211/2014 del 25 de julio de 2014; los informes semestrales sobre la Situación que guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 2003-2006; e Informe Anual de Labores 2003-2013.

^{1/} $Var = \left[\left(\frac{(k)}{(a)} \right) - 1 \right] * 100$

n.c. No cuantificable.

n.a. No aplicable.

Durante el periodo 2003-2013, se impusieron 5,207 sanciones, de las cuales 240 correspondieron a amonestaciones ^{59/} y 4,967 a multas, por un total de 324,395.6 miles de pesos. El número de sanciones totales impuestas por la CONSAR presentó un decremento de 4.2%, al pasar de 907 sanciones en 2003 a 869 sanciones en 2013. En el caso de las amonestaciones, éstas se incrementaron en 8,100.0%, al pasar de 1 en 2003 a 82 en 2013; las multas disminuyeron en 13.1%, al pasar de 906 en 2003 a 787 en 2013, y el importe obtenido por la imposición de multas aumentó en 86.3%, ya que pasaron de 22,901.1 miles de pesos en 2003 a 42,660.9 miles de pesos en 2013.

En 2013, en cumplimiento de sus atribuciones y como consecuencia de las acciones de supervisión y vigilancia, la CONSAR impuso 869 sanciones a las instituciones que integran el sistema de ahorro para el retiro, de las cuales 82 fueron amonestaciones y 787 multas, por un importe total de 42,660.9 miles de pesos. Del total de sanciones impuestas, el 82.4% (716) correspondió a las AFORES, de las cuales el 11.3% (81) fue por amonestaciones y el 88.7% (635) por multas, con un total de 33,173.0 miles de

^{59/} Una amonestación se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia, o bien como una represión para que no se reitera un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarse al inculpa-do una sentencia penal condenatoria.

pesos. El 17.6% (153) restante correspondió a sanciones a las SIEFORES, de las cuales 0.7% (1) fue por amonestaciones y 99.3% (152) por multas, con un total de 9,487.9 miles de pesos.^{60/}

Las conductas sancionadas con mayor frecuencia a las AFORES fueron la entrega de información sin calidad a la comisión, con una frecuencia de 303 casos; la entrega de información fuera de plazo a la comisión en 61 ocasiones, y el incumplimiento en la administración de riesgo en 46 ocasiones. Por el contrario, 17 de los 39 conceptos presentaron menor frecuencia por parte de las instituciones.

Las infracciones que tuvieron mayor incidencia y que originaron multas a las SIEFORES fueron incumplimiento en la administración de riesgo, al registrar 41 casos; fallas en el proceso de inversión en instrumentos derivados en 37 ocasiones, y entrega de información sin calidad a la comisión en 27 casos. Por el contrario, los conceptos en que menos incurrieron las SIEFORES, ya que sólo se presentaron una vez en cada uno de los casos, se refirieron a la disposición de recursos errónea, a incumplimientos en el proceso de inversión, a la información y la documentación de divulgación dirigida al público fuera de norma, y al no registrar operaciones en la BMV.

Evaluación de riesgos de los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro ^{61/}

Como parte de la supervisión, la CONSAR realiza una revisión de los principales procesos operativos y las actividades llevadas a cabo por los participantes del SAR para la evaluación de los riesgos a los que estos procesos se encuentran expuestos, en donde verificó que cada AFORE estableciera en sus manuales de políticas y procedimientos los riesgos operativos a los que estuvo expuesta, así como las acciones realizadas para administrarlos y minimizarlos.

Con el fin de analizar los riesgos financieros a que estuvieron expuestas las SIEFORES, la CONSAR monitoreó diariamente las decisiones de inversión y midió el riesgo de las carteras de inversión por medio de dos sistemas informáticos. El primero denominado "Sistema de Administración Integral de Riesgos", con el cual se generan los reportes analíticos relacionados con activos netos, compras-ventas de la cartera de inversión, cumplimiento de la regulación en materia financiera, rendimientos,

^{60/} Auditoría Superior de la Federación, **op. cit.**, nota 56.

^{61/} **Ibid.**

indicador de rendimiento neto y otros,^{62/} y el segundo sistema denominado "Riskwatch", el cual permite analizar las carteras de inversión por clases de activos, generar portafolios de inversiones simulados y analizar las consecuencias financieras por medio de su herramienta "what if (...)".

Para evitar que las 65 SIEFORES que operaron en 2013 estuvieran expuestas a los riesgos financieros de crédito, de liquidez, de mercado y operativos vinculados con los procesos de gestión de recursos de carteras, la CONSAR estableció límites para su régimen de inversión, respecto del riesgo de mercado y liquidez.

En cuanto a la supervisión basada en riesgos, la CONSAR semaforizó el estado de las SIEFORES en 10 niveles (revisiones diarias convencionales; recomendaciones formales; requerimiento de programas remediales; inspecciones con mayor frecuencia; requerimientos de información y seguimiento continuo; reuniones con alta dirección y consejo de administración; acciones legales; revocación de autorizaciones para invertir en determinadas clases de activos o instrumentos; remoción de funcionarios u operadores, e intervención o revocación de licencia), mediante los cuales emitió un total de 148 dictámenes respecto de los incumplimientos detectados en cada SIEFORE.

3.4 Resultados

Con la aplicación de las modificaciones normativas y estructurales, los resultados obtenidos en términos de cobertura de atención, portabilidad de beneficios pensionarios, viabilidad de los regímenes de pensiones y jubilaciones e ingreso de los trabajadores al término de su vida laboral fueron los siguientes:

3.4.1. Cobertura de atención

El nivel de cobertura del sistema de pensiones en México se mide como la proporción de la población económicamente activa que está afiliada a un sistema de pensiones. El nivel de cobertura se clasifica

^{62/} De acuerdo con la CONSAR, incluye reportes relacionados con el cuadrante contable, recepción de archivos, engrapados Forwards futuros, bonos udibonos, bitácora de proceso diario, evolutivo swaps de tasas TIIE_Nacional, Evolutivo IPOs, PPP Asset Class y Eventos Relevantes.

en dos tipos: la tasa de cobertura efectiva, que se refiere a la proporción de la población económicamente activa que se encuentra afiliada a un sistema de seguridad social, y la tasa de cobertura ocupacional, que se refiere a la proporción de la población económicamente activa ocupada que cotiza en algún sistema de seguridad social.^{63/}

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo realizada por el INEGI, en 2013, la población total del país fue de 118.9 millones de personas, de los cuales el 44.2% (52.6 millones de personas) correspondió a la población económicamente activa. De este total el 95.4% (50.2 millones de personas) fue población económicamente activa ocupada y el 4.6% (2.4 millones de personas) población económicamente activa desocupada, como se detalla en el cuadro siguiente:

POBLACIÓN TOTAL DE MÉXICO, 2010-2013
 (Millones de personas)

Concepto	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)	Part % (e)	TMCA ^{1/} % (i)
Población total	112.3	116.2	117.6	118.9	100.0	1.9
De 0 a 13 años	27.9	30.2	30.0	30.6	25.7	3.1
De 14 años y más	84.4	86.0	87.6	88.3	74.3	1.5
Población Económicamente Activa	48.7	51.2	51.6	52.6	44.2	2.6
• Ocupada	46.1	48.7	49.1	50.2	95.4	2.9
• Desocupada	2.6	2.5	2.5	2.4	4.6	(2.6)
Población no Económicamente Activa	35.7	34.8	36.0	35.7	30.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en información del Censo de Población y Vivienda 2010, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y Datos de Proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

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

La cobertura efectiva del número de trabajadores con acceso a pensión (20.9 millones de trabajadores), en 2013, fue de 39.7%, la cual corresponde a la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA)^{64/} que se encuentra afiliada a algún esquema de seguridad social; mientras que la cobertura ocupacional fue de 41.5%, la cual muestra la PEA ocupada que se encuentra afiliada a algún esquema de seguridad social, tal como se presenta en el cuadro siguiente:

^{63/} La cobertura efectiva es la relación entre cotizantes y fuerza de trabajo y la cobertura ocupacional la relación entre cotizantes y ocupados, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/8441/lcl1614-p.pdf>

^{64/} El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) define la PEA como: “todas las personas de 12 y más años que en la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, o formaban parte de la población desocupada abierta”.

COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO, 2010-2013
(Millones de personas)

Concepto	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)	Part % (e)	TMCA ^{1/} % (f)
I. Población Económicamente Activa	48.7	51.2	51.6	52.6	100	2.6
II. Población Económicamente Activa Ocupada	46.1	48.7	49.1	50.2	95.4	2.9
III. Trabajadores con acceso a pensión	18.1	18.1	18.6	20.9	100.0	4.9
ISSSTE	2.6	2.7	2.7	2.8	13.4	2.5
IMSS	14.6	15.2	15.9	16.5	78.9	4.2
ISSFAM	0.5	n.d.	n.d.	1.1	5.3	30.1
BANXICO	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.c.
UPES	0.1	n.d.	n.d.	0.1	0.5	0.0
PEMEX	0.1	n.d.	n.d.	0.1	0.5	0.0
Sociedades Nacionales de Crédito	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.c.
Trabajadores independientes incorporados en el SAR	0.2	0.2	n.d.	0.3	1.4	14.5
IV. Trabajadores sin acceso a pensión	28	30.6	30.5	29.3	55.7	1.5
V. Cobertura efectiva (%) (III / I)*100	37.2	35.4	36.0	39.7	n.a.	2.3
VI. Cobertura ocupacional (%) (III / II)*100	39.3	37.2	37.9	41.6	n.a.	2.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como de los Anuarios Estadístico 2010-2012 del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

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

n.d. No disponible.

n.c. No cuantificable.

n.s. No significativo.

n.a. No aplicable.

En el periodo 2010-2013, el número de trabajadores con acceso a pensión creció en 4.9%, al pasar de 18.1 a 20.9 millones de trabajadores. La cobertura ocupacional del sistema de pensiones creció en 2.3 puntos porcentuales, al pasar de 39.3% a 41.6% de trabajadores activos afiliados a un sistema de pensiones, lo que muestra que la cobertura total del sistema de pensiones no se ha incrementado significativamente, y que en la actualidad menos de la mitad de la población ocupada está protegida por algún esquema de seguridad social.

En relación con el número de trabajadores que carecen de acceso a beneficios pensionarios, en el periodo de análisis creció en promedio anual en 1.5%, al pasar de 28.0 millones de personas en 2010 a 29.3 millones de personas en 2013, lo cual indica que esos trabajadores generarán un costo adicional para el estado cuando alcancen su vida adulta mayor y demanden 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, ya que a

2013 existían 29.3 millones de trabajadores sin servicios de seguridad social que les garanticen contar con beneficios pensionarios al término de su vida laboral. La introducción del esquema de contribución definida ha generado una tendencia creciente en la cobertura; no obstante, dicha cobertura difiere si se mide entre los trabajadores inscritos en el SAR y los que efectivamente contribuyen al sistema periódicamente.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),^{65/} la ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones sigue sujeta a problemas asociados con el mercado de trabajo, y es influida por elementos económicos, institucionales, políticos y culturales, entre los cuales destacan el nivel de desarrollo económico de un país, la tasa de desempleo, los ciclos de la economía, el rol de la mujer en el trabajo y el tamaño del sector informal.

3.4.2. Portabilidad de beneficios pensionarios

En el periodo 2007-2013, el porcentaje de portabilidad de beneficios pensionarios pasó de 1.3% en 2007^{66/} a 84.3% en 2013,^{67/} como resultado de la transformación del régimen de beneficio definido administrado por el ISSSTE a un sistema de cuentas individuales, que procura dar certidumbre y propiedad a los trabajadores respecto de las aportaciones que ellos mismos y sus patrones hubieran hecho a su fondo de pensiones y jubilaciones.

Dicha transformación fue promovida a raíz de la emisión de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1º de abril de 2007),^{68/} la cual complementó la modificación del régimen pensionario administrado por el IMSS realizada con la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social (1º de julio de 1997),^{69/} y permitió establecer mecanismos para que los trabajadores pudieran migrar del sector público al sector privado y viceversa llevando consigo sus

^{65/} Comisión Económica para América Latina y el Caribe, **Reformas a la seguridad social en salud y pensiones**, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/8441/lc1614-p.pdf>

^{66/} Corresponde al dato reportado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2008-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2008.

^{67/} Corresponde al dato determinado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del formato 551 Base de Datos de Trabajadores Activos, disponibles en la aplicación SII@web.

^{68/} La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se publicó en el Diario oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007.

^{69/} La Ley del Seguro Social se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, y entró en vigencia a partir del 1º de julio de 1997.

ahorros para el retiro.^{70/} Con ello se logró la portabilidad entre los dos sistemas pensionarios más grandes del país, el que se refiere a los trabajadores del Estado y el de los trabajadores del sector privado.^{71/}

Con la transformación de los regímenes de beneficio definido administrados por el ISSSTE y el IMSS, se cumplió el compromiso establecido por el Ejecutivo Federal en la planeación nacional del desarrollo 2007-2012 de ofrecer portabilidad de beneficios a los trabajadores, a efecto de garantizar que los trabajadores con carreras laborales largas, ya fuera en el sector público o en el sector privado, pero en diferentes regímenes pensionarios, no perdieran su derecho a recibir los beneficios de una pensión o jubilación, y quedaran desprotegidos al término de su vida laboral.

En 2013, de un total de 20,852,654 trabajadores de los sectores público y privado, el 85.7% (17,866,543 trabajadores) contó con beneficios de portabilidad, los cuales les permiten el traslado entre el sector público y el privado conservando sus beneficios pensionarios y sin perder las aportaciones que ellos mismos y sus patrones hicieron a su cuenta individual; mientras que el 14.3% (2,986,111 trabajadores) no presentó portabilidad, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{70/} El 17 de febrero de 2009 se suscribió el "Convenio de colaboración interinstitucional que celebran por una parte el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, por la otra, el Instituto Mexicano del Seguro Social", con objeto de determinar los criterios, lineamientos, términos, condiciones, mecanismos y procedimientos de coordinación y colaboración, conforme a los cuales se realizará la transferencia de derechos obtenidos en otros regímenes de seguridad social al previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

^{71/} Boletín Técnico Número 24-2006 del Comité Técnico Nacional de Seguridad Social, Portabilidad de Beneficios en el Sistema Público de Pensiones del ISSSTE, México, 2006.

CÁLCULO DEL PORCENTAJE DE PORTABILIDAD DE BENEFICIOS
(Trabajadores y porcentajes)

Concepto	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)	Participación %	TMCA ^{1/}
I. Total	18,311,146	18,463,503	18,992,018	20,852,654	100.0	4.4
Trabajadores cotizantes al IMSS ^{4/}	14,673,000	15,260,368	15,954,757	16,484,476	79.1	4
Trabajadores cotizantes al ISSSTE ^{5/}	2,644,359	2,680,403	2,725,635	2,770,372	13.3	1.6
Trabajadores de PEMEX ^{6/}	147,368	150,561	150,697	127,702	0.6	(4.7)
Trabajadores de Banxico	2,914	n.d.	n.d.	2,161	n.s.	(9.5)
Trabajadores del ISSSFAM	511,543	n.d.	n.d.	1,070,451	5.1	27.9
Trabajadores independientes incorporados en el SAR	181,795	211,710	n.d.	258,664	1.2	12.5
Trabajadores de las universidades públicas estatales ^{9/}	144,458	154,664	155,100	132,999	0.6	(2.7)
Trabajadores de las sociedades nacionales de crédito ^{10/}	5,709	5,797	5,829	5,829	0.1	0.7
II. Total	15,732,924	16,433,846	16,986,261	17,866,543	100.0	4.3
Trabajadores cotizantes al IMSS con portabilidad ^{2/}	14,673,000	15,260,368	15,954,757	16,484,476	92.3	4.0
Trabajadores cotizantes al ISSSTE con portabilidad ^{3/}	878,129	961,768	1,031,504	1,123,403	6.3	8.6
Trabajadores independientes incorporados en el SAR	181,795	211,710	n.d.	258,664	1.4	12.5
III. Proporción de trabajadores con portabilidad con respecto al total de trabajadores con sistemas pensionarios (III)=(II)/(I)	85.9%	89.0%	89.4%	85.7%	n.a.	n.a.
IV. Trabajadores sin portabilidad (IV)=(I)-(II)	2,578,222	2,029,657	2,005,757	2,986,111	14.3%	5.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

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

2/ Se refiere a los trabajadores cotizantes en el IMSS. Incluye a trabajadores afiliados al IMSS (Leyes de 1973 y 1997); trabajadores del IMSS incorporados al régimen de contribución definida (cuentas individuales), y a trabajadores de CFE afiliados al IMSS con régimen de contribución definida.

<http://www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/cubo.htm>

3/ Incluye a trabajadores afiliados al ISSSTE con cuentas individuales.

<http://www.issste.gob.mx/issste/anuarios/>

4/ Se refiere al número de cotizantes totales reportados por el IMSS.

<http://www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/cubo.htm>

5/ Se refiere al número de trabajadores cotizantes al ISSSTE.

<http://www.issste.gob.mx/issste/anuarios/>

6/ Se refiere al total de plazas ocupadas por personal activo de PEMEX, sin incluir plazas temporales de inversión.

<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=7>

7/ Se refiere al número total de trabajadores de CFE, sin incluir plazas eventuales.

<http://app.cfe.gob.mx/Informeannual2009/6.2.html>

8/ Se refiere a los trabajadores que se desempeñan en actividades de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=goes04&s=est&c=25557>

9/ Se refiere al número de trabajadores de las Universidades Estatales de acuerdo al documento "Evaluación de ahorro y diagnóstico de los resultados obtenidos por las reformas a los beneficios que otorgan a sus trabajadores 2002-2013".

http://ses4.sep.gob.mx/work/sites/ses/fondos/evaluaciones/IES2009_EvaluacionyDiagnostico_2002-2008.pdf

10/ Información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en los datos del formato 551 Base de Datos de Trabajadores Activos, disponibles en la aplicación SII@web.

n.s. No significativo.

n.a. No aplicable.

En el periodo 2010-2013, el número de trabajadores con portabilidad creció en promedio anual 4.3%, al pasar de 15,732,924 trabajadores en 2010 a 17,866,543 trabajadores en 2013; de éstos, el 92.3% correspondió a trabajadores cotizantes en el IMSS; el 6.3%, a trabajadores cotizantes en el ISSSTE, y el 1.4%, a los trabajadores independientes incorporados al SAR.

De los 2,986,111 trabajadores que, al cierre del ejercicio fiscal 2013, no contaron con mecanismos para transferir sus derechos de un régimen de pensiones y jubilaciones a otro, que representaron el 14.3% del total de los trabajadores afiliados a un régimen de pensiones, se determinó que los principales grupos sin portabilidad fueron: el 55.2% (1,646,969) que correspondió a trabajadores afiliados al ISSSTE que optaron por el régimen de beneficio definido, que ampara el artículo décimo transitorio de su ley; el 35.8% (1,070,451), a trabajadores afiliados al ISSFAM; el 4.4% (132,999), a los trabajadores de las universidades públicas estatales; y el 4.3% (127,702), a los trabajadores de PEMEX.

3.4.3. Viabilidad financiera

Para efectos prácticos, el análisis de la viabilidad financiera de los regímenes se presenta en tres secciones: 1) Financiamiento; 2) Situación financiera y actuarial de los regímenes de beneficio definido, y 3) Situación financiera y actuarial de los regímenes de contribución definida.

1) Financiamiento

Para analizar las fuentes de financiamiento de los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones en México, la Auditoría Superior de la Federación clasificó a las entidades y organismos públicos responsables de su operación en tres grupos: a) Poder Ejecutivo y Poder Legislativo,^{72/} b) Poder Judicial y, c) Organismos Constitucionalmente Autónomos, como se muestra a continuación:

^{72/} En el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo, los regímenes de pensiones y jubilaciones quedaron amparados por lo dispuesto en el apartado B, del artículo 123 constitucional, así como en la LISSSTE.

CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES Y ORGANISMOS PÚBLICOS

A. Poder Ejecutivo y Poder Legislativo
A.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
A.2. Entidades paraestatales
A.3. Sociedades nacionales de crédito
A.4. Entidades en proceso de liquidación
A.5. Otras entidades con obligaciones pensionarias
A.6. Institutos de seguridad social
B. Poder Judicial
B.1. Consejo de la Judicatura Federal
B.2. Suprema Corte de Justicia de la Nación
C. Organismos Constitucionalmente Autónomos
C.1. Universidades públicas estatales
C.2. Banco de México

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

A. Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

En el caso de la SHCP, se incluyen los regímenes de retiro, cesantía y vejez correspondientes a la Ley del Seguro Social 1973 y a la Ley del ISSSTE 1997, y los haberes de retiro para las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuyos ingresos provienen de los recursos que aporta el Gobierno Federal mediante el Ramo 19 "Aportaciones a Seguridad Social", sin que la SHCP hubiera reportado el monto correspondiente.

En los regímenes administrados por las entidades paraestatales, su fuente de financiamiento son los recursos propios de Pemex y los recursos de un plan complementario en CFE. En el periodo 2010-2013, los ingresos de Pemex aumentaron en 11.8%, de 4,417.0 millones de pesos a 4,940.0 millones de pesos; mientras que en la CFE los ingresos disminuyeron en 22.0%, de 3,110.4 millones de pesos en 2010 a 2,425.9 millones de pesos en 2013, como se muestra en el cuadro siguiente:

INGRESOS DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, 2010-2013
 (Millones de pesos)

Entidad Paraestatal	Año				Variaciones 2013/2010	
	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)	Absoluta (e=d-a)	Porcentual (%) (f=e/a*100)
Pemex	4,417.0	4,791.0	5,363.0	4,940.0	523.0	11.8
CFE	3,110.4	3,110.4	3,480.4	2,425.9	(684.5)	(22.0)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información presentada en las valuaciones actuariales.

Los regímenes de pensiones y jubilaciones que administran las Sociedades Nacionales de Crédito son complementarios; en el periodo 2010-2013 el monto de los ingresos resultó similar. Sin embargo, en el caso del Banco Nacional de Comercio Exterior y de Nacional Financiera se registraron menores ingresos, del 26.8% y del 34.1%, respectivamente; mientras que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos se determinó un aumento del 25.6%, en sus ingresos, como se detalla a continuación:

INGRESOS DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO, 2010-2013
 (Millones de pesos)

Concepto	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)	Absoluta (e=d-a)	Porcentual (%) (f=e/a*100)
Total	29,980.8	21,839.5	38,077.2	29,817.1	(163.7)	(0.5)
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	565.9	n.d.	692.9	806.5	240.6	42.5
Banco Nacional de Comercio Exterior	9,287.2	7,208.8	11,396.7	,794.0	(2,493.2)	(26.8)
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	10,315.0	7,840.6	12,790.8	12,952.5	2,637.5	5.6
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada	246.6	393.2	456.3	287.3	40.7	16.5
Nacional Financiera	9,566.1	6,396.9	11,236.9	6,303.9	(3,262.2)	(34.1)
Sociedad Hipotecaria Federal	1,090.0	n.d.	1,503.6	2,672.9	1,582.9	145.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información presentada en las valuaciones actuariales.

n.d. No disponible.

Las fuentes de financiamiento de las entidades en proceso de liquidación provienen de las aportaciones que realiza el Gobierno Federal por medio del Ramo 19 "Aportaciones a Seguridad Social". Se identificó que en el periodo 2010-2013 existió una disminución en los recursos que se destinan a este grupo del 7.0%, como se detalla a continuación:

INGRESOS DE LAS ENTIDADES EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN, 2010-2013

(Millones de pesos)

Concepto	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)	Absoluta (e=d-a)	Porcentual (%) (f=e/a*100)
Total	22,148.6	21,295.9	20,819.3	20,593.3	(1,555.3)	(7.0)
Almacenadora del Sur	30.0	56.6	56.9	48.3	18.3	61.0
Banco Nacional de Comercio Interior	53.4	49.8	54.8	54.0	0.6	1.1
Banco Nacional de Crédito Rural	20,637.7	19,935.8	19,133.0	18,852.0	(1,785.7)	(8.7)
Ferrocarriles Nacionales de México	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito	143.3	119.0	121.5	95.5	(47.8)	(33.4)
Financiera Nacional Azucarera	907.5	869.7	894.7	875.2	(32.3)	(3.6)
Luz y Fuerza del Centro	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Mandato Pensionados de Instituciones Liquidadas, PIL	17.0	15.4	13.8	11.8	(5.2)	(30.6)
Servicios de Almacenamiento del Norte	123.8	154.7	259.2	447.5	323.7	261.5
Fondo de Pensiones de Personal de Azúcar	175.4	207.9	224.7	162.7	(12.7)	(7.2)
Banco Nacional Pesquero y Portuario	60.5	41.7	60.7	46.3	(14.2)	(23.5)

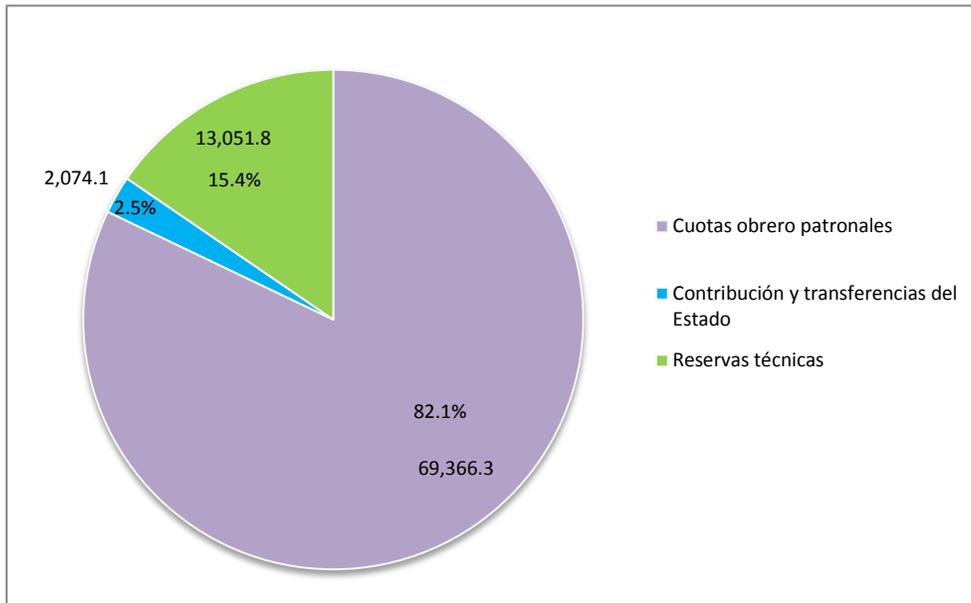
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información presentada en las valuaciones actuariales.
 n.a. No aplicable.

La disminución de los ingresos de las entidades en proceso de liquidación en el periodo 2010-2013, se explica porque en el Banco Nacional de Crédito Rural se registró una disminución de los ingresos del 8.7%, al pasar de 20,637.7 millones de pesos en 2010 a 18,852.0 millones de pesos en 2013.

Los regímenes administrados por los institutos de seguridad social se financian mediante las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y la contribución que corresponda al Estado, así como las reservas técnicas. En el caso del IMSS, los seguros pensionarios son el de riesgos del trabajo y el de invalidez y vida. El primero, se cubre en su totalidad con las aportaciones de los patrones, más las reservas técnicas; mientras que en el segundo, corresponde a los patrones y a los trabajadores aportar el 1.8% y el 0.6% sobre el salario base de cotización, respectivamente. La cuantía de la contribución del Estado es igual al 7.1% del total de las cuotas patronales.

En 2013, los ingresos del IMSS se financiaron, principalmente, con las cuotas obrero-patronales que representaron el 82.1% de los 84,492.2 millones de pesos que el instituto registró como ingresos totales; en segunda instancia, el 15.4% de los ingresos provinieron de las reservas técnicas, y el Estado contribuyó con el 2.5%, como se muestra en la gráfica siguiente:

PARTICIPACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS PENSIONES DEL IMSS POR TIPO DE FINANCIAMIENTO, 2013
 (Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Memoria Estadística 2013, Estado de Ingreso y Gasto por Ramo de Seguro 2013, del IMSS.

Por seguro pensionario, las cuotas del seguro de invalidez y vida aportaron el 57.2% del total de ingresos del IMSS y las cuotas del seguro de riesgos de trabajo contribuyeron con el 42.8% de los ingresos, como se detalla a continuación:

FINANCIAMIENTO DEL IMSS, POR TIPO DE SEGURO, 2013
 (Millones de pesos)

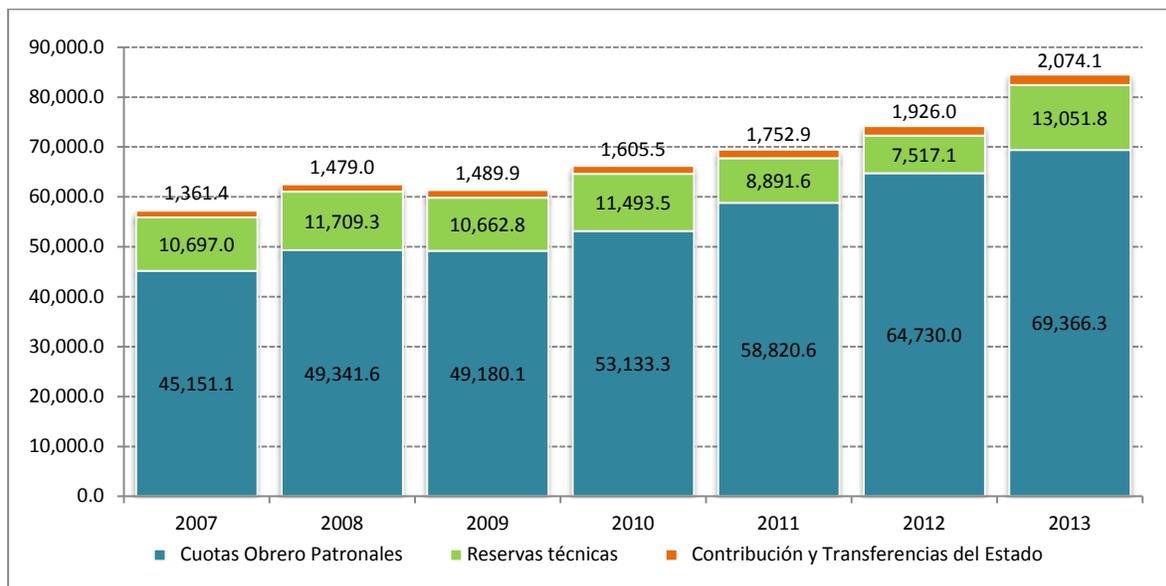
Concepto	Riesgos de Trabajo (1)	Invalidez y Vida (2)	Ingresos 3=(2)+(1)	% en relación al total de ingresos	
				4=(1)/(3) *100	5=(2)/(3) *100
Cuotas Obrero Patronales	30,547.3	38,819.0	69,366.3	44.0	56.0
Contribución y Transferencias del Estado	0.0	2,074.1	2,074.1	0.0	100.0
Suman las Cuotas	30,547.3	40,893.1	71,440.4	42.8	57.2
Reservas técnicas	5,592.6	7,459.2	13,051.8	42.8	57.2
Total de Ingresos	36,139.9	48,352.3	84,492.2	42.8	57.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Memoria Estadística 2013, Estado de Ingreso y Gasto por Ramo de Seguro 2013, del IMSS.

En el periodo 2007-2013, los ingresos del IMSS aumentaron en 35.1%, al pasar de 62,529.8 millones de pesos en el primer año, a 84,492.2 millones de pesos en el segundo; siendo las cuotas obrero-

patronales las que mostraron un mayor aumento, mientras que la contribución y transferencias del Estado mantuvieron su participación, como se muestra a continuación:

INGRESOS DE LAS PENSIONES DEL IMSS POR TIPO DE FINANCIAMIENTO, 2007-2013
 (Millones de pesos)

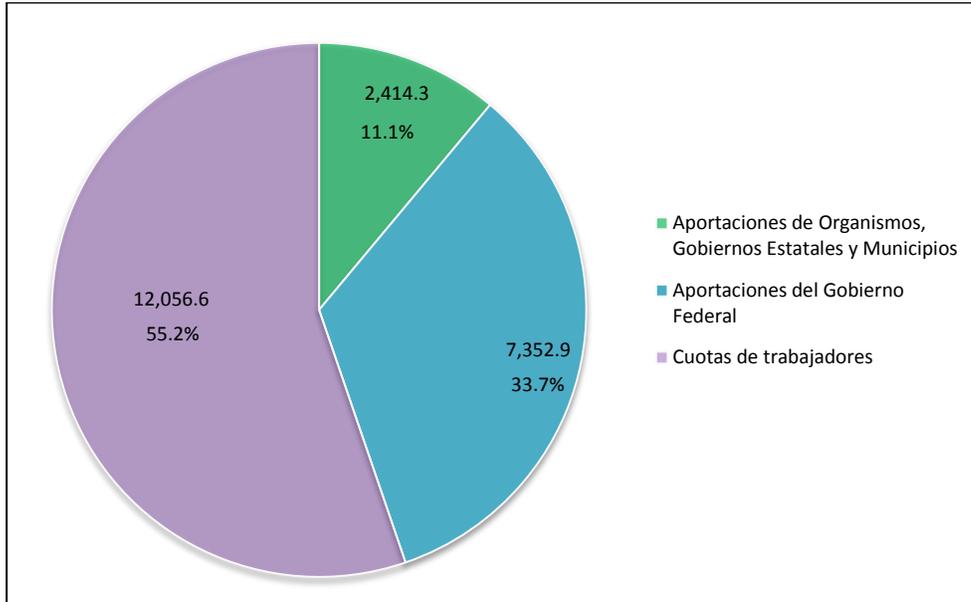


FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Memoria Estadística 2013, Estado de Ingreso y Gasto por Ramo de Seguro 2013, del IMSS.

En el caso del ISSSTE, las cuotas de los trabajadores significaron el 55.2% del total de ingresos generados en 2013 por el instituto (21,823.8 millones de pesos); mientras que el Gobierno Federal aportó el 33.7% y los organismos, gobiernos estatales y municipios el 11.1%, como se detalla en la gráfica siguiente:

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS PENSIONES DEL ISSSTE POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2013

(Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el **Anuario Estadístico**. Presupuesto de Ingresos en el ISSSTE, 2013.

Los ingresos del ISSSTE se integraron con 19,796.9 millones de pesos provenientes del fondo de prestaciones (90.7%) y con 2,024.9 millones de pesos del seguro de riesgos profesionales (9.3%), como se detalla a continuación:

FINANCIAMIENTO DEL ISSSTE, POR TIPO DE SEGURO, 2013
 (Millones de pesos)

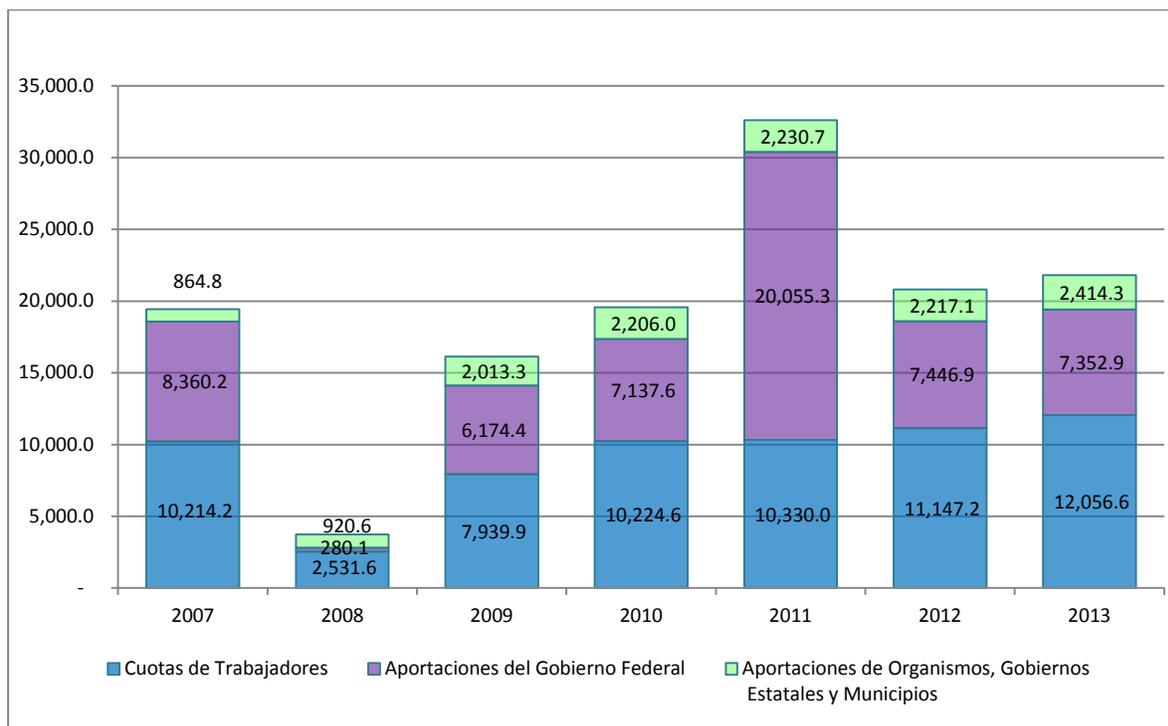
Concepto	Fondo de prestaciones (1)	Riesgos profesionales (2)	Ingresos 3=(2)+(1)	% en relación al total de ingresos	
				4=(1)/(3)*100	5=(2)/(3)*100
Cuotas de trabajadores	12,056.6	0.0	12,056.6	100.0	n.a.
Aportaciones del Gobierno Federal	5,782.9	1,570.0	7,352.9	78.6	21.4
Aportaciones de organismos, gobiernos estatales y municipios	1,957.4	454.9	2,414.3	81.1	18.9
Total	19,796.9	2,024.9	21,823.8	90.7	9.3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el **Anuario Estadístico**. Presupuesto de Ingresos en el ISSSTE, 2013.

n.a. No aplicable.

En el periodo 2007-2013, los ingresos totales del ISSSTE pasaron de 19,439.3 millones de pesos a 21,823.9 millones de pesos, lo que representó un aumento del 12.3%, porque los ingresos provenientes de las cuotas de trabajadores mostraron un incremento del 18.0%, como se muestra en la gráfica siguiente:

INGRESOS DE LAS PENSIONES DEL ISSSTE POR TIPO DE FINANCIAMIENTO, 2007-2013
 (Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en el **Anuario Estadístico**. Presupuesto de Ingresos del ISSSTE, 2007-2013.

De acuerdo con la gráfica anterior, destacaron los ingresos totales del ISSSTE en el año 2008, en el que fueron de 3,732.3 millones de pesos; mientras que en 2011 fueron de 32,616.0 millones de pesos, que se atribuyeron a las aportaciones del gobierno Federal por 20,055.3 millones de pesos.

B. Poder Judicial

En el Poder Judicial los regímenes de pensiones y jubilaciones son financiados por los recursos que generan los fondos establecidos tanto por el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En 2013, los ingresos del poder judicial ascendieron a 6,026.3 millones de pesos, el 45.5% (2,744.6 millones de pesos) correspondiente al CJF y el 54.5% (3,281.7 millones de pesos) a la SCJN, como se detalla a continuación:

INGRESOS DEL PODER JUDICIAL, 2010-2013
 (Millones de pesos)

Grupo	Año				Variación 2013/2010	
	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)	Absoluta (e)=(d)-(a)	Porcentual (%) (f)=(e)/(a) *100
Total	4,923.3	1,816.9	5,898.0	6,026.3	1,103.0	22.4
CJF	2,512.7	n.d.	2,745.0	2,744.6	231.9	9.2
SCJN	2,419.6	1,816.9	3,153.6	3,281.7	862.1	35.6

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información presentada en las valuaciones actuariales.

n.d. No disponible.

De acuerdo con el cuadro anterior, en el periodo 2010-2013, el monto de los ingresos aumentó 22.4%, al pasar de 4,923.3 millones en 2010 a 6,026.3 en 2013, los ingresos que presentaron mayor variación fueron los de la SCJN con 35.6%, al pasar de 2,419.6 millones de pesos a 3,281.7 millones de pesos.

C. Organismos Constitucionalmente Autónomos

Las fuentes de financiamiento de las UPES están representadas por los recursos financieros que se les transfiere mediante el Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (FAREUPE). En el periodo 2010-2013, el monto de ingresos ascendió a 405,684.6 millones de pesos, menor en 14.9% que los 476,883.3 millones de pesos registrados en 2010, por concepto de ingresos.

Los regímenes pensionarios del Banco de México son financiados con los recursos provenientes de del Fondo de Pensiones (FPBM) y del Fondo Complementario de Pensiones (FCP). En el periodo 2010-2013, los ingresos aumentaron en 108.2%, al pasar de 34,334.9 millones de pesos a 71,502.4 millones de pesos.

2) Situación financiera y actuarial de los regímenes de beneficio definido

Para determinar la situación financiera y actuarial de los regímenes de beneficio definido se analizaron las proyecciones a cien años de las valuaciones actuariales de los sistemas y jubilaciones de dichos regímenes. A continuación se presentan los resultados por cada uno de los estratos de regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por instituciones y entidades del Poder Ejecutivo y Legislativo, ^{73/} del Poder Judicial y de los Organismos Constitucionalmente Autónomos de acuerdo con el esquema siguiente:

^{73/} En el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo, los regímenes de pensiones y jubilaciones quedaron amparados en el apartado B del artículo 123 constitucional, así como en la LISSSTE.

UNIVERSAL DE RÉGIMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES EN MÉXICO, 2013

Estrato / Grupo	Régimen de pensiones y jubilaciones
A. Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	Seguro de retiro, cesantía y vejez (RCV) de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1983.
A.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<ul style="list-style-type: none"> • Costo fiscal de las pensiones en curso de pago al 1º de abril de 2007 ^{1/} • Costo fiscal de las pensiones del régimen del artículo décimo transitorio ^{1/} Seguro de retiro, cesantía y vejez (RCV) de la Ley del Seguro Social, 1973. <ul style="list-style-type: none"> • Pensiones en curso de pago ^{2/} • Pensiones de la generación en transición ^{2/} Haberes de retiro para las Fuerzas Armadas Mexicanas ^{3/}
A.2. Entidades paraestatales	Pensiones y jubilaciones administradas por Petróleos Mexicanos y por la Comisión Federal de Electricidad.
A.3. Sociedades nacionales de crédito	Pensiones y jubilaciones administradas por el Banco de Comercio Exterior; Nacional Financiera; Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Sociedad Hipotecaria Federal, y Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.
A.4. Entidades en proceso de liquidación	Pensiones y jubilaciones administradas por Luz y Fuerza del Centro; Banco Nacional de Crédito Rural; Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito; Fondo de Pensiones de Personal de Azúcar; Financiera Nacional Azucarera; Almacenadora del Sur; Banco Nacional Pesquero y Portuario; Servicios de Almacenamiento del Norte; Mandato Pensionados de Instituciones Liquidadas; PIL; ^{4/} Banco Nacional de Comercio Interior, y Ferrocarriles Nacionales de México.
A.5. Otras entidades con obligaciones pensionarias	Pensiones y jubilaciones administradas por el Instituto Mexicano del Petróleo; el Fondo Nacional de Fomento al Turismo; el Grupo P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.; el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes; la Exportadora de Sal, S.A. de C.V.; el Instituto de Investigaciones Eléctricas; el Colegio de México, A.C.; el Fideicomiso de Fomento Minero; la Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.; el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural; el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.
A.6. Institutos de seguridad social	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. <ul style="list-style-type: none"> • Seguro de riesgos de trabajo • Seguro de invalidez y vida Instituto Mexicano del Seguro Social. <ul style="list-style-type: none"> • Pensiones y jubilaciones del IMSS-patrón • Pensiones y jubilaciones del IMSS-asegurador <ul style="list-style-type: none"> - Seguro de riesgos de trabajo - Seguro de invalidez y vida
B. Poder Judicial	Régimen complementario de pensiones y jubilaciones.
B.1. Consejo de la Judicatura Federal	
B.2. Suprema Corte de Justicia de la Nación	Pensiones y jubilaciones de los mandos medios y personal operativo.
C. Organismos Constitucionalmente Autónomos	Pensiones y jubilaciones de los mandos superiores.
C.1. Universidades Públicas Estatales	Grupo I. Regímenes de las universidades públicas estatales afiliadas a alguna institución de seguridad social. ^{5/}
C.2. Banco de México	Grupo II. Regímenes de las universidades públicas estatales que cuentan con régimen complementario de pensiones y jubilaciones. ^{6/}
C.1. Universidades Públicas Estatales	Grupo III. Regímenes de las universidades públicas estatales que tienen su propio régimen de pensiones. ^{7/}
C.2. Banco de México	Grupo IV. Regímenes de las universidades públicas estatales que disponen de un sistema de pensiones propio, y además sus trabajadores reciben pensiones de alguna institución de seguridad social. ^{8/}
C.2. Banco de México	Fondo de Pensiones (FPBM).
C.2. Banco de México	Fondo Complementario de Pensiones (FCP).

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

^{1/} En la valuación financiera y actuarial al 31 de diciembre de 2013, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se precisa que el costo fiscal se refiere a los gastos con cargo al Gobierno Federal, por concepto del pago de las pensiones que se otorguen a los trabajadores que no optaron por la acreditación de bonos de pensión.

^{2/} Corresponde a las aportaciones a la seguridad social con cargo al Gobierno Federal, para cubrir el pago de las pensiones por retiro, cesantía y vejez de los trabajadores afiliados al Seguro Social, que optaron por el régimen de la Ley 1973.

^{3/} En la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas se establece que los haberes de retiro son las prestaciones económicas vitalicias a que tienen derecho los militares retirados.

^{4/} El mandato pensionados de instituciones liquidadas (PIL) agrupa a: el Banco Central de Capitalización y Ahorro, el Banco de Capitalización de México, el Banco Internacional de Capitalización, el Banco Nacional Cinematográfico y la Sociedad Financiera de la Industria.

^{5/} Grupo I: Universidad de Tlaxcala.

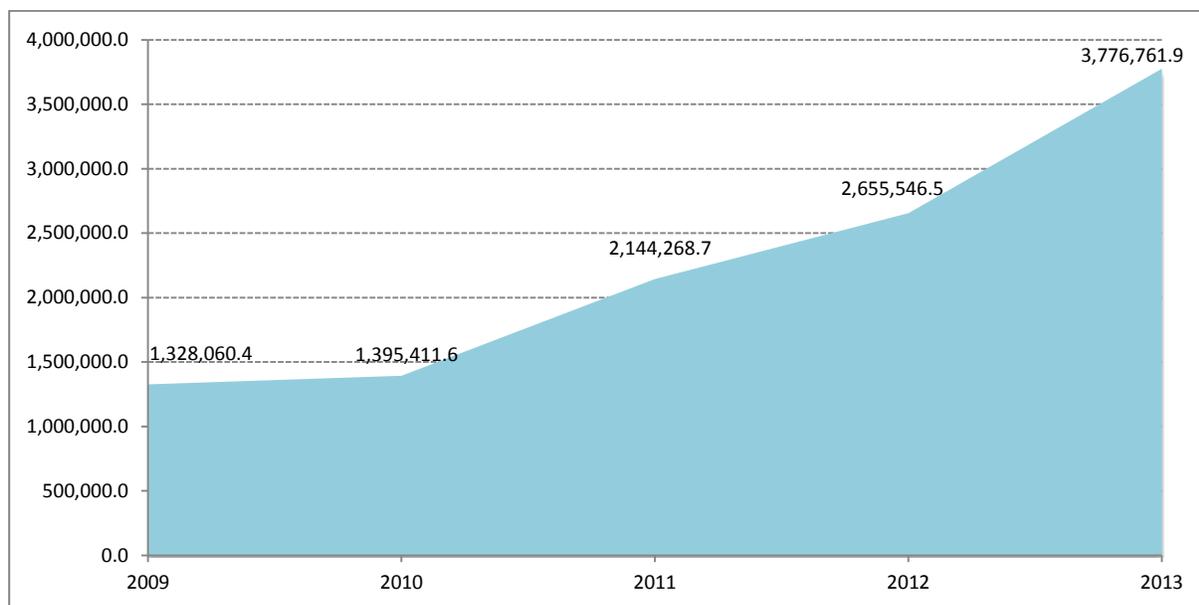
^{6/} Grupo II: Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Zacatecas, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Autónoma de Chihuahua, Instituto Tecnológico de Sonora y Universidad Autónoma de Baja California.

^{7/} Grupo III: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma de Yucatán, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Universidad Autónoma de Campeche, Universidad de Colima, Universidad Autónoma del Carmen, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Nuevo León y Universidad Autónoma de Coahuila.

^{8/} Grupo IV: Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Universidad Autónoma de Nayarit, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y Universidad Autónoma de Querétaro.

Con el análisis del balance actuarial ^{24/} presentado en las valuaciones actuariales, ^{25/} se determinó que en el periodo 2009-2013 el déficit actuarial de los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones de beneficio definido pasó de 1,328,060.4 millones de pesos en 2009 a 3,776,761.9 millones de pesos en 2013, como se muestra en la gráfica siguiente:

DÉFICIT ACTUARIAL DE LOS REGÍMENES PÚBLICOS DE PENSIONES Y JUBILACIONES, 2009-2013
(Millones de pesos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de la aplicación del Sistema de Información Integral, SII@web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2009-2013; las valuaciones actuariales de 2009 a 2013, proporcionadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Banco de México, y las Evaluaciones del Ahorro y Diagnóstico de los Resultados Obtenidos por las Reformas a los Beneficios que Otorgan a sus Trabajadores las Universidades e Instituciones Públicas de Educación Superior, de 2009 a 2013, proporcionadas por la Secretaría de Educación Pública.

^{24/} Conforme a lo dispuesto en las Normas de Información Financiera NIF D-3 Beneficios a los Empleados, 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.

^{25/} En las Normas de Información Financiera NIF D-3 Beneficios a los Empleados, se señala que una valuación actuarial es la cuantificación estadística de las obligaciones que ha contraído la empresa o institución por concepto de sus pasivos laborales, donde se consideran factores como la mortalidad, invalidez, rotaciones, el análisis del entorno macroeconómico y sueldos proyectados.

De acuerdo con los datos de las valuaciones actuariales, el valor presente de los ingresos de los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones ^{76/} pasó de 5,202,215.2 millones de pesos en 2009 a 5,391,141.5 millones de pesos en 2013, mientras que el valor presente de las obligaciones de pago ^{77/} pasó de 6,530,275.6 millones de pesos en 2009 a 9,167,903.4 millones de pesos en 2013, como se muestra en el cuadro siguiente:

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y OBLIGACIONES DE PAGO DE LOS REGÍMENES
PÚBLICOS DE PENSIONES Y JUBILACIONES, 2009-2013
(Millones de pesos)

Concepto	2009 (a)	2010 (b)	2011 (c)	2012 (d)	2013 (e)
Valor presente de los ingresos	5,202,215.2	5,817,320.9	5,307,093.1	6,438,714.2	5,391,141.5
Valor presente de las obligaciones de pago por beneficio definido	6,530,275.6	7,212,732.6	7,451,361.8	9,094,260.7	9,167,903.4
Déficit o superávit actuarial	(1,328,060.4)	(1,395,411.6)	(2,144,268.7)	(2,655,546.5)	(3,776,761.9)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de la aplicación del Sistema de Información Integral, SII@web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2009-2013; las valuaciones actuariales de 2009 a 2013, proporcionadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Banco de México, y las Evaluaciones del Ahorro y Diagnóstico de los Resultados Obtenidos por las Reformas a los Beneficios que Otorgan a sus Trabajadores las Universidades e Instituciones Públicas de Educación Superior, de 2009 a 2013, proporcionadas por la Secretaría de Educación Pública.

Respecto de la situación financiera y actuarial al 31 de diciembre de 2013, el déficit actuarial de los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones que se reportó –por 3,776,761.9 millones de pesos– se debió a que el total del valor presente de los ingresos de los regímenes pensionarios ascendió a 5,391,141.5 millones de pesos y el total del valor presente de las obligaciones de pago por beneficio definido fue de 9,167,903.4 millones de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{76/} En las Normas de Información Financiera NIF D-3 Beneficios a los Empleados, se señala que el valor presente de los ingresos de los regímenes de pensiones y jubilaciones son los recursos que han sido específicamente destinados para cubrir los beneficios al retiro. Son activos restringidos en un fideicomiso o, de otra forma, segregados para que sólo puedan ser utilizados para el pago de obligaciones al retiro. Los activos del régimen pueden ser eventualmente retirados por la entidad para fines distintos del pago de beneficios al retiro, considerando las bases establecidas en el régimen y las leyes respectivas.

^{77/} De acuerdo con las Normas de Información Financiera NIF D-3 Beneficios a los Empleados, en los regímenes de pensiones y jubilaciones de beneficios, las obligaciones de pago son pasivos que representan el valor presente del total de los beneficios devengados de acuerdo con los años de servicio prestados que la entidad espera pagar al empleado pensionado, jubilado o a sus beneficiarios, correspondientes a los regímenes de beneficios al retiro y, al empleado rescindido, por terminación por causas distintas a la reestructuración. En el cálculo del valor presente de las obligaciones se consideran los pagos probables con independencia de si existirán o no aportaciones al régimen. Se calcula con base en los servicios prestados con sueldos proyectados o en el costo futuro tanto de otros beneficios al retiro como de beneficios por terminación por causas distintas a la reestructuración, en los términos de cada régimen, a una fecha determinada. En la determinación de la obligación por beneficios al retiro se incluyen a todos los empleados (pensionados, jubilados y activos); en adición, en otros beneficios al retiro, se incluyen a empleados activos en condiciones de elegibilidad y a quienes aún no han alcanzado dicha condición de elegibilidad. En el caso de beneficios por terminación por causas distintas a la reestructuración se incluyen todos los empleados en activo.

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS REGÍMENES PÚBLICOS DE PENSIONES Y JUBILACIONES, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
 (Millones de pesos)

Estratos/Grupos	Valor presente de los activos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Déficit o superávit actuarial (c)=(a)-(b)
Total	5,391,141.5	9,167,903.4	(3,776,761.9)
A. Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	4,982,014.7	8,531,455.5	(3,549,440.8)
Grupos con situación deficitaria	76,569.7	5,370,293.5	(5,293,723.8)
A.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	0.0	3,256,662.6	(3,256,662.6)
A.2. Entidades paraestatales	7,365.9	1,676,625.0	(1,669,259.1)
A.3. Sociedades nacionales de crédito	29,817.1	38,811.5	(8,994.4)
A.4. Entidades en proceso de liquidación	20,971.2	375,240.8	(354,269.6)
A.5. Otras entidades con obligaciones pensionarias	18,415.5	22,953.6	(4,538.1)
Grupo con situación superavitaria	4,905,445.0	3,161,162.0	1,744,283.0
A.6. Institutos de seguridad social	4,905,445.0	3,161,162.0	1,744,283.0
B. Poder Judicial	6,026.3	11,483.5	(5,457.2)
Grupo con situación deficitaria	2,744.6	9,967.8	(7,223.2)
B.1. Consejo de la Judicatura Federal	2,744.6	9,967.8	(7,223.2)
Grupo con situación superavitaria	3,281.7	1,515.7	1,766.0
B.2. Suprema Corte de Justicia de la Nación	3,281.7	1,515.7	1,766.0
C. Organismos Constitucionalmente Autónomos	403,100.5	624,964.4	(221,863.9)
Grupo con situación deficitaria	331,598.1	559,338.0	(227,739.9)
C.1. Universidades públicas estatales	331,598.1	559,338.0	(227,739.9)
Grupo con situación superavitaria	71,502.4	65,626.4	5,876.0
C.2. Banco de México ^{1/}	71,502.4	65,626.4	5,876.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de la aplicación del Sistema de Información Integral, SII@web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2009-2013; las valuaciones actuariales de 2009 a 2013, proporcionadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Banco de México, y las Evaluaciones del Ahorro y Diagnóstico de los Resultados Obtenidos por las Reformas a los Beneficios que Otorgan a sus Trabajadores las Universidades e Instituciones Públicas de Educación Superior, de 2009 a 2013, proporcionadas por la Secretaría de Educación Pública.

^{1/} Datos al 30 de junio de 2013.

Al 31 de diciembre de 2013, cinco de los seis grupos de instituciones y entidades del Poder Ejecutivo que administran regímenes de pensiones y jubilaciones reportaron un déficit actuarial de 5,293,723.8 millones de pesos, porque el valor presente de los ingresos de los regímenes ascendió a 76,569.7 millones de pesos, y el valor presente de las obligaciones de pago por beneficio definido fue de 5,370,293.5 millones de pesos. En el grupo de los regímenes pensionarios administrados por los institutos de seguridad social se reportó un superávit actuarial de 1,744,283.0 millones de pesos, ya que el

valor presente de sus ingresos ascendieron a 4,905,445.0 millones de pesos y el valor presente de las obligaciones de pago por beneficio definido fue de 3,161,162.0 millones de pesos.

En los regímenes pensionarios del Poder Judicial se reportó un déficit actuarial de 5,457.2 millones de pesos, ya que el valor presente de sus ingresos ascendió a 6,026.3 millones de pesos y el monto de las obligaciones de pago por beneficio definido fue de 11,483.5 millones de pesos.

En los organismos autónomos, el déficit actuarial (221,863.9 millones de pesos) se debió a que el valor presente de los ingresos registrados sumaron 403,100.5 millones de pesos y el valor presente de las obligaciones de pago por beneficio definido fueron de 624,964.4 millones de pesos.

Los resultados de la situación financiera y actuarial de cada uno de los tres estratos en los que se clasificaron los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones, se presentan a continuación.

A. Regímenes de Pensiones y Jubilaciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo

Al 31 de diciembre de 2013, del déficit actuarial (3,549,440.8 millones de pesos) registrado en los regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por instituciones y entidades del Poder Ejecutivo, el 61.5% (3,256,662.6 millones de pesos) correspondió a los regímenes de retiro, cesantía y vejez amparados en la Ley del Seguro Social 1973 –derogada el 1º de julio de 1997– y por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 1983 –abrogada el 1º de abril de 2007–, así como de los haberes de retiro para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que se cubren con cargo al erario federal y que administra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el 31.5% (1,669,259.1 millones de pesos), a los regímenes de las entidades paraestatales; el 6.7% (354,269.6 millones de pesos), a los regímenes de las entidades en proceso de liquidación; el 0.2% (8,994.4 millones de pesos), a los regímenes de las sociedades nacionales de crédito, y el 0.1% (4,538.1 millones de pesos), a los regímenes de otras entidades públicas con obligaciones pensionarias.

El 100.0% del superávit actuarial registrado en los regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por instituciones y entidades del Poder Ejecutivo (1,744,283.0 millones de pesos) correspondió a los regímenes pensionarios administrados por los institutos de seguridad social.

A continuación se presentan los resultados de cada uno de los seis grupos de regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por instituciones y entidades del Poder Ejecutivo.

A.1. Regímenes administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Respecto de los regímenes de retiro, cesantía y vejez, amparados en la Ley del Seguro Social 1973 – derogada el 1º de julio de 1997– y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 1983 –abrogada el 1º de abril de 2007–, así como de los haberes de retiro para las Fuerzas Armadas Mexicanas, administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al 31 de diciembre de 2013, se reportó un déficit actuarial por 3,256,662.6 millones de pesos, cuya fuente de financiamiento proviene de los recursos que aporta el Gobierno Federal, debido a que para esos regímenes no se constituyó una reserva financiera y actuarial para cubrir el pago de las obligaciones pensionarias. En el cuadro siguiente se presenta la situación financiera y actuarial de estos regímenes:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES,
 ADMINISTRADOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
 (Millones de pesos)

Concepto	Tipo de régimen pensionario	Valor presente de los ingresos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Déficit actuarial (c)=(a)-(b)
Total		0.0	3,256,662.6	(3,256,662.6)
Seguro de retiro, cesantía y vejez (RCV) de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1983	Seguridad social	0.0	3,065,193.0	(3,065,193.0)
Costo fiscal de las pensiones en curso de pago al 1º de abril de 2007 ^{2/}		0.0	889,964.0	(889,964.0)
Costo fiscal de las pensiones del régimen del artículo décimo transitorio ^{2/}		0.0	2,175,229.0	(2,175,229.0)
Seguro de retiro, cesantía y vejez (RCV) de la Ley del Seguro Social, 1973	Seguridad social	0.0	175,033.4	(175,033.4)
Pensiones en curso de pago ^{3/}		0.0	146,599.8	(146,599.8)
Pensiones de la generación en transición ^{3/}		0.0	28,433.6	(28,433.6)
Haberes de retiro para las Fuerzas Armadas Mexicanas ^{3/}	Seguridad social	0.0	16,436.2	(16,436.2)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de la aplicación del Sistema de Información Integral, SII@web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la valuación actuarial al 31 de diciembre de 2013, proporcionada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

^{1/} Corresponde a las aportaciones a la seguridad social con cargo al Gobierno Federal, para cubrir el pago de las pensiones por retiro, cesantía y vejez de los trabajadores afiliados al Seguro Social, que optaron por el régimen de la Ley 1973.

^{2/} En la Valuación Financiera y Actuarial al 31 de diciembre de 2013, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se precisa que el costo fiscal se refiere a los gastos con cargo al Gobierno Federal, por concepto del pago de las pensiones que se otorgan a los trabajadores que no optaron por la acreditación de bonos de pensión.

^{3/} En la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas se establece que los haberes de retiro son las prestaciones económicas vitalicias a que tienen derecho los militares retirados.

Del déficit actuarial registrado en los regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (3,256,662.6 millones de pesos), el 94.1% (3,065,193.0 millo-

nes de pesos) correspondió al costo fiscal de las obligaciones de pago pensionarias con cargo al Gobierno Federal establecidas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 1983 –abrogada el 1º de abril de 2007–; el 5.4% (175,033.4 millones de pesos), a las pensiones y jubilaciones en curso de pago y de la generación en transición de la Ley del Seguro Social 1973 –derogada el 1º de julio de 1997–, y el 0.5% (16,436.2 millones de pesos), a los haberes de retiro para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Del costo fiscal del régimen de las pensiones en curso de pago correspondientes a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada (889,964.0 millones de pesos), el 77.0% (685,272.3 millones de pesos) correspondió al costo de los beneficios por jubilación, edad y tiempos de servicio, y cesantía en edad avanzada; el 21.0% (186,892.4 millones de pesos), a las pensiones derivadas de viudez, orfandad y ascendencia, y el 2.0% (17,799.3 millones de pesos), a las pensiones por riesgos de trabajo e invalidez.

Para los regímenes de retiro, cesantía y vejez, Ley del Seguro Social 1973 y los haberes de retiro para las Fuerzas Armadas Mexicanas, administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se dispuso del estudio actuarial para cuantificar y valorar los riesgos financieros que implica cubrir el pago de las obligaciones pensionarias en el corto, mediano y largo plazos.

A.2. Regímenes administrados por las entidades paraestatales

Al 31 de diciembre de 2013, en el balance actuarial de los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones administrados por las entidades paraestatales se reportó un déficit actuarial por 1,669,259.1 millones de pesos, debido a que el valor presente de los ingresos de los regímenes pensionarios ascendió a 7,365.9 millones de pesos y el valor presente de las obligaciones de pago por beneficio definido fue de 1,676,625.0 millones de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES,
 ADMINISTRADOS POR LAS ENTIDADES PARAESTATALES, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
 (Millones de pesos)

Concepto	Tipo de régimen pensionario	Valor presente de los ingresos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Déficit actuarial (c)=(a)-(b)
Total		7,365.9	1,676,625.0	(1,669,259.1)
Régimen de Petróleos Mexicanos	Propio	2,425.9	1,144,156.0	(1,141,730.1)
Régimen de la Comisión Federal de Electricidad	Complementario	4,940.0	532,469.0	(527,529.0)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de la aplicación del Sistema de Información Integral, SII@web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Al 31 de diciembre de 2013, del déficit actuarial registrado en los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones (1,669,259.1 millones de pesos), el 68.4% (1,141,730.1 millones de pesos) correspondió al régimen administrado por Petróleos Mexicanos y el 31.6% (527,529.0 millones de pesos), al administrado por la Comisión Federal de Electricidad.

En el régimen de pensiones y jubilaciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX), el déficit actuarial (por 1,141,730.1 millones de pesos), se debió a que el valor presente de los ingresos del régimen fue de 2,425.9 millones de pesos; mientras que el valor presente de sus obligaciones de pago por beneficio definido ascendió a 1,144,156.0 millones de pesos. Al 31 de diciembre de 2013, del gasto total del régimen de pensiones y jubilaciones de PEMEX, el 74.3% (24,716.3 millones de pesos) correspondió al gasto de las pensiones en curso de pago y el 25.7% (8,567.2 millones de pesos), al gasto de las pensiones de la generación actual de trabajadores (8,560.9 millones de pesos) y de las nuevas generaciones (6.3 millones de pesos).

En la Comisión Federal de Electricidad, el déficit actuarial (por 527,529.0 millones de pesos) que se reportó en el régimen complementario de pensiones y jubilaciones, se debió a que el valor presente de los ingresos del régimen fue de 4,940.0 millones de pesos y el valor presente de sus obligaciones de pago por beneficio definido ascendió a 532,469.0 millones de pesos.

A.3. Regímenes administrados por las sociedades nacionales de crédito

Al 31 de diciembre de 2013, los regímenes de pensiones y jubilaciones que administran las Sociedades Nacionales de Crédito reportaron en conjunto un déficit actuarial de 8,994.4 millones de pesos, ya que el valor presente de sus ingresos fue de 29,817.1 millones de pesos y el valor presente de sus

obligaciones de pago por beneficio definido ascendió a 38,811.5 millones de pesos, como se muestra en el siguiente cuadro:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES, ADMINISTRADOS POR LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
 (Millones de pesos)

Concepto	Tipo de régimen pensionario	Valor presente de los ingresos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Déficit o superávit actuarial (c)=(a)-(b)
Total		29,817.1	38,811.5	(8,994.4)
Régimen con situación deficitaria		13,385.2	29,461.6	(16,076.5)
Banco de Comercio Exterior	Complementario	6,794.0	15,180.5	(8,386.6)
Nacional Financiera	Complementario	6,303.9	13,026.7	(6,722.8)
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada	Complementario	287.3	1,254.4	(967.1)
Regímenes con situación superavitaria		16,431.9	9,349.9	7,082.0
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	Complementario	12,952.5	8,467.1	4,485.4
Sociedad Hipotecaria Federal	Complementario	2,672.9	616.5	2,056.4
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	Complementario	806.5	266.3	540.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de la aplicación del Sistema de Información Integral, SII@web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Hipotecaria Federal, Nacional Financiera, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, y el Banco de Comercio Exterior.

En el análisis de los datos de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, se identificó que en tres de los seis regímenes complementarios de pensiones que administran el Banco de Comercio Exterior, Nacional Financiera y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada para sus trabajadores se reportó en conjunto un déficit actuarial de 16,076.5 millones de pesos, ya que el valor presente de los ingresos de esos regímenes fue de 13,385.2 millones de pesos y el monto de sus obligaciones de pago por beneficio definido ascendió a 29,461.6 millones de pesos.

Del déficit actuarial que se registró en esos regímenes pensionarios, el 52.2% (8,386.6 millones de pesos) correspondió al Banco de Comercio Exterior; el 41.8% (6,722.8 millones de pesos), a Nacional Financiera, y el 6.0% (967.1 millones de pesos), al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

En los restantes tres regímenes pensionarios que administran el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Hipotecaria Federal y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, se re-

portó en conjunto un superávit de 7,082.0 millones de pesos, debido a que el valor presente de los ingresos de esos regímenes fue de 16,431.9 millones de pesos y el monto de sus obligaciones de pago por beneficio definido ascendió a 9,349.9 millones de pesos.

Del superávit actuarial que se registró en esos regímenes pensionarios, el 63.4% (4,485.4 millones de pesos) correspondió al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; el 29.0% (2,056.4 millones de pesos), a Sociedad Hipotecaria Federal, y el 7.6% (540.2 millones de pesos), al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

A.4. Regímenes de las entidades en proceso de liquidación

Con la revisión de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, se determinó que 11 entidades en proceso de liquidación registraron en sus regímenes de pensiones y jubilaciones un déficit actuarial total de 354,269.6 millones de pesos, ya que en su conjunto el valor presente de los ingresos de los regímenes fue de 20,971.2 millones de pesos y que el monto de las obligaciones de pago por beneficio definido ascendió a 375,240.8 millones de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES
DE LAS ENTIDADES EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
(Millones de pesos)

Concepto	Tipo de régimen pensionario	Valor presente de los ingresos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Déficit actuarial (c)=(a)-(b)
Total		20,971.2	375,240.8	(354,269.6)
Regímenes con situación deficitaria		20,593.3	375,233.0	(354,639.7)
Luz y Fuerza del Centro ^{1/}	Complementario	0.0	325,264.3	(325,264.3)
Banco Nacional de Crédito Rural ^{1/}	Complementario	18,852.0	46,411.0	(27,559.0)
Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito ^{1/}	Complementario	95.5	636.6	(541.2)
Fondo de Pensiones de Personal de Azúcar ^{1/}	Complementario	162.7	638.5	(475.8)
Financiera Nacional Azucarera ^{1/}	Complementario	875.2	1,322.2	(447.0)
Almacenadora del Sur ^{1/}	Complementario	48.3	207.6	(159.3)
Banco Nacional Pesquero y Portuario ^{1/}	Complementario	46.3	165.4	(119.1)
Servicios de Almacenamiento del Norte ^{1/}	Complementario	447.5	493.9	(46.4)
Mandato Pensionados de Instituciones Liquidadas, PIL ^{1/ 2/}	Complementario	11.8	27.0	(15.3)
Banco Nacional de Comercio Interior ^{1/}	Complementario	54.0	66.5	(12.6)
Regímenes con situación superavitaria		377.9	7.8	370.1
Ferrocarriles Nacionales de México ^{3/}		377.9	7.8	370.1

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de la aplicación del Sistema de Información Integral, SII@web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes y Nacional Financiera, responsables de la administración de estos regímenes.

^{1/} El régimen es administrado por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

^{2/} El mandato pensionados de instituciones liquidadas (PIL) agrupa: al Banco Central de Capitalización y Ahorro, al Banco de Capitalización de México, al Banco Internacional de Capitalización, el Banco Nacional Cinematográfico y a la Sociedad Financiera de la Industria.

^{3/} El régimen es administrado por Nacional Financiera.

En el análisis de los balances actuariales, al 31 de diciembre de 2013, de las entidades en proceso de liquidación se identificó que en 10 de las 11 entidades se reportó un déficit actuarial de 354,639.7 millones de pesos, porque el valor presente de los ingresos de esos regímenes ascendió a 20,593.3 millones de pesos y el monto de sus obligaciones de pago por beneficio definido fue de 375,233.0 millones de pesos, mientras que el régimen pensionario de Ferrocarriles Nacionales de México tuvo un superávit financiero de 370.1 millones de pesos, ya que el valor presente de los ingresos fue de 377.9 millones de pesos y el valor presente de sus obligaciones de pago fue de 7.8 millones de pesos.

Del déficit actuarial total (354,639.7 millones de pesos) reportado en los regímenes pensionarios de las entidades en proceso de liquidación, el 91.7% (325,264.3 millones de pesos) correspondió a Luz y

Fuerza del Centro; el 7.8% (27,559.0 millones de pesos), al Banco Nacional de Crédito Rural; el 0.2% (541.2 millones de pesos), al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito; y el 0.2% restante (1,275.5 millones de pesos) correspondió al Fondo de Pensiones de Personal de Azúcar (475.8 millones de pesos), a la Financiera Nacional Azucarera (447.0 millones de pesos), Almacenadora del Sur (159.3 millones de pesos), al Banco Pesquero y Portuario (119.1 millones de pesos), a los Servicios de Almacenamiento del Norte (46.4 millones de pesos), al Mandato Pensionados de Instituciones Liquidadas (15.3 millones de pesos), y al Banco Nacional de Comercio Interior (12.6 millones de pesos).

A.5. Regímenes administrados por otras entidades con obligaciones pensionarias

En la revisión de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013 de las otras entidades que tienen a su cargo o administran regímenes de pensiones y jubilaciones para sus trabajadores, se identificó que en su conjunto reportaron un déficit actuarial de 4,538.1 millones de pesos, ya que el valor presente de los ingresos de sus regímenes fue de 18,415.5 millones de pesos y el valor presente de sus obligaciones de pago ascendió a 22,953.6 millones de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES, ADMINISTRADOS POR OTRAS ENTIDADES
CON OBLIGACIONES PENSIONARIAS, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
(Millones de pesos)

Concepto	Tipo de régimen pensionario	Valor presente de los ingresos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Déficit o superávit actuarial (c)=(a)-(b)
Total		18,415.5	22,953.6	(4,538.1)
Regímenes con situación deficitaria		3,380.2	11,088.1	(7,707.9)
Instituto Mexicano del Petróleo	Complementario	942.1	2,842.1	(1,900.0)
Fondo Nacional de Fomento al Turismo	Complementario	28.0	1,629.3	(1,601.3)
Grupo PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V. ^{1/}	Complementario	1,568.8	3,072.8	(1,504.0)
Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	Complementario	136.6	1,624.8	(1,488.2)
Exportadora de Sal, S.A. de C.V.	Complementario	304.9	809.0	(504.1)
Instituto de Investigaciones Eléctricas	Complementario	46.9	420.9	(374.0)
Colegio de México, A.C.	Complementario	272.3	583.1	(310.8)
Fideicomiso de Fomento Minero	Complementario	74.4	90.9	(16.5)
Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.	Complementario	6.2	15.3	(9.1)
Régimen con situación superavitaria		15,035.3	11,865.4	3,169.9
Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	Complementario	9.1	7.0	2.1
Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	Complementario	161.5	148.4	13.1
Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	Complementario	14,864.7	11,710.0	3,154.7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal reportada a la SHCP en 2014.

^{1/} El grupo PMI es un conjunto de empresas encargadas de realizar actividades comerciales en el mercado internacional de petróleo crudo, productos petrolíferos y petroquímicos.

Con el análisis de los datos de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, se determinó que en 9 de las 12 entidades que administran regímenes complementarios de pensiones para sus trabajadores se reportó un déficit actuarial de 7,707.9 millones de pesos, ya que el valor presente de los ingresos de esos regímenes fue de 3,380.2 millones de pesos y el monto de sus obligaciones de pago ascendió a 11,088.1 millones de pesos.

Del déficit actuarial que se registró en esos regímenes pensionarios, el 24.7% (1,900.0 millones de pesos) correspondió al Instituto Mexicano del Petróleo; el 20.8% (1,601.3 millones de pesos), al Fondo Nacional de Fomento al Turismo; el 19.5% (1,504.0 millones de pesos), al Grupo P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.; el 19.3% (1,488.2 millones de pesos), al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes; el 6.5% (504.1 millones de pesos), a Exportadora de Sal, S.A. de C.V.; el 4.9% (374.0 millones de pesos), al Instituto de Investigaciones Eléctricas; el 4.0% (310.8 millones de pesos),

al Colegio de México, A.C.; el 0.2% (16.5 millones de pesos), al Fideicomiso de Fomento Minero; el 0.1% (9.1 millones de pesos) a la Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

Del análisis comparativo se desprendió que 3 de las entidades cuentan con superávit actuarial de 3,169.9 millones de pesos, con 15,035.3 millones de pesos del valor presente de los ingresos, y 11,865.4 millones de pesos en sus obligaciones de pago. Del superávit actuarial el 0.1% (2.1 millones de pesos) correspondió al régimen complementario del Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural; el 0.4% (13.1 millones de pesos) al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura representó el 99.5% (3,154.7 millones de pesos).

A.6. Regímenes administrados por los institutos de seguridad social

Con la revisión de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, se precisó que en los regímenes administrados por el ISSSTE se reportó un déficit de 102,469.0 millones de pesos; mientras que en los regímenes administrados por el IMSS se registró un superávit por 1,846,752.0 millones de pesos, como se detalla en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES, ADMINISTRADOS
 POR LOS INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
 (Millones de pesos)

Concepto	Tipo de régimen pensionario	Valor presente de los ingresos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Déficit o superávit actuarial (c)=(a)-(b)
Total		4,905,445.0	3,161,162.0	1,744,283.0
Regímenes a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado		289,458.0	391,927.0	(102,469.0)
Seguro de riesgos de trabajo	Seguridad social	108,325.0	107,675.0	650.0
Seguro de invalidez y vida	Seguridad social	181,133.0	284,252.0	(103,119.0)
Regímenes a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social		4,615,987.0	2,769,235.0	1,846,752.0
Pensiones y jubilaciones del IMSS-patrón (RJP)	Complementario	984,856.0	984,856.0	0.0
Pensiones y jubilaciones del IMSS-asegurador		3,631,131.0	1,784,379.0	1,846,752.0
Seguro de riesgos de trabajo	Seguridad social	1,395,490.0	445,838.9	949,651.1
Seguro de invalidez y vida	Seguridad social	2,235,641.0	1,038,541.0	1,197,100.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de la aplicación del Sistema de Información Integral, SII@web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por lo que concierne a los regímenes de pensiones y jubilaciones que administra el ISSSTE, en el régimen pensionario del seguro de riesgos de trabajo se reportó un superávit de 650.0 millones de pesos,

ya que los activos del seguro ascendieron a 108,325.0 millones de pesos y el monto de las obligaciones de pago fue de 107,675.0 millones de pesos. En el Informe Financiero y Actuarial 2014 que el ISSSTE presentó al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, se señala que la aportación de los empleadores de 0.75% del sueldo base del trabajador que se establece en la Ley del ISSSTE será suficiente para mantener el superávit financiero y actuarial del seguro de riesgos de trabajo.

En el caso del régimen de pensiones del seguro de invalidez y vida, administrado por el ISSSTE, se registró un déficit actuarial de 103,119.0 millones de pesos, porque los activos del régimen ascendieron a 181,133.0 millones de pesos y el monto de las obligaciones de pago fue de 284,252.0 millones de pesos.

Respecto de los regímenes pensionarios administrados por el IMSS, se identificó que al 31 de diciembre de 2013 en el régimen de pensiones y jubilaciones IMSS-patrón (RJP) el valor presente de sus ingresos ascendieron a 984,856.0 millones de pesos, y es suficiente para cubrir el monto de las obligaciones de pago del régimen en el mediano y largo plazos.

En el régimen pensionario del seguro de riesgos de trabajo se reportó un superávit de 949,651.1 millones de pesos, ya que el valor presente de los ingresos del régimen ascendió a 1,395,490.0 millones de pesos y el valor presente de las obligaciones de pago fue de 445,838.9 millones de pesos.

En el régimen de pensiones del seguro de invalidez y vida, administrado por el IMSS, se registró un superávit actuarial de 1,197,100.0 millones de pesos, porque el valor presente de los ingresos del régimen ascendieron a 2,235,641.0 millones de pesos y el valor presente de las obligaciones de pago fue de 1,038,541.0 millones de pesos.

B. Regímenes de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial

Con el análisis de las valuaciones actuariales de los regímenes complementarios de pensiones del Poder Judicial, se precisó que se registró en conjunto un déficit actuarial de 5,457.2 millones de pesos, debido a que el valor presente de sus ingresos fue de 6,026.3 millones de pesos y el valor presente de sus obligaciones de pago ascendió a 11,483.5 millones de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES
 DEL PODER JUDICIAL, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
 (Millones de pesos)

Concepto	Tipo de régimen pensionario	Valor presente de los ingresos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Déficit o superávit actuarial (c)=(a)-(b)
Total		6,026.3	11,483.5	(5,457.2)
Régimen administrado por el Consejo de la Judicatura Federal ^{1/}	Complementario	2,744.6	9,967.8	(7,223.2)
Regímenes administrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ^{2/}	Complementario	3,281.7	1,515.7	1,766.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de la aplicación del Sistema de Información Integral, SII@web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

^{1/} Datos al 31 de diciembre de 2012.

^{2/} Datos al 31 de diciembre de 2013.

El régimen complementario administrado por el Consejo de la Judicatura Federal reportó un déficit actuarial de 7,223.2 millones de pesos, debido a que el valor presente de sus ingresos fue de 2,744.6 millones de pesos y el valor presente de sus obligaciones de pago ascendió a 9,967.8 millones de pesos; mientras que en los regímenes administrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se registró un superávit de 1,766.0 millones de pesos, se registró un superávit de 1,766.0 millones de pesos, ya que el valor presente de sus ingresos ascendió a 3,281.7 millones de pesos y el valor presente de sus obligaciones de pago fue de 1,515.7 millones de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS RÉGIMENES COMPLEMENTARIOS DE PENSIONES Y JUBILACIONES,
 ADMINISTRADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
 (Millones de pesos)

Concepto	Tipo de régimen pensionario	Valor presente de los ingresos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Superávit actuarial (c)=(a)-(b)
Total		3,281.7	1,515.7	1,766.0
Pensiones y jubilaciones de los mandos medios y personal operativo	Complementario	2,382.2	1,078.5	1,303.7
Pensiones y jubilaciones de los mandos superiores	Complementario	899.5	437.2	462.3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

Del superávit actuarial (1,766.0 millones de pesos) registrado en los regímenes pensionarios administrados por la SCJN, el 73.8% (1,303.7 millones de pesos) correspondió al régimen de pensiones y jubi-

laciones de los mandos medios y personal operativo y el 26.2% (462.3 millones de pesos) al régimen de pensiones y jubilaciones de los mandos superiores.

C. Regímenes de Pensiones y Jubilaciones de los Organismos Autónomos

Al 31 de diciembre de 2013, los regímenes pensionarios administrados por los organismos autónomos reportaron un déficit actuarial conjunto de 221,863.9 millones de pesos. No obstante, los regímenes propio y complementario de pensiones y jubilaciones del personal de mando y operativo del Banco de México registraron un superávit actuarial de 5,876.0 millones de pesos, en tanto que las universidades públicas estatales reportaron un déficit actuarial de 227,739.9 millones de pesos, debido a que el valor presente de sus ingresos fue de 331,598.1 millones de pesos y el valor presente de sus obligaciones de pago ascendió a 559,338.0 millones de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES,
 ADMINISTRADOS POR LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS, 2013
 (Millones de pesos)

Concepto	Valor presente de los ingresos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Déficit o superávit actuarial (c)=(a)-(b)
Total	403,100.5	624,964.4	(221,863.9)
Regímenes propios y complementarios de pensiones y jubilaciones del personal de las universidades públicas estatales	331,598.1	559,338.0	(227,739.9)
Regímenes propio y complementario de pensiones y jubilaciones del personal de mando y operativo del Banco de México ^{1/}	71,502.4	65,626.4	5,876.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de las valuaciones actuariales al 30 de junio de 2013, proporcionadas por el Banco de México, así como de las Evaluaciones del Ahorro y Diagnóstico de los Resultados Obtenidos por las Reformas a los Beneficios que Otorgan a sus Trabajadores las Universidades e Instituciones Públicas de Educación Superior, de 2009 a 2013, proporcionadas por la Secretaría de Educación Pública.

^{1/} Datos al 30 de junio de 2013.

En cuanto a los regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por las universidades públicas estatales, para efectos de la presente evaluación, el análisis de la situación financiera y actuarial se circunscribió a las universidades que en el ejercicio presupuestal 2013 recibieron recursos del Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales, constituido en el seno de la Comisión SEP-ANUIES, para la implementación de proyectos que tengan como objetivo incidir en la problemática financiera de la institución, generada por sus regímenes de pensiones y jubilaciones.

Al 31 de diciembre de 2103, el valor presente de los ingresos de los regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por las universidades públicas estatales ascendió a 331,598.1 millones de pesos, mientras que el valor presente de las obligaciones de pago fue de 559,338.1 millones de pesos, por lo que se registró un déficit actuarial por 227,740.0 millones de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES,
 ADMINISTRADOS POR LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
 (Millones de pesos)

Grupo	Tipo de régimen pensionario	Valor presente de los ingresos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Déficit actuarial (c)=(a)-(b)
Total		331,598.1	559,338.1	(227,740.0)
I.	Regímenes de las universidades públicas estatales afiliadas a alguna institución de seguridad social	315.5	761.8	(446.3)
II.	Regímenes de las universidades públicas estatales que cuentan con régimen complementario de pensiones y jubilaciones	54,459.1	117,217.5	(62,758.4)
III.	Regímenes de las universidades públicas estatales que tienen su propio régimen de pensiones	126,212.6	187,906.2	(61,693.6)
IV.	Regímenes de las universidades públicas estatales que disponen de un sistema de pensiones propio, y además sus trabajadores reciben pensiones de alguna institución de seguridad social	150,610.9	253,452.6	(102,841.7)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información la Evaluación del Ahorro y Diagnóstico de los Resultados Obtenidos por las Reformas a los Beneficios que Otorgan a sus Trabajadores las Universidades e Instituciones Públicas de Educación Superior, 2013, proporcionada por la Secretaría de Educación Pública.

Del déficit actuarial (227,740.0 millones de pesos) registrado en los regímenes pensionarios administrados por las universidades públicas estatales, el 0.2% (446.3 millones de pesos) correspondió a las universidades del grupo I, las cuales están afiliadas a alguna institución de seguridad social; el 27.6% (62,758.4 millones de pesos), a las universidades del grupo II, que cuentan con un régimen complementario de pensiones y jubilaciones al de la institución de seguridad social a la que se encuentran afiliadas; el 27.1% (61,693.6 millones de pesos), a las universidades del grupo III, que tienen su propio régimen de pensiones; el 45.1% (102,841.7 millones de pesos) a las universidades del grupo IV, que disponen de un sistema de pensiones propio, y además sus trabajadores reciben pensiones de alguna institución de seguridad social.

Respecto de los regímenes administrados por el Banco de México, de acuerdo con la valuación actuarial al 30 de junio de 2013, se reportó un superávit de 5,876.0 millones de pesos, ya que el valor pre-

sente de sus ingresos fue de 71,502.4 millones de pesos y el valor presente de sus obligaciones de pago ascendió a 65,626.4 millones de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

SITUACIÓN FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES Y JUBILACIONES,
 ADMINISTRADOS POR EL BANCO DE MÉXICO, AL 30 DE JUNIO DE 2013
 (Millones de pesos)

Concepto	Tipo de régimen pensionario	Valor presente de los ingresos (a)	Valor presente de las obligaciones de pago (b)	Superávit actuarial (c)=(a)-(b)
Total		71,502.4	65,626.4	5,876.0
Fondo de pensiones (FPBM)	Propio	42,395.7	36,661.5	5,734.2
Fondo complementario de pensiones (FCP)	Propio	29,106.7	28,964.9	141.8

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de las valuaciones actuariales al 30 de junio de 2013, proporcionadas por el Banco de México.

Del superávit actuarial (5,876.0 millones de pesos) registrado en los regímenes pensionarios administrados por BANXICO, el 97.6% (5,734.2 millones de pesos) correspondió al fondo de pensiones (FPBM) y el 2.4% (141.8 millones de pesos) al fondo complementario de pensiones (FCP).

En conclusión, de acuerdo con el análisis de las valuaciones actuariales, al 31 de diciembre de 2013, del déficit reportado en los regímenes públicos de pensiones y jubilaciones de beneficio definido administrados por el Poder Ejecutivo (5,293,723.8 millones de pesos), el 61.2% (3,240,226.4 millones de pesos) correspondió a los costos fiscales de los regímenes de los seguros de retiro, cesantía y vejez (RCV) de las leyes del Seguro Social y del ISSSTE abrogadas; el 31.5% (1,669,259.1 millones de pesos), a los regímenes de las entidades paraestatales; el 6.7% (354,269.6 millones de pesos), a los regímenes de las entidades en proceso de liquidación; el 0.6% (29,968.7 millones de pesos), a los regímenes de las sociedades nacionales de crédito y de otras entidades con obligaciones pensionarias, así como a los haberes de retiro para las fuerzas armadas.

Respecto de los regímenes administrados por el Poder Judicial y por las universidades públicas estatales, el régimen pensionario administrado por el Consejo de la Judicatura Federal reportó un déficit de 7,223.2 millones de pesos, y el déficit de las universidades ascendió a 227,740.0 millones de pesos.

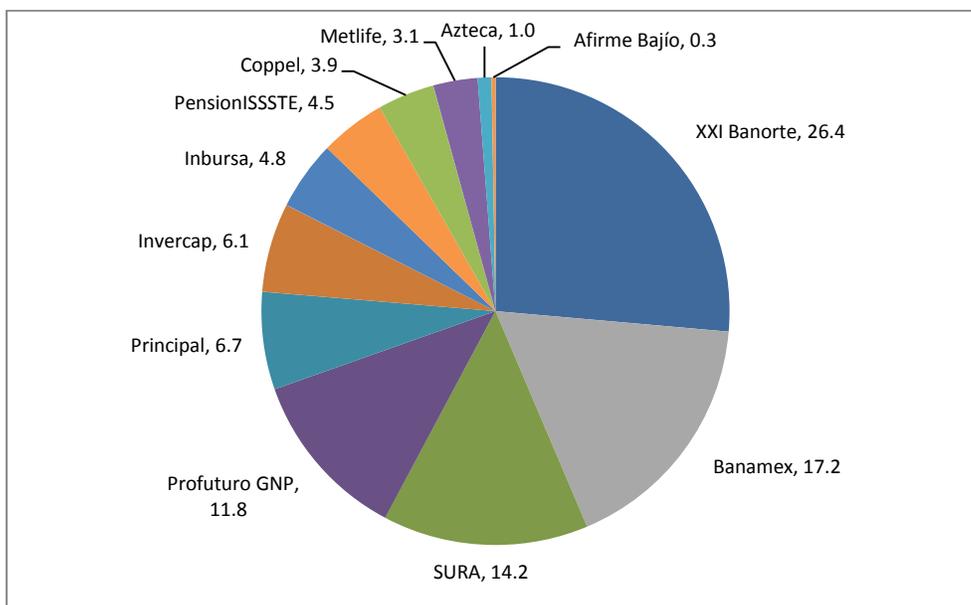
En cambio, el BANXICO presentó un superávit actuarial de 5,876.0 millones de pesos, del cual el 97.6% correspondió al fondo de pensiones y el 2.4% al fondo complementario de pensiones.

Por lo antes expuesto, se considera que la canalización de recursos por parte del Gobierno Federal al pago de pensiones y jubilaciones continua siendo un riesgo para las finanzas públicas en el corto, mediano y largo plazos.

3) Situación financiera de los regímenes de contribución definida

Desde su entrada en vigor en 1997 y al cierre de 2013, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) ha acumulado activos en la modalidad de cuentas individuales de los trabajadores por 2,050,846.5 millones de pesos. En total han participado 29 Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y, de ellas, permanecen 12. Al cierre de 2013, 3 administradoras (XXI Banorte, Banamex y SURA) concentraron el 57.8% de los recursos, como se presenta a continuación:

PARTICIPACIÓN POR AFORE DE LOS ACTIVOS EN EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, 2013
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El 26.4% de participación en los activos totales de XXI Banorte a 2013 fue mayor que el 23.8% que tuvieron de manera conjunta las 7 AFORES con menor participación de mercado (Invercap, Inbursa, PENSIONISSSTE, Coppel, Metlife, Azteca y Afirme Bajío). A continuación se presentan los activos por AFORE en el periodo 1998-2013:

ACTIVOS ADMINISTRADOS POR EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, 2013
(Millones de pesos y porcentajes)

AFORE	1998 (a)	1999 (b)	2000 (c)	2001 (d)	2002 (e)	2003 (f)	2004 (g)	2005 (h)	2006 (i)	2007 (j)	2008 (k)	2009 (l)	2010 (m)	2011 (n)	2012 (o)	2013 (p)	Part. ³ (%) 2013
Total	56,693.3	108,466.0	163,619.0	247,824.0	322,534.5	402,052.3	478,549.4	587,506.5	724,265.6	831,437.6	937,442.3	1,151,185.0	1,384,897.1	1,566,240.8	1,903,226.7	2,050,846.5	100.0
XXI Banorte	2,877.5	6,270.7	9,668.9	15,469.4	21,111.7	26,344.1	29,068.8	35,514.6	43,086.0	51,417.9	57,050.7	71,771.0	91,929.7	108,484.0	246,489.3	541,465.2	26.4
Banamex	10,095.5	18,236.5	26,332.6	37,019.0	75,404.5	92,721.6	104,203.0	116,350.0	134,205.6	156,374.8	168,483.9	198,453.5	232,988.2	262,237.4	327,929.1	352,767.0	17.2
SURA	4,852.7	9,074.8	13,684.4	21,430.1	27,908.6	36,933.8	45,613.4	48,013.4	51,672.7	54,208.6	115,924.9	144,790.6	185,402.2	212,358.0	259,429.9	291,342.0	14.2
Profuturo GNP	5,076.5	10,196.8	15,545.5	23,642.7	31,374.4	41,184.8	49,425.6	58,423.1	75,930.8	87,021.9	98,784.3	120,481.9	146,785.6	169,657.6	220,725.4	241,267.2	11.8
Principal	1,042.6	2,085.1	3,336.4	6,081.2	10,617.1	17,109.7	20,910.3	26,717.3	32,030.6	34,034.7	37,807.9	46,584.4	58,990.9	106,474.5	128,561.5	138,433.2	6.7
Invercap	n.a.	1,858.0	9,301.1	19,972.5	44,161.0	39,119.1	49,871.3	60,266.5	100,647.2	126,295.3	6.1						
Inbursa	5,174.5	8,843.2	12,726.7	18,272.3	23,516.0	29,625.7	38,883.6	62,049.4	86,167.1	92,718.3	87,411.4	116,368.9	119,049.3	110,528.3	97,639.6	97,702.3	4.8
PensionISSSTE	n.a.	44,143.8	60,456.5	79,563.1	97,337.7	99,620.6	92,706.5	4.5									
Coppel	n.a.	606.4	606.4	3,113.7	10,512.7	21,798.9	35,089.6	46,067.0	64,676.0	80,805.8	3.9						
Mestife	n.a.	4,425.8	10,988.8	12,340.6	20,266.2	25,171.3	33,410.3	40,482.6	54,915.8	62,781.9	3.1						
Azteca	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	669.0	2,668.5	8,066.5	15,387.0	11,994.8	10,264.0	10,688.0	11,524.9	11,787.0	10,513.2	19,807.5	1.0
Afirme Bajío	n.a.	70.6	1,739.2	2,903.9	3,604.6	5,049.6	6,702.2	8,415.5	6,137.3	5,452.6	0.3						
Actinver	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	474.4	1,633.1	4,750.6	8,988.6	10,219.3	n.a.						
Ahorra Ahora	n.a.	135.7	599.3	978.4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.							
Argos	n.a.	59.7	369.6	616.8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.							
Atlántico Promex	n.a.																
Barcomer	13,515.9	24,905.7	37,143.4	53,915.1	69,779.1	85,222.7	97,693.5	111,966.0	123,455.0	138,558.0	142,576.9	180,089.6	210,878.8	236,753.1	285,941.8	n.a.	n.a.
Banorte Generali	2,693.5	5,406.5	8,739.5	14,091.3	19,008.9	24,752.6	30,937.5	38,889.8	50,396.9	58,454.8	56,242.1	72,286.5	86,270.9	95,191.6	n.a.	n.a.	n.a.
De la Gante	n.a.	38.8	191.6	n.a.													
Garante	4,974.7	9,377.3	14,625.1	21,589.2	n.a.												
Génesis Metropoli litán	308.6	n.a.															
H5BC	1,913.6	3,731.5	5,564.2	8,926.8	11,123.8	12,143.5	17,264.8	25,325.1	29,526.3	32,830.1	31,650.5	34,065.6	37,040.1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
INE	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	322.9	1,277.6	2,733.6	4,206.6	5,059.3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Previnter	n.a.																
Santander	3,577.6	9,212.1	14,359.5	22,239.7	29,053.8	34,850.4	39,924.3	43,088.7	47,660.2	59,033.2	n.a.						
Scotia	n.a.	155.5	873.4	1,902.9	3,990.2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.							
Tepeyac	291.4	657.3	1,087.7	2,825.7	3,635.6	n.a.											
Zurich	198.7	468.5	805.1	2,321.5	n.a.												
Capitaliza	n.a.																

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

n.a. No aplicable, puesto que la AFORE no estuvo en operación en el periodo.

$$1/ \text{Participación} = \left(\frac{\text{Afore 2013}}{\text{Total 2013}} \right) * 100$$

Los activos administrados por las AFORES se incrementaron a una tasa media de crecimiento anual de 27.0%, al pasar de 56,693.3 millones de pesos en 1998 a 2,050,846.5 millones de pesos en 2013. Este ritmo de crecimiento representa que su valor se duplica cada 3 años, y de las 17 AFORES que iniciaron en 1997, a 2013 sólo estaban vigentes 7.

A pesar de que PENSIONISSSTE presentó la mayor tasa de crecimiento con el 16.0%, ocupó el noveno lugar en la participación de activos con el 3.9%, mientras que XXI Banorte, líder en la participación de los activos totales con el 26.4%, es el cuarto lugar en la tasa de crecimiento de sus activos, con un 41.5%.

La importancia de conocer la tasa de crecimiento de los SAR es que da una referencia sobre el desempeño de los activos, pero lo fundamental es la rentabilidad de la inversión. En el actual sistema de contribución definida, dos de los mecanismos que permiten mejorar la pensión recibida al término de la vida laboral son, por parte del trabajador, hacer uso del ahorro voluntario, pues estas aportaciones se reflejan en un aumento directo en el saldo del trabajador, y por el lado de las AFORES, el incremento de la rentabilidad de los recursos invertidos.

Para lograr una mejor rentabilidad es necesario que las AFORES otorguen el mayor rendimiento neto posible. La Bolsa Mexicana de Valores (BMV) define el rendimiento como el beneficio que produce una inversión; asimismo, indica que los rendimientos no sólo se obtienen mediante ganancias de capital (diferencia entre el precio de compra y el precio de venta), sino también por los intereses que ofrezca el instrumento, principalmente en títulos de deuda y por dividendos que, en su caso, otorgue.

Para la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR), el rendimiento neto expresa la rentabilidad que ha obtenido el ahorro de los trabajadores después del cobro de comisiones (rendimientos a precios de gestión) en un periodo de tiempo determinado, y puede ser un factor determinante en la selección de una AFORE, puesto que brinda a los trabajadores información que les permite conocer su desempeño y les facilita decidir cuál es la que más les conviene para la administración de sus recursos pensionarios.

La Auditoría Superior de la Federación analizó los rendimientos de las SIEFORES básicas, para cuyo cálculo se utilizan los precios de gestión de los últimos 36 meses, ^{78/} a fin de comparar los rendimientos otorgados por las AFORES en el mediano plazo respecto de otras tasas de referencia, como el Índice de Precios y Cotizaciones (IPC) de la BMV y la tasa de rendimiento de los Certificados de la Tesorería (CETES) al cierre de cada año en el periodo 2000-2013, ^{79/} como se presenta a continuación:

RENDIMIENTOS DE LAS SIEFORES BÁSICAS, CONFORME AL PRECIO DE GESTIÓN RESPECTO DEL RENDIMIENTO DEL IPC DE LA BOLSA MEXICANA DE VALORES Y DE LOS CERTIFICADOS DE LA TESORERÍA, 2000-2013
 (Porcentajes)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio
Promedio de rendimiento anual del Sistema de Ahorro para el Retiro a últimos 36 meses (I) ^{1/}	23.4	20.7	15.3	13.1	9.6	9.7	10.5	10.2	6.7	6.1	8.4	10.5	11.1	7.7	11.6
Promedio de rendimiento anual del IPC a últimos 3 años (II) ^{2/}	11.7	24.0	(3.9)	17.5	28.9	42.7	44.4	32.7	12.0	10.3	13.1	19.9	11.4	3.9	19.2
Diferencia Rendimientos SAR vs IPC (puntos porcentuales) (III = I - II)	11.7	(3.3)	19.2	(4.4)	(19.3)	(33.0)	(33.9)	(22.5)	(5.3)	(4.2)	(4.7)	(9.4)	(0.3)	3.8	(7.5)
Tasa de rendimiento de los CETES a 91 días al cierre de año (IV) ^{3/}	17.0	10.1	8.4	7.0	8.6	7.9	7.3	7.9	8.1	5.1	4.9	4.6	4.6	3.6	7.5
Diferencia Rendimientos SAR vs CETES (puntos porcentuales) (V = I - IV)	6.4	10.6	6.9	6.1	1.0	1.8	3.2	2.3	(1.4)	1.0	3.5	5.9	6.5	4.1	4.1

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la Bolsa Mexicana de Valores y el Banco de México.

^{1/} Corresponde al promedio del rendimiento anualizado conforme a los últimos 36 meses, por lo que los datos presentados en el año respectivo hacen referencia a los rendimientos observados en ese año y los dos anteriores.

^{2/} Corresponde al promedio de los rendimientos anualizados del año respectivo y los dos anteriores.

^{3/} Corresponde a la tasa de rendimiento de la última subasta de CETES en el año respectivo.

El promedio de los rendimientos de las SIEFORES básicas de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en 2013 fue de 7.7% y de 11.6%, en promedio, de 2000 a 2013. Si bien el periodo de 36 meses que concluyó al cierre de 2013 representó el tercer peor rendimiento (7.7%) para los recursos invertidos en el SAR, fue el segundo peor periodo para el IPC (3.9% de rendimiento promedio anual). En el caso de los Certificados de la Tesorería, la tendencia es que el rendimiento sea menor con el transcurso del tiempo, por lo que 2013 fue el año con la tasa más baja para este instrumento de inversión.

^{78/} Dado que el periodo de análisis es a 36 meses, los datos para 2000 hacen referencia a los rendimientos observados durante el periodo 1998 a 2000.

^{79/} Los precios de gestión resultan de dividir el activo neto de una sociedad de inversión, sin considerar la provisión contable de las comisiones ni las comisiones cobradas históricamente, entre el número de acciones suscritas y pagadas.

En 2013, la rentabilidad del SAR (7.7%) fue superior en 3.8 puntos porcentuales a la del IPC (3.9%) y en 4.1 puntos porcentuales de la tasa de rendimiento de los CETES (3.6%), por lo que representaron el 197.4% de lo que otorgó el IPC y el 213.9% de lo ofrecido mediante CETES.

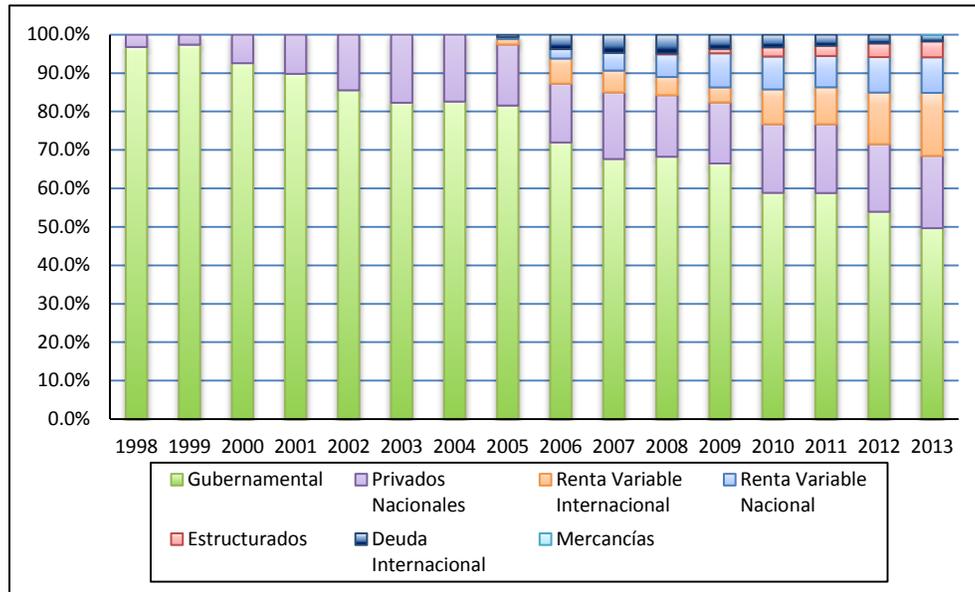
Los rendimientos del IPC fueron superiores a los otorgados por el SAR en 7.5 puntos porcentuales, en el promedio para todo el periodo; sin embargo, es de esperarse ya que, como se presentó anteriormente, el 49.7% de los activos del SAR están en deuda gubernamental, cuya tasa líder es la representada por los CETES, y que han bajado paulatinamente el rendimiento ofrecido, pasando de 17.0% en 2000 a 3.6% en 2013.

Conforme a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las AFORES tienen como razón de ser la obtención de la mayor rentabilidad y seguridad posibles en las inversiones de las SIEFORES. En términos financieros, la seguridad de las inversiones equivale principalmente a un adecuado manejo del riesgo.

En la teoría económica moderna, para poder integrar una cartera de inversión optimizada, lo más importante es la diversificación, la cual permite disminuir las fluctuaciones en la rentabilidad total de la cartera y, por lo tanto, aminorar el riesgo. La diversificación puede consistir en invertir en diferentes tipos de activos, mercados y plazos.

Conforme a ello, para procurar la mayor rentabilidad de los ahorros pensionarios y la disminución de los riesgos financieros, se ha instrumentado un proceso de apertura y flexibilización gradual del régimen de inversión que permita a las AFORES explorar diferentes alternativas de inversión que deriven en una mejor pensión. La composición de las carteras de inversión en el periodo 1998-2013 fue la siguiente:

COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DE INVERSIÓN, 1998-2013
 (Porcentajes)



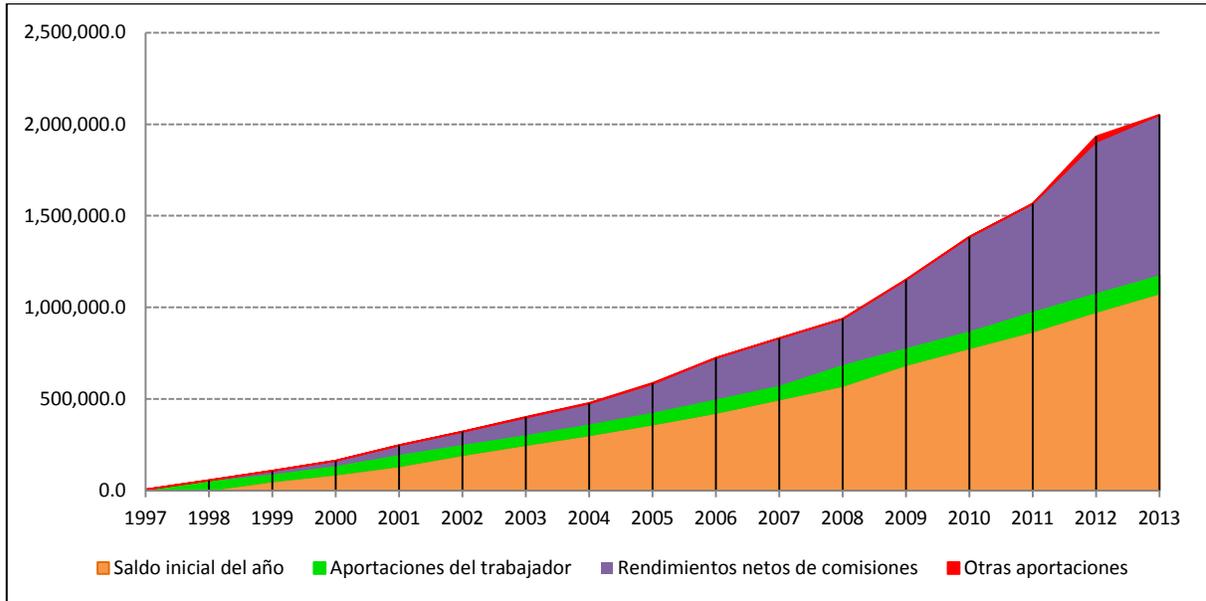
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En 1998, el 96.8% de la inversión se dirigía a instrumentos de deuda gubernamental y el 3.2% restante a otros instrumentos, que en ese año consistían exclusivamente en deuda de carácter privado nacional; en 2005 se integraron a la cartera de inversión la deuda internacional y la renta variable, tanto nacional como internacional, y se comenzó a invertir en mecanismos estructurados desde 2008 y en 2013 se añadió a las mercancías.

La participación de la deuda gubernamental del 96.8% desde 1998 ha disminuido paulatinamente debido a la diversificación de la cartera como a las menores tasas de rendimiento ofrecidas por la emisión gubernamental de deuda, razones por las que a 2013 su participación disminuyó a menos de la mitad (49.7%).

De los activos por 2,050,846.5 millones de pesos acumulados a 2013 en el Sistema de Ahorro para el Retiro, los rendimientos netos de comisiones acumulados significaron el 42.7% (874,876.8 millones de pesos) del total mientras que las aportaciones acumuladas a 2012 representaron el 42.7% (1,077,084.0 millones de pesos) y las aportaciones realizadas durante 2013 el 4.8% (98,885.7 millones de pesos), como se presenta en la gráfica siguiente:

APORTACIONES Y RENDIMIENTOS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, 1998-2013
(Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Los rendimientos netos de las comisiones muestran un crecimiento de tipo exponencial del 40.6% al pasar de 5,300.0 millones de pesos en 1998 a 874,876.8 millones de pesos en 2013, mientras que el comportamiento de las aportaciones se asoció a un crecimiento de tipo lineal con incrementos anuales promedio de 3,371.3 millones de pesos, al pasar de 48,316.2 millones de pesos en 1998 a 98,885.7 millones de pesos en 2013.

Los regímenes de contribución definida se constituyen en una alternativa para garantizar la viabilidad financiera de las pensiones y jubilaciones, ya que bajo este esquema el monto de la pensión de los trabajadores se determina por las contribuciones realizadas a cada cuenta y por los rendimientos que perciban los instrumentos en los cuales se inviertan los recursos ahorrados.

3.4.4. Ingreso del trabajador al término de su vida laboral

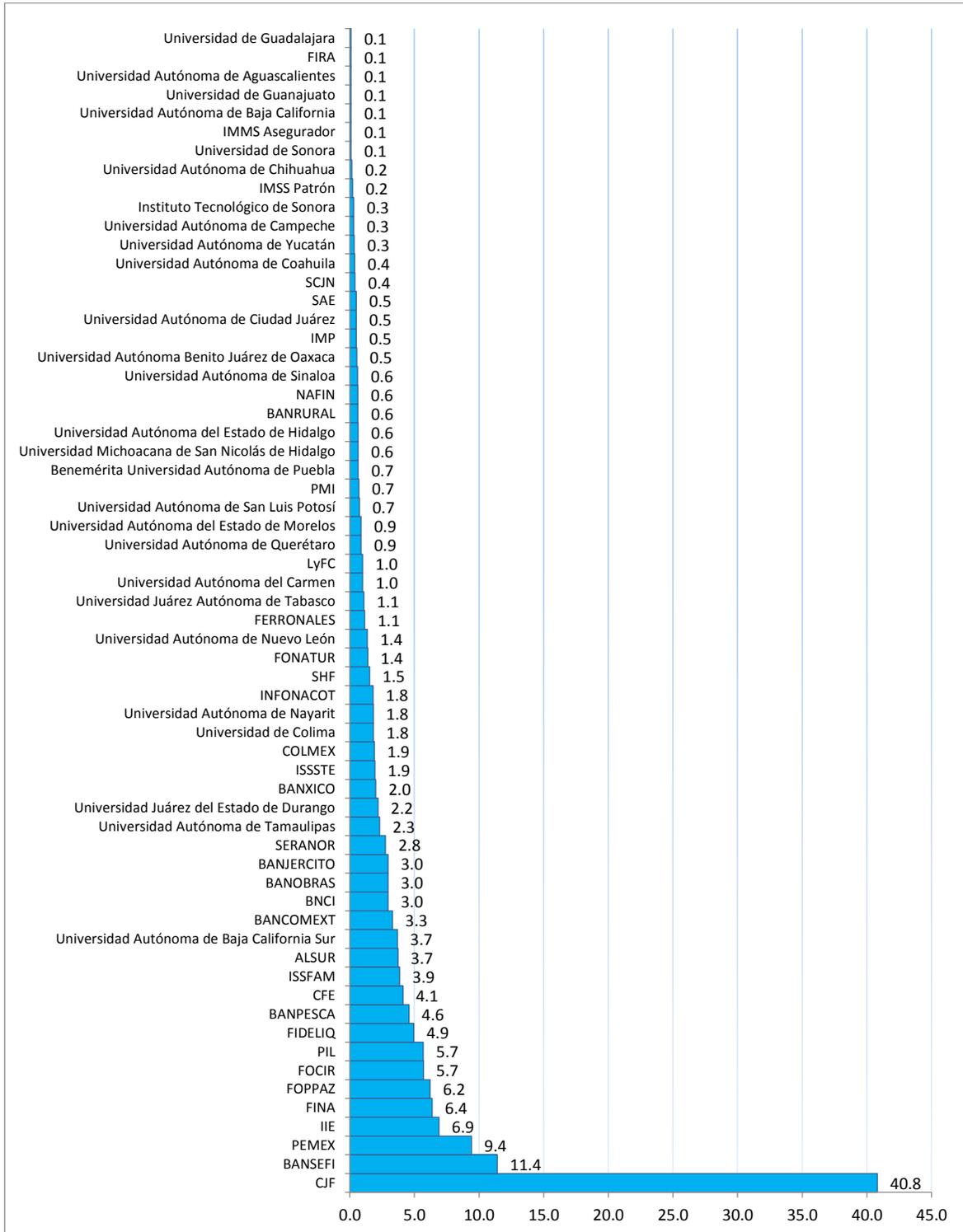
Regímenes de beneficio definido

De los 74 regímenes pensionarios de beneficio definido, 65 (87.8%) contaron con información estadística para evaluar las pensiones mensuales respecto de la pensión garantizada establecida en la leyes del Seguro Social y del ISSSTE.

En el caso de los regímenes pensionarios de Exportadora de Sal, S.A. de C.V., Televisión Metropolitana, FIFOMI, Universidad de Tlaxcala, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Veracruzana, la Suprema Corte de justicia de la Nación (régimen de pensiones de mandos superiores) y los regímenes de retiro, cesantía y vejez amparados en la Ley del Seguro Social 1973 y la Ley del ISSSTE 1983, no se dispuso de información estadística de las cuantías pensionarias mínima, promedio y máxima.

A efecto de analizar la distribución de las pensiones otorgadas por los regímenes de beneficio definido, se utilizaron los montos mínimo, promedio y máximo otorgados en 2013 por cada institución. La distribución de las pensiones mínimas en 2013 por institución se presenta a continuación:

PENSIONES MENSUALES MÍNIMAS OTORGADAS POR LAS INSTITUCIONES QUE TUVIERON A SU CARGO
 O ADMINISTRARON PLANES DE PENSIONES DEL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO, 2013
 (Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por los Institutos de Seguridad Social, las entidades Paraestatales, la SHCP, la SEP, la SCJN, el CJF y el SAE; en el caso del Banco de México, la valuación actuarial se presentó el 30 de junio 2013.

Los montos mínimos se ubicaron en un intervalo que va de 0.1 a 40.8 miles de pesos, siendo el Consejo de la Judicatura Federal la institución que ofreció mejores beneficios laborales a sus pensionados, en cambio FIRA, la Universidad de Sonora, y las universidades autónomas de Aguascalientes, de Baja California y de Guadalajara, las que otorgaron el monto menor.

En la revisión de los montos mínimos de las pensiones, se identificó que al cierre de 2013, el 69.2% (45) de las 65 instituciones otorgó una pensión mínima inferior a la garantizada por la Ley del Seguro Social por 2,252.60 pesos, y el restante 30.8% (20 instituciones) otorgó pensiones superiores a dicho monto; respecto de la pensión establecida en la Ley del ISSSTE por 3,951.35 pesos, en el 83.1% (54 instituciones) de los casos se otorgó a los extrabajadores una pensión inferior a ese monto y en el 16.9% (11 instituciones) de los casos fue superior. La distribución por estrato se presenta en el cuadro siguiente:

PLANES DE PENSIONES DEL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO QUE OTORGARON PENSIONES MAYORES Y MENORES QUE LAS GARANTIZADAS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LA LEY DEL ISSSTE, 2013
 (Instituciones)

Estrato	Instituciones del estrato	Ley del Seguro Social (2.3 miles de pesos)				Ley del ISSSTE (4.0 miles de pesos)			
		Pensión menor		Pensión mayor		Pensión menor		Pensión mayor	
		núm.	%	núm.	%	núm.	%	núm.	%
Total	65	45	69.2	20	30.8	54	83.1	11	16.9
Poder Ejecutivo	32	15	46.9	17	53.1	22	68.7	10	31.3
Institutos de Seguridad Social ^{1/}	4	3	75.0	1	25.0	4	100.0	0	0.0
Paraestatales ^{2/}	2	0	0.0	2	100.0	0	0.0	2	100.0
Sociedades Nacionales de Crédito ^{3/}	6	2	33.3	4	66.7	5	83.3	1	16.7
Entidades en proceso de desincorporación ^{4/}	11	3	27.3	8	72.7	6	54.5	5	45.5
Otras entidades con obligaciones laborales ^{5/}	9	7	77.8	2	22.2	7	77.8	2	22.2
Organismos Autónomos	31	29	93.5	2	6.5	31	100.0	0	0.0
Banco de México	1	1	100.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0
Universidades Públicas Estatales	30	28	93.3	2	6.7	30	100.0	0	0.0
Poder Judicial	2	1	50.0	1	50.0	1	50.0	1	50.0
Suprema Corte de Justicia de la Nación	1	1	100.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0
Consejo de la Judicatura Federal	1	0	0.0	1	100.0	0	0.0	1	100.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por los Institutos de Seguridad Social, las entidades Paraestatales, la SHCP, el Banco de México, la SEP, la SCJN, el CJF y el SAE.

1/ Incluye al IMSS asegurador, IMSS patrón (RJP), ISSSTE asegurador e ISSSTE patrón.

2/ Incluye a CFE y PEMEX.

3/ Incluye a 6 Sociedades Nacionales de Crédito: NAFIN, SHF, BANCOMEXT, BANOBRAS, BANJÉRCITO y BANSEFI.

4/ Incluye 11 entidades en proceso de desincorporación: LyFC, BANRURAL, FINA, FIDELIQ, FOPAZ, SERANOR, BANPESCA, ALSUR, PIL, BNCI y FERRONALES.

5/ Los datos corresponden a la información de 2012. Incluye 9 entidades: IMP, INFONACOT, Fondo de capitalización e Inversión del Sector Rural, FIRA, El Colegio de México, SAE, PMI Comercio Internacional, Instituto de Investigaciones Eléctricas y Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

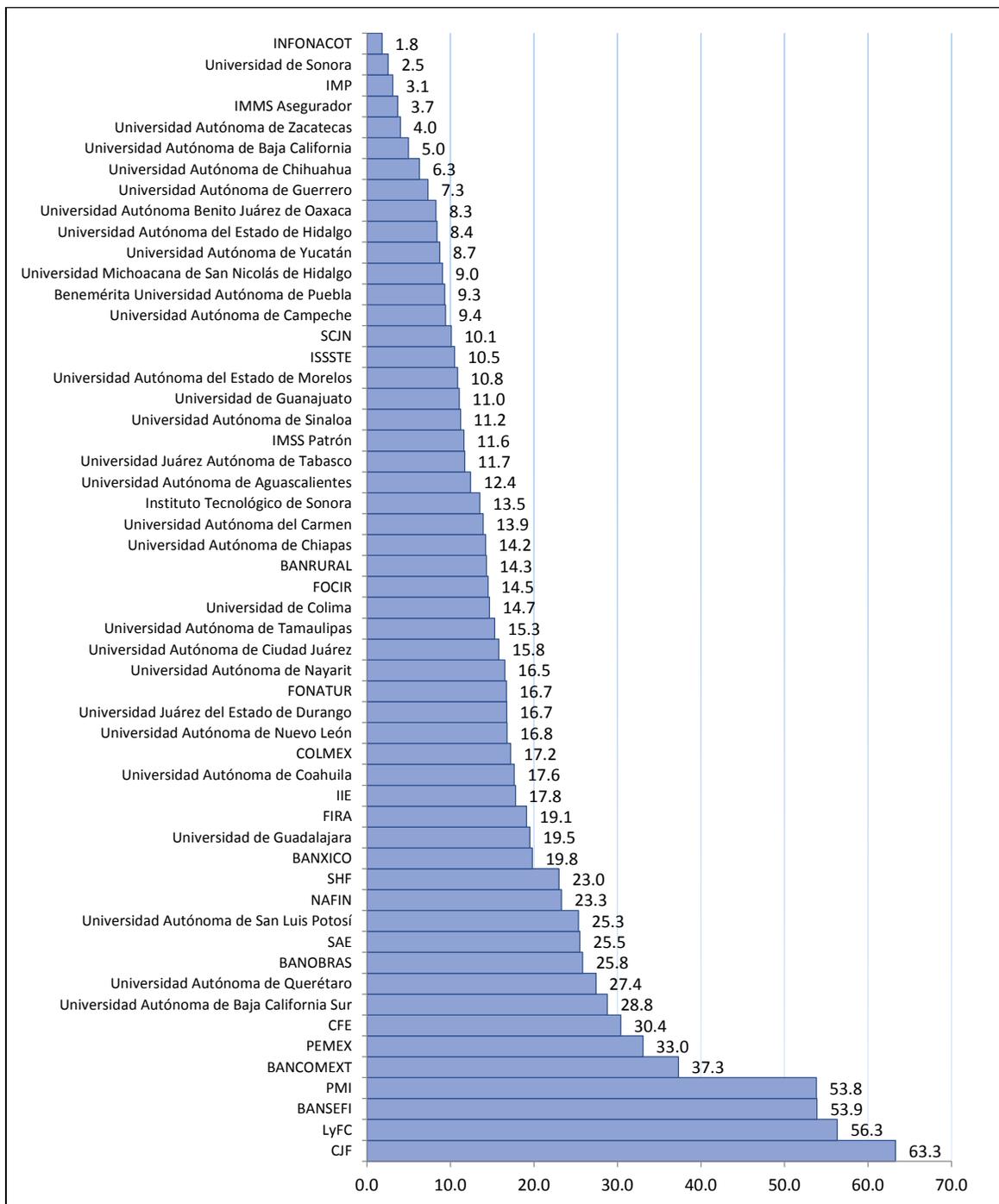
En relación con la pensión garantizada en la Ley del Seguro Social, se identificó que las instituciones de Seguridad Social, Sociedades Nacionales de Crédito, entidades en proceso de liquidación,

otras entidades con obligaciones laborales, el Banco de México, las Universidades Públicas Estatales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgaron al menos una pensión inferior a los 2.3 miles de pesos garantizados en la Ley del IMSS.

En las entidades paraestatales y en el Consejo de la Judicatura Federal la totalidad de las pensiones otorgadas fueron superiores a la garantizada por la Ley del Seguro Social, por 2.3 miles de pesos; y en la pensión establecida en la Ley del ISSSTE por 4.0 miles de pesos, 10 instituciones del Poder Ejecutivo y por una del Poder Judicial (Consejo de la Judicatura Federal) entregaron montos superiores a este monto.

Asimismo, se analizó la pensión promedio para comparar la percepción media otorgada por el régimen definido, como se presenta a continuación:

PENSIONES MENSUALES PROMEDIO OTORGADAS POR LAS INSTITUCIONES QUE TUVIERON A SU CARGO
 O ADMINISTRARON PLANES DE PENSIONES DEL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO, 2013
 (Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por los Institutos de Seguridad Social, las entidades Paraestatales, la SHCP, el Banco de México, la SEP, la SCJN, el CEF y el SAE.

De las 65 instituciones que contaron con información estadística que permitiera evaluar las pensiones mensuales, 54 (83.1%) presentaron datos sobre la pensión promedio y se identificó que la más baja de ellas perteneció a INFONACOT con 1.8 miles de pesos, mientras que la más alta se otorgó en el Consejo de la Judicatura Federal con 63.3 miles de pesos.

La distribución de los montos de la pensión promedio otorgada en los regímenes de beneficio definido fue la siguiente:

DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES PROMEDIO DE LOS REGÍMENES DE BENEFICIO DEFINIDO, 2013
 (Instituciones)

Estrato/Grupo	Menos de 5 mil pesos	De 5 a menos de 10 mil pesos	De 10 a menos de 15 mil pesos	De 15 a menos de 20 mil pesos	De 20 a menos de 30 mil pesos	De 30 a menos de 40 mil pesos	De 40 a menos de 65 mil pesos	Sin información	Total
Total	7	2	23	14	4	2	2	11	65
Organismos Autónomos	3	2	15	8	3	0	0	0	31
Banco de México	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Universidades públicas estatales	3	2	15	7	3	0	0	0	30
Poder Ejecutivo	4	0	7	6	1	2	1	11	32
Institutos de Seguridad Social	1	0	1	0	0	0	0	1	4
Paraestatales	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Sociedades Nacionales de Crédito	0	0	0	3	1	1	0	1	6
Entidades en proceso de liquidación	0	0	1	0	0	0	1	9	11
Otras entidades con obligaciones laborales	3	0	5	1	0	1	0	0	9
Poder Judicial	0	0	1	0	0	0	1	0	2
Suprema Corte de Justicia de la Nación	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Consejo de la Judicatura Federal	0	0	0	0	0	0	1	0	1

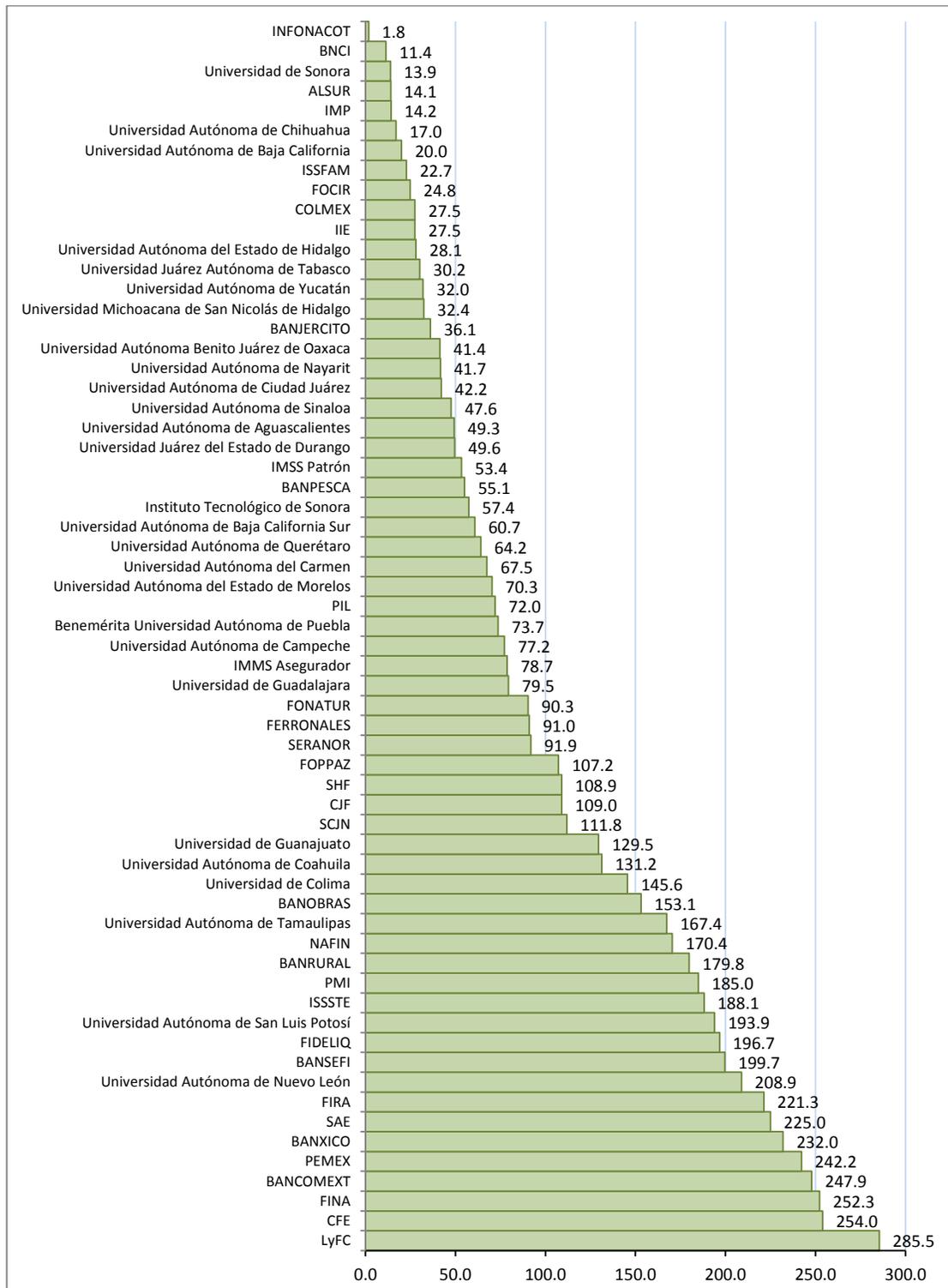
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por los Institutos de Seguridad Social, las entidades Paraestatales, la SHCP, el Banco de México, la SEP, la SCJN, el CJF y el SAE.

En 10.8% de los casos (7 instituciones), la pensión promedio fue menor de 5.0 miles de pesos; en el 3.1% (2 instituciones), se ubicó entre 5.0 y menos de 10.0 miles de pesos; en el 35.4% (23 instituciones), de 10.0 a menos de 15.0 miles de pesos; en el 21.5% (14 instituciones), de 15.0 a menos de 20.0 miles de pesos; en el 6.2% (4 instituciones), de 20.0 a menos

de 30.0 miles de pesos; en el 3.1% (2 instituciones), de 30.0 a menos de 40.0 miles de pesos; en 3.1% (2 instituciones), de 40.0 a menos de 65.0 miles de pesos, y en el 16.8% no se contó con información respecto de la pensión promedio.

Respecto de las pensiones máximas otorgadas por institución en 2013, su distribución fue la siguiente:

PENSIONES MENSUALES MÁXIMAS OTORGADAS POR LAS INSTITUCIONES QUE TUVIERON A SU CARGO
 O ADMINISTRARON RÉGIMENES DE BENEFICIO DEFINIDO, 2013
 (Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por los Institutos de Seguridad Social, las entidades Paraestatales, la SHCP, el Banco de México, la SEP, la SCJN, el CJF y el SAE.

Los montos máximos otorgados por concepto de pensión mensual, se situaron entre 1.8 y 285.5 miles de pesos, con el menor de ellos en el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores y el máximo en Luz y Fuerza del Centro.

El 13.6% (9) de las instituciones proporcionó pensiones máximas de 200.0 a menos de 300.0 miles de pesos, el 22.7% (15 instituciones), de 100.0 a menos de 200.0 miles de pesos; el 22.7% (15 instituciones), de 50.0 a menos de 100.0 miles de pesos, y el 39.4% (26 instituciones) otorgó pensiones máximas que no superaron los 50.0 miles de pesos, como se presenta a continuación:

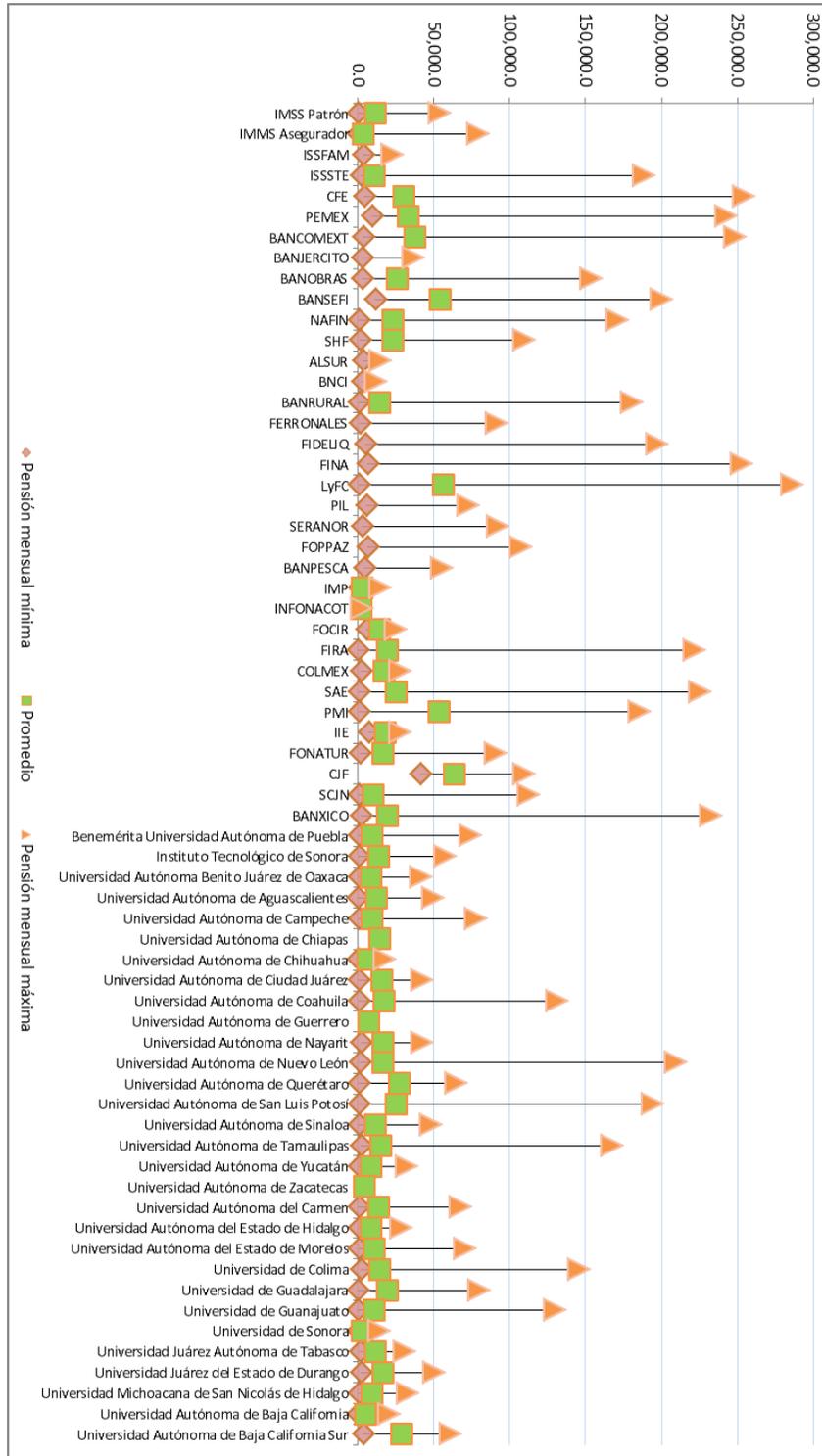
DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES MÁXIMAS OTORGADAS POR LAS INSTITUCIONES QUE TUVIERON A SU CARGO O ADMINISTRARON LOS PLANES DE PENSIONES DEL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO, 2013
 (Instituciones)

Estrato/Grupo	Menor a 50 mil pesos	De 50 a menos de 100 mil pesos	De 100 a menos de 200 mil pesos	De 200 a menos de 300 mil pesos	De 300 mil pesos o más	Total
Total	25	15	15	9	1	65
Poder Ejecutivo	9	7	8	7	1	32
Institutos de Seguridad Social	1	2	1	0	0	4
Paraestatales	0	0	0	2	0	2
Sociedades Nacionales de Crédito	1	0	3	1	1	6
Entidades en proceso de liquidación	2	4	3	2	0	11
Otras entidades con obligaciones laborales	5	1	1	2	0	9
Organismos Autónomos	16	8	5	2	0	31
Banco de México	0	0	0	1	0	1
Universidades públicas estatales	16	8	5	1	0	30
Poder Judicial	0	0	2	0	0	2
Suprema Corte de Justicia de la Nación	0	0	1	0	0	1
Consejo de la Judicatura Federal	0	0	1	0	0	1

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por los Institutos de Seguridad Social, las entidades Paraestatales, la SHCP, el Banco de México, la SEP, la SCJN, el CJF y el SAE.

La comparación de las pensiones mínimas, máximas y promedio, otorgadas por las instituciones que tuvieron a su cargo o administración los planes de pensiones del régimen de beneficio definido, se presenta en la gráfica siguiente:

PENSIONES MENSUALES OTORGADAS POR LAS INSTITUCIONES QUE TUVIERON A SU CARGO O ADMINISTRACIÓN LOS PLANES DE PENSIONES DEL RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO Y COMPARATIVO RESPECTO DE LAS PENSIONES GARANTIZADAS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LA LEY DEL ISSSTE, 2013
 (Miles de pesos)



FUENTE: Elaborada por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por SHCP, Banco de México, SEP, SCJN, CJF, SAE, los Institutos de Seguridad Social y las entidades paraestatales.

Con base en la gráfica, se presenta el análisis por cada uno de los estratos, conforme a lo siguiente:

Institutos de Seguridad Social

En relación con las instituciones de seguridad social, se identificó que la pensión mínima otorgada en el ISSFAM por 3.9 miles de pesos fue superior a la garantizada en la Ley del Seguro Social de 2.3 miles de pesos e inferior a la establecida en la Ley del ISSSTE por 4.0 miles de pesos; el IMSS en su carácter de asegurador (0.1 miles de pesos) y de patrón (0.2 miles de pesos) y el ISSSTE (1.9 miles de pesos) otorgaron pensiones mínimas inferiores a las garantizadas.

Entidades Paraestatales

En las entidades paraestatales, la totalidad de las pensiones otorgadas por CFE y PEMEX fueron superiores a la garantizada en la Ley del Seguro Social y a la establecida en la Ley del ISSSTE; la pensión mínima fue de 4.1 miles de pesos y la máxima de 254.0 miles de pesos, ambas otorgadas por CFE.

Sociedades Nacionales de Crédito

En lo que corresponde a las Sociedades Nacionales de Crédito, dos (NAFIN y SHF) otorgaron al menos una pensión inferior a la garantizadas en la Ley del Seguro Social por 2.3 miles de pesos y las 6 (NAFIN, SHF, BANCOMEXT, BANOBRAS, BANJÉRCITO y BANSEFI) proporcionaron pensiones menores a la mínima señalada en la Ley del ISSSTE por 4.0 miles de pesos; la pensión mínima fue de 0.6 miles de pesos, otorgada por NAFIN y la pensión máxima fue de 199.7 miles de pesos y correspondió a BANSEFI.

Entidades en proceso de desincorporación

De las 11 entidades, el 27.3% (BANRURAL, FERRONALES y LyFC) otorgó pensiones menores que las garantizadas en la Ley del Seguro Social por 2.3 miles de pesos y en la Ley del ISSSTE por 4.0 miles de pesos, y el 72.7% (SERANOR, ALSUR, BANPESCA, BNCI, FIDELIQ, FINA, PIL y FOPPAZ) entregó pensiones superiores a las garantizadas; la pensión mínima fue de 0.6 miles de pesos, otorgada por BANRURAL y la pensión máxima fue de 285.5 miles de pesos, otorgada por LyFC.

Otras entidades con obligaciones laborales

De las 9 entidades, el 22.2% (IIE y FOCIR) otorgó la totalidad de sus pensiones superiores a las garantizadas tanto en la Ley del Seguro Social por 2.3 miles de pesos como en la Ley del ISSSTE por 4.0 miles

de pesos; y el 77.8% (IMP, COLMEX, INFONACOT, FONATUR, PMI, SAE y FIRA) entregó al menos una pensión inferior a las garantizadas; la pensión mínima la otorgó FIRA de 0.1 miles de pesos, mientras que la pensión máxima fue 225.2 miles de pesos otorgada por el SAE.

Organismos autónomos

En el caso de las pensiones otorgadas por el Banco de México, al menos una pensión fue de 2.0 miles de pesos, inferior a las garantizadas en la Ley del Seguro Social por 2.3 miles de pesos y en la Ley del ISSSTE por 4.0 miles de pesos; mientras que, la pensión máxima que otorgó fue de 232.0 miles de pesos.

En relación con las pensiones otorgadas por las Universidades Públicas Estatales, las 30 universidades que dispusieron de información estadística, las universidades autónomas de Tamaulipas y de Baja California Sur (6.7%) otorgaron todas sus pensiones superiores a las garantizadas en la Ley del Seguro Social por 2.3 miles de pesos y las 28 universidades restantes (91.3%) otorgaron al menos una pensión inferior a las garantizadas; respecto a la pensión de 4.0 miles de pesos garantizada en la Ley del ISSSTE, todas las universidades otorgaron al menos una pensión inferior a dicho monto. La pensión mínima la otorgaron 5 universidades (de Guadalajara, de Guanajuato, de Sonora, y universidades autónomas de Aguascalientes y Baja California) y correspondió a 0.1 miles de pesos; por el contrario, la pensión máxima la otorgó la Universidad de Nayarit por 208.9 miles de pesos.

Poder Judicial

En cuanto a las pensiones otorgadas por las instituciones del Poder Judicial, el Consejo de la Judicatura Federal otorgó todas sus pensiones superiores a las garantizadas en la Ley del Seguro Social por 2.3 miles de pesos y en la Ley del ISSSTE por 4.0 miles de pesos, puesto que su pensión mínima fue de 40.8 miles de pesos y la máxima de 109.0 miles de pesos.

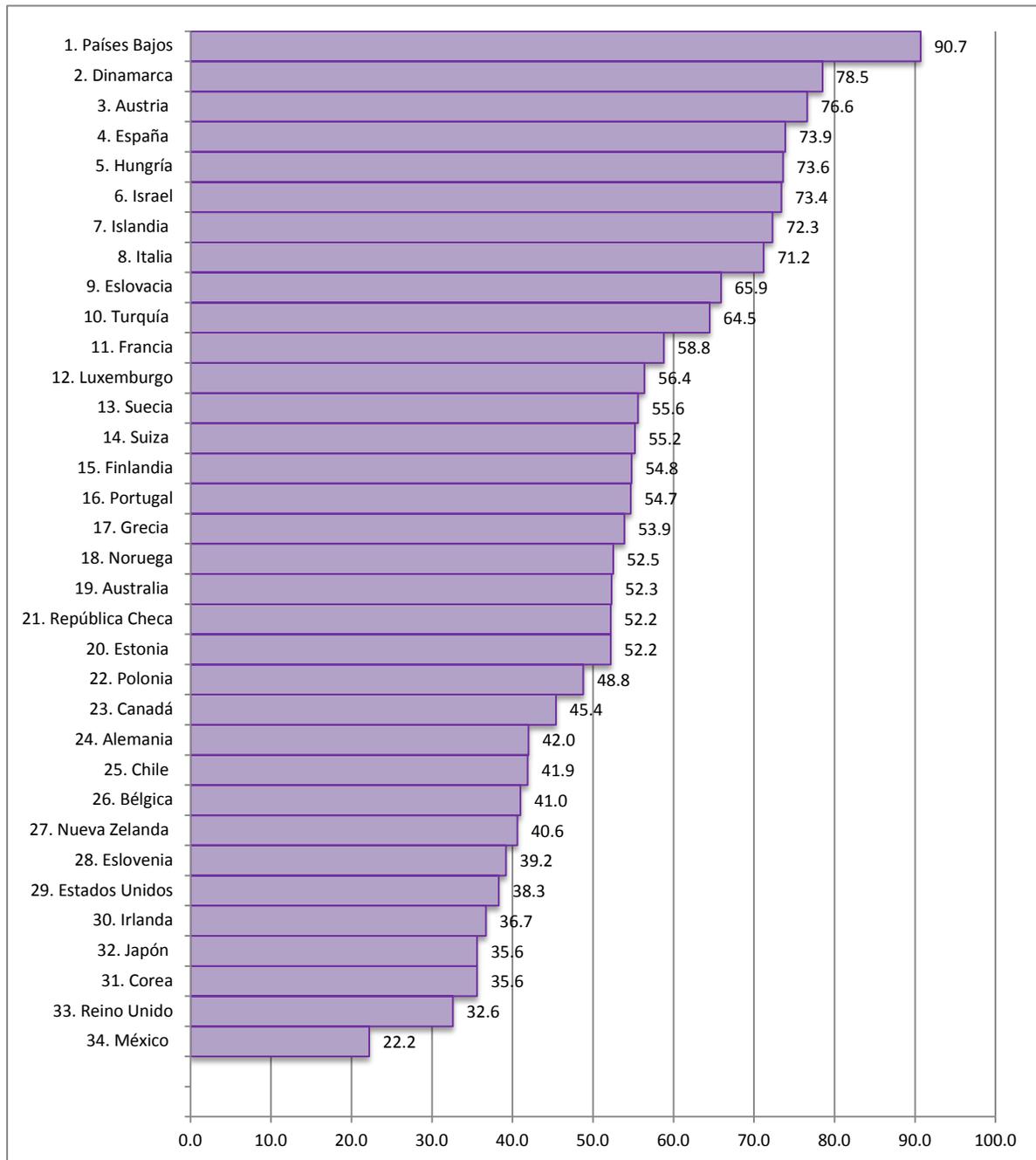
En su caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó al menos una pensión de 0.4 miles de pesos, inferior a las garantizadas tanto en la Ley del Seguro Social como en la Ley del ISSSTE; mientras que la pensión máxima que entregó fue de 111.8 miles de pesos.

Regímenes de contribución definida

En el caso del régimen de pensiones de contribución definida, el ahorro que están haciendo los trabajadores para su retiro es insuficiente para obtener una buena pensión, debido a que con base en información proporcionada por la CONSAR, la Auditoría Superior de la Federación estima que, en México, el promedio ponderado de la tasa de reemplazo^{80/} que obtendrán los trabajadores al momento de su retiro será de 22.2%, situación que posicionará al país en el último lugar de los 34 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como se presenta en la gráfica siguiente:

^{80/} De acuerdo con la CONSAR, la tasa de reemplazo es un indicador que permite conocer el monto pensionario a recibir al momento de retiro y hace referencia a la relación entre el nivel de la pensión y el último salario, entendido como el porcentaje que representa la pensión sobre el ingreso percibido por el trabajador.

TASA DE REEMPLAZO DE PENSIONES OTORGADAS EN LOS PAÍSES PERTENECIENTES A LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), 2013
(Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las estadísticas de publicadas en el portal de internet de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

De acuerdo con la gráfica anterior, mientras que en México los trabajadores incorporados al régimen de contribución definida obtendrán una pensión equivalente al 22.2% de su sueldo, en los demás

países pertenecientes a la OCDE el promedio será de 54.0%; destacan los Países Bajos que ofrecen una tasa de reemplazo del 90.7%.

3.5 Conclusión capitular

Tras la reforma de 1995 a la Ley del Seguro Social, se emprendieron una serie de acciones gubernamentales a fin de atender el problema diagnosticado respecto de la provisión de pensiones y jubilaciones en el país. El Gobierno Federal identificó como problema público el riesgo de no lograr cubrir a toda la población factible de seguridad social y la existencia de una crisis para las generaciones futuras, al presentarse un déficit presupuestario cada vez mayor para su atención, por lo que planteó como necesario adecuar la regulación para establecer un nuevo régimen de pensiones y fortalecer la supervisión de su operación, al igual que la operación del régimen previamente establecido. Pero a la vez se determinó como prioridad gubernamental una nueva seguridad social que incluyera una pensión universal para adultos mayores, lo cual denotó una paradoja en el planteamiento, al ser un aspecto que habría de ejercer una presión mayor sobre las finanzas y agravar, por lo tanto, el riesgo detectado en la cobertura de las pensiones y jubilaciones.

Las principales modificaciones normativas promulgadas para abordar estos planteamientos se enfocaron a modificar el sistema de pensiones para asegurar su viabilidad financiera, por lo que el cambio establecido fue estructural; se sustituyó un sistema basado en beneficios definidos, por un sistema de aportes definidos, basado en cuentas individuales. La nueva estructura para los regímenes de contribución definida consideró adecuaciones regulatorias, de supervisión y de verificación conforme a las necesidades diagnosticadas al respecto, mientras que la operación del esquema de beneficio definido se mantuvo sin cambios sustantivos.

El diseño institucional-organizacional de la política pública de pensiones y jubilaciones fue consistente con su diseño normativo, ya que a partir de la emisión de las leyes secundarias se instauraron las unidades administrativas responsables de regular, supervisar y operar los regímenes de jubilaciones y pensiones particularmente del régimen de contribución definida, otorgándoles atribuciones y funciones para instrumentar la política pública. Sin embargo, este conjunto de actores habría de operar en un universo integrado por distintos actores con funciones y atribuciones diversas, orientadas funda-

mentalmente a la aplicación de los regímenes de beneficio definido, lo que derivó, al igual que el diseño normativo, en un diseño institucional de diversas aristas.

Del diseño programático-presupuestal destaca la participación del Gobierno Federal, ya que conforme a las disposiciones normativas y al diseño institucional-organizacional, 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 representar una alternativa para subsanar la insuficiencia de los mismos y presentarse, por lo tanto, como un aspecto débil de la política pública, determinante de la continuidad del problema, relativo a la viabilidad financiera de la política de pensiones y jubilaciones, así como de las finanzas públicas del país.

Las debilidades del diseño de la política pública se tradujeron en limitantes para la implementación de la política pública de pensiones y jubilaciones, particularmente en los casos de beneficio definido, ya que en el periodo 1995-2013, no se contó con reglas para normar los esquemas de pensiones, ni con las estrategias y acciones para supervisar su operación. En la planeación de mediano y largo plazos tampoco se consideraron estrategias destinadas para mejorar la regulación y supervisión de esos regímenes, lo que conllevó a que se generara una variedad de sistemas inequitativos, que no reconocían la antigüedad de los trabajadores en sistemas diferentes al propio, no ofrecían portabilidad de beneficios pensionarios y que resultaron ser financieramente insostenibles.

En 2013, se identificaron 105 regímenes públicos pensionarios en el país, de los cuales 74 fueron de beneficio definido y 31 correspondieron a contribución definida. En la administración de los 74 regímenes pensionarios de beneficio definido, la falta de regulación y supervisión conllevó a que en el periodo 1995-2008 no se contara con información de las valuaciones actuariales. A partir de 2009 fue cuando las dependencias y organismos de la APF reportaron la situación financiera de los regímenes de pensiones y jubilaciones bajo su responsabilidad, precisando el valor presente de sus ingresos y obligaciones laborales y, como resultado, el déficit o superávit actuarial. Sin embargo, tanto su elaboración como la revelación de las obligaciones laborales en los estados financieros de las instituciones que tuvieron a su cargo o administración planes de pensiones fueron desiguales, lo que impidió generar un diagnóstico preciso, confiable y comparable de la situación financiera y actuarial que presentan en su conjunto.

En cuanto a los 31 regímenes de contribución definida operados por las AFORES, en el periodo 2003-2013, la CONSAR emitió 267 disposiciones, de las cuales sobresalieron las relativas a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la transmisión y administración de cuotas y aportaciones correspondientes del sistemas de ahorro para el retiro, el régimen de inversión de las SIEFORES, así como el intercambio de información entre dependencias y entidades de la APF, los institutos de seguridad social y los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro. En menor medida, se regularon los aspectos relativos al régimen de comisiones de las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (BDNSAR) con el 2.3% (5) y el registro de contabilidad de AFORES y Empresas Operadoras de la BDNSAR, con el 0.4% (1).

En materia de supervisión, durante el periodo 2003-2013, la CONSAR impuso 5,207 sanciones, de las cuales 240 correspondieron a medidas disciplinarias y 4,967 a multas, por un total de 324,395.6 miles de pesos, a efecto de inhibir malas prácticas en la administración de los recursos financieros y promover la estabilidad del SAR en materia financiera. En 2013, las conductas sancionadas con mayor frecuencia a las AFORES fueron la entrega de información sin calidad a la comisión, con una frecuencia de 303 casos; la entrega de información fuera de plazo a la comisión en 61 ocasiones, y el incumplimiento en la administración de riesgo en 46 ocasiones. Por el contrario, 17 de los 39 conceptos presentaron menor frecuencia por parte de las instituciones. Las infracciones que tuvieron mayor incidencia y que originaron multas a las SIEFORES fueron por incumplimiento en la administración de riesgo, al registrar 41 casos; por fallas en el proceso de inversión en instrumentos derivados en 37 ocasiones, y entrega de información sin calidad a la comisión en 27 casos. Por el contrario, los conceptos en que menos incurrieron las SIEFORES, ya que sólo se presentaron una vez en cada uno de los casos, se refirieron a la disposición de recursos errónea, a incumplimientos en proceso de inversión, a la información y la documentación de divulgación dirigida al público fuera de norma, y al no registrar operaciones en la BMV.

La labor de regulación y supervisión realizada por parte de la CONSAR coadyuvó para que el monitoreo del SAR fuera permanente apeguándose a los estándares y las mejores prácticas internacionales, de manera que contribuya a ampliar las áreas de participación del ahorro para el retiro en la economía, sin poner en riesgo la solvencia del sistema, ya que a 2013, los activos administrados por las AFORES, del SAR ascendieron a 2,050,846.5 millones de pesos, equivalentes al 18.9% del ahorro financiero de 10,872,132.1 millones de pesos.

Bajo este contexto, las estadísticas dan cuenta de que en el periodo 2010-2013, la cobertura de atención del sistema de pensiones no se incrementó significativamente, ya que menos de la mitad de la población ocupada estuvo protegida por algún esquema de seguridad social. En ese lapso, mientras el número de trabajadores con derecho a pensión creció en 4.6%, al pasar de 18.1 a 20.7 millones de trabajadores, la cobertura del sistema de pensiones creció en 1.6 puntos porcentuales, al pasar de 39.3% a 41.2% de trabajadores activos afiliados a un sistema de pensiones, lo cual refleja que las reformas estructurales no han podido superar la histórica incapacidad de los sistemas de pensiones por cubrir a los empleados en el sector informal de la economía. A lo anterior se suman problemas asociados al mercado de trabajo, así como elementos económicos, institucionales, políticos y culturales, entre los cuales destacan el nivel de desarrollo económico de un país, la tasa de desempleo, los ciclos de la economía, el rol de la mujer en el trabajo y el tamaño del sector informal.

En relación con la portabilidad de beneficios pensionarios, aun cuando en el periodo 2010-2013, los trabajadores con portabilidad presentaron un crecimiento promedio anual de 4.2%, al pasar de 15,551,129 trabajadores en 2010 a 17,607,879 trabajadores en 2013, el número de trabajadores sin portabilidad de beneficios pensionarios representaron el 15.7% del total de trabajadores que en 2013 contaron con un régimen de pensiones y jubilaciones, lo que representa para el Gobierno Federal retos para transformar los regímenes de pensiones y jubilaciones de las entidades federativas y municipios, PEMEX, las universidades públicas estatales y las sociedades nacionales de crédito, en regímenes que ofrezcan portabilidad de beneficios e implementar mecanismos para facilitar la transferencia de los derechos de cotización o, en su caso, de los recursos acumulados por los trabajadores afiliados al ISSSTE que optaron por el régimen de beneficio definido, así como de los trabajadores de CFE que no se incorporaron al régimen de contribución definida.

Por lo que concierne a la situación financiera de la política pública de pensiones y jubilaciones que actualmente se operacionaliza en el país, se identificó que al 31 de diciembre de 2013, el déficit actuarial de esos regímenes ascendió a 3,776,761.9 millones de pesos, ya que el valor presente de los activos de los regímenes fue de 5,391,141.5 millones de pesos y el total del valor presente de las obligaciones de pago por beneficio definido de 9,167,903.4 millones de pesos para cubrir el pago los beneficios pensionarios de 4.4 millones de pensionados, así como de 20.4 millones de trabajadores actualmente activos, y que se encuentran inscritos en los 74 regímenes públicos de beneficio definido, a cargo del Gobierno Federal.

Los regímenes pensionarios de beneficio definido con mayor déficit actuarial al 31 de diciembre de 2013 fueron: los de retiro, cesantía y vejez amparados por las leyes del Seguro Social 1973 –derogada el 1º de julio de 1997– y del ISSSTE 1983 –abrogada el 1º de abril de 2007–, que suman un déficit actuarial por 3,256,662.6 millones de pesos; el de PEMEX, por 1,669,259.1 millones de pesos, y las entidades en proceso de liquidación, por 354,269.6 millones de pesos.

En cuanto a la situación financiera de los regímenes de contribución definida, desde su entrada en vigor en 1997 y al cierre de 2013, el Sistema de Ahorro para el Retiro acumuló activos en la modalidad de cuentas individuales de los trabajadores por 2,050,846.5 millones de pesos y generó rendimientos netos acumulados por 874.9 miles de millones de pesos. A diciembre de 2013, los activos del Sistema de Ahorro para el Retiro (2,050,846.5 millones de pesos) representaron el 18.9% de los 10,872,132.1 millones de pesos del ahorro financiero interno del país.

Respecto de los ingresos que los trabajadores perciben al momento de su retiro, se identificó que en el 69.2% de los regímenes pensionarios de beneficio definido no se logrará cubrir la cuantía de la pensión garantizada establecida en la Ley del seguro Social y en el 16.9% no se cubrirá la señalada en la Ley del ISSSTE.

A diciembre de 2013 se estima que los montos pensionarios mínimos se ubicarían en un intervalo que va de 0.1 a 40.8 miles de pesos, siendo el Consejo de la Judicatura Federal la institución que ofreció los mejores beneficios laborales a sus pensionados, y FIRA y las Universidades de Sonora, Aguascalientes, Baja California y de Guadalajara las que otorgaron las cuantías más pequeñas. Los montos máximos se situaron entre 1.8 y 1,996.6 miles de pesos, el monto mayor correspondió a la entidad en proceso de liquidación denominada Banco de Servicios Financieros y la menor cuantía al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

En el caso del régimen de pensiones de contribución definida, el ahorro que están destinando los trabajadores para su retiro se considera insuficiente para obtener una pensión que compita con la otorgada por los países miembros de la OCDE, ya que mientras en nuestro país el promedio ponderado de la tasa de reemplazo se estima que equivaldrá al 22.2% del sueldo que percibe el trabajador en activo, la tasa de reemplazo en los Países Bajos será de 90.7%, en Canadá de 45.4% y en Estados Unidos, de 38.3%.

4. Efectos de la política pública de pensiones y jubilaciones

4. Efectos de la política pública de pensiones y jubilaciones

Además de garantizar una provisión oportuna de pensiones y jubilaciones, la política pública del periodo 1995-2013 contribuyó a la estabilidad de las finanzas públicas nacionales. Con las modificaciones normativas y estructurales realizadas en el periodo se logró que el régimen de contribución definida presentara un impacto positivo en las finanzas públicas al contribuir a incrementar el ahorro financiero en 2.0 billones de pesos, no así para el caso del régimen de beneficio definido, para el cual no se generaron cambios sustantivos. De continuar así, las obligaciones de pago serán significativas en el mediano y largo plazos, lo que limitará paulatinamente la capacidad de actuación del Estado. El detalle de estos aspectos se presenta a continuación.

4.1 Impacto de las obligaciones de pago por beneficio definido en la estabilidad de las finanzas públicas

Al 31 de diciembre de 2013, el valor presente de las obligaciones de pago por beneficio definido fue de 9,167,903.4 millones de pesos, monto que representó el 69.0% del Producto Interno Bruto (13,282,061.0 millones de pesos), equivalente a 14.6 veces el endeudamiento neto del sector público presupuestario (589,314.9 millones de pesos) y significó el 218.0% del gasto neto presupuestario pagado, (4,206,350.9 millones de pesos), como se muestra en el cuadro siguiente:

PARTICIPACIÓN DE LOS PASIVOS LABORALES RESPECTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO,
EL ENDEUDAMIENTO NETO DEL SECTOR PÚBLICO Y EL GASTO NETO PRESUPUESTARIO PAGADO, 2009-2013
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	2009 (a)	2010 (b)	2011 (c)	2012 (d)	2013 (e)
Producto Interno Bruto (PIB) (I)	10,538,114.5	11,403,263.3	12,256,863.5	12,093,889.9	13,282,061.0
Endeudamiento neto del sector público presupuestario ^{1/} (II)	993,934.7	335,560.6	387,470.9	465,339.7	589,314.9
Gasto neto presupuestario pagado ^{2/} (III)	3,088,332.8	3,327,435.3	3,628,489.8	3,942,261.4	4,206,350.9
Pasivos laborales (IV)	6,273,216.4	7,222,668.5	7,164,589.8	9,094,260.7	9,167,903.4
Pasivos laborales / PIB (%) (V) = (IV) / (I) * 100	59.5	63.3	58.5	75.2	69.0
Pasivos laborales / Endeudamiento neto del sector público presupuestario (%) (VI) = (IV) / (II) * 100	631.1	2,152.4	1,849.1	1,954.3	1,555.7
Pasivos laborales / Gasto neto presupuestario pagado (%) (VII) = (IV) / (III) * 100	203.1	217.1	197.5	230.7	218.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de las Cuentas Públicas 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013; el Sistema de Cuentas Nacionales; la aplicación del Sistema de Información Integral, SII@web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2009-2013; las valuaciones actuariales de 2009 a 2013, proporcionadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Banco de México, y las Universidades e Instituciones Públicas de Educación Superior.

^{1/} Se refiere al endeudamiento neto del sector público que incluye: endeudamiento interno y externo del gobierno federal y del sector paraestatal.

^{2/} Se refiere al gasto neto presupuestario del sector público que incluye: gasto programable, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, ADEFAS, costo financiero de la deuda.

Como se muestra en el cuadro anterior, en el periodo 2009-2013, la participación de los pasivos laborales respecto del PIB se incrementó en 9.5 puntos porcentuales, al pasar de 59.5% en 2009 a 69.0% en 2013; en relación con el endeudamiento neto del sector público presupuestario, aumentó en 924.6 puntos porcentuales, de 631.1% en 2009 a 1,555.7% en 2013, y en cuanto al gasto neto presupuestario pagado, se incrementó en 14.9 puntos porcentuales, de 203.1% en 2009 a 218.0% en 2013.

Las pensiones y jubilaciones deben ser evaluadas a corto, mediano y largo plazos, ya que durante la vida laboral de los trabajadores se deben crear provisiones económicas, mediante las aportaciones y la inversión de los recursos, que permitan que los trabajadores reciban un pago al momento de su retiro. Por tal motivo, se analizaron en perspectiva los efectos de la política pública de pensiones y jubilaciones en la estabilidad de las finanzas públicas y se obtuvo que en el caso de los regímenes de beneficio definido, de acuerdo con las valuaciones actuariales, en los próximos 100 años se requerirán 9,167,903.4 millones de pesos, que significan el 69.0% del Producto Interno Bruto (PIB) de 2013, para cubrir el pago de 4.4 millones de pensionados, así como de los 20.4 millones de trabajadores actualmente activos, que se encuentran inscritos en los 74 regímenes públicos, a cargo del Gobierno

Federal. El gasto total estimado para cubrir las obligaciones pensionarias por beneficio definido se integra de la manera siguiente:

OBLIGACIONES DE PAGO POR CONCEPTO DE PENSIONES Y JUBILACIONES,
 DE BENEFICIO DEFINIDO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
 (Millones de pesos)

Estratos/Grupos	Valor presente de las obligaciones de pago	Participación (%)
Total	9,167,903.4	100.0
A. Poder Ejecutivo	8,531,455.5	93.1
Institutos de seguridad social	3,161,162.0	34.5
Costos fiscales ISSSTE, IMSS e ISSFAM (administrados por la SHCP) ^{1/}	3,256,662.6	35.5
Entidades paraestatales	1,676,625.0	18.3
Entidades en proceso de liquidación	375,240.8	4.1
Sociedades nacionales de crédito	38,811.5	0.4
Otras entidades con obligaciones pensionarias	22,953.6	0.3
B. Poder Judicial	11,483.5	0.1
Consejo de la Judicatura Federal	9,967.8	0.1
Suprema Corte de Justicia de la Nación	1,515.7	n.s.
C. Organismos Autónomos	624,964.4	6.8
Universidades Públicas Estatales	559,338.0	6.1
Banco de México	65,626.4	0.7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por los Institutos de Seguridad Social, las entidades Paraestatales, la SHCP, la SEP, la SCJN, el CJF y el SAE; en el caso del Banco de México, la valuación actuarial se presentó el 30 de junio 2013.

^{1/} Los costos fiscales se refieren a la estimación de gastos a cargo del Gobierno Federal establecidos en la Ley del ISSSTE, entre los cuales están: las pensiones en curso de pago antes del 1º de abril de 2007; pensiones otorgadas, gastos funerarios, indemnizaciones globales y aportaciones de seguros y de los servicios sociales establecidos en el artículo décimo transitorio.

n.s. No significativo.

El valor presente total de obligaciones pensionarias por beneficio definido estimadas en 9,167,903.4 millones de pesos se integró de la manera siguiente: 93.1% (8,531,455.5 millones de pesos) correspondió al poder ejecutivo, que incluyó los institutos de seguridad social, los costos fiscales del ISSSTE, las entidades paraestatales, las entidades en proceso de liquidación, las sociedades nacionales de crédito y otras entidades con obligaciones pensionarias; 0.1% (11,483.5 millones de pesos) del poder judicial, que incluyó las obligaciones pensionarias del Consejo de la Judicatura Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y 6.8% (624,964.4 millones de pesos) de los organismos autónomos, que consideraron las obligaciones de las Universidades Públicas Estatales y del Banco de México.

Si bien se estimó el monto del valor presente de las obligaciones pensionarias por beneficio definido para un periodo de 100 años por 9,167,903.4 millones de pesos, también es cierto que las valuaciones

actuariales no son homogéneas en las variables que se utilizan para determinar el comportamiento de la población pensionada y los gastos esperados en el largo plazo, por lo cual no existe una seguridad razonable sobre el monto determinado para el pago de pensiones y jubilaciones.

En el caso de las valuaciones actuariales de las sociedades nacionales de crédito y de las instituciones que forman parte del grupo denominado “otras entidades con obligaciones pensionarias” presentaron el valor presente de los activos y obligaciones de pago, pero no incluyeron las proyecciones financieras, demográficas y actuariales que permitieran determinar el monto anual estimado para el pago de los beneficios pensionarios en el mediano y largo plazos, así como hacer las previsiones económicas necesarias para garantizar que los trabajadores cuenten con un ingreso al momento de su retiro.

En relación con la distribución del pago a cargo de los 74 regímenes de beneficio definido, se determinó que en el periodo 2014-2110 el Gobierno Federal deberá erogar, en promedio, 211,871.5 millones de pesos por año para cubrir el pago de beneficios pensionarios, y que en 2040 se tendrá el gasto máximo por 447,087.2 millones de pesos, como se detalla en el cuadro siguiente:

GASTO PARA EL PAGO DE PENSIONES Y JUBILACIONES POR BENEFICIO DEFINIDO, 2014-2110

(Millones de pesos)

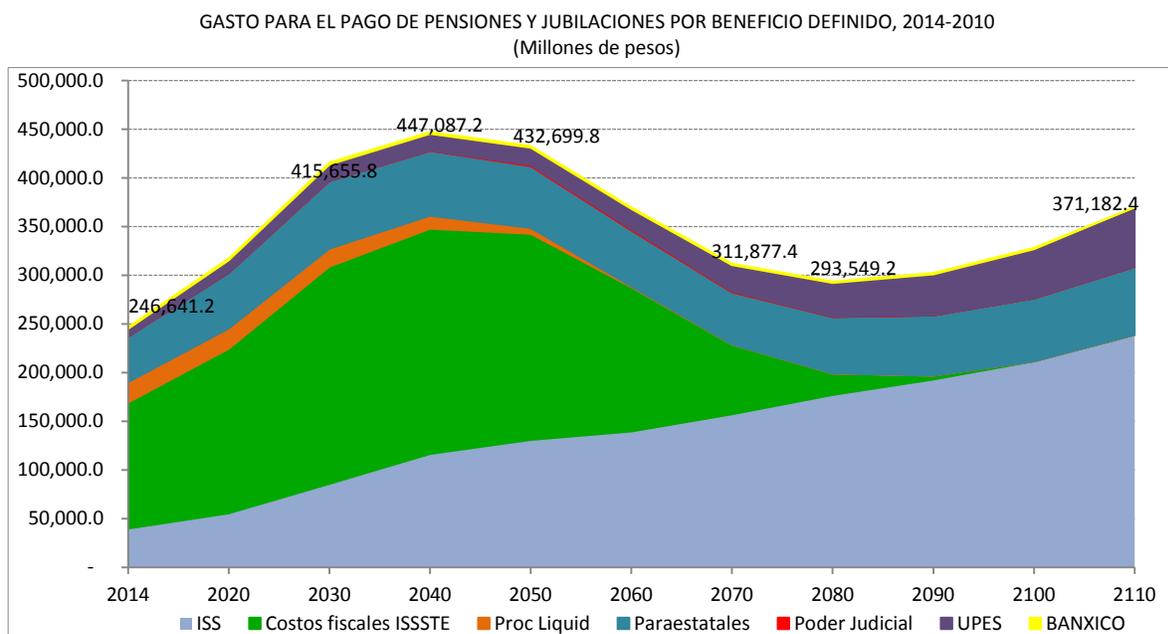
Año	Institutos de Seguridad Social	Costos fiscales ISSSTE (SHCP)	Paraestatales	Entidades en Proceso de Liquidación	BANXICO	UPES	Poder Judicial	total
2014	39,751.0	129,404.0	46,892.6	20,901.3	1,839.6	7,834.7	18.0	246,641.2
2020	55,410.0	169,038.0	57,104.9	20,838.6	2,002.6	12,779.4	51.0	317,224.5
2030	85,660.0	223,128.8	69,513.3	18,429.6	2,124.4	16,549.7	250.0	415,655.8
2040	116,408.0	231,308.3	66,603.4	13,363.0	1,925.1	17,275.4	204.0	447,087.2
2050	130,818.0	211,669.2	63,377.5	6,076.5	1,776.6	17,676.0	1,306.0	432,699.8
2060	139,499.0	148,224.1	57,377.2	890.8	1,635.3	20,667.0	1,368.0	369,661.4
2070	157,132.0	71,754.6	53,403.7	59.1	1,539.2	27,132.8	856.0	311,877.4
2080	176,986.0	22,053.2	57,950.2	14.0	1,522.9	34,848.9	174.0	293,549.2
2090	192,846.0	3,951.3	61,901.3	0.0	1,518.5	42,088.6	7.0	302,312.7
2100	211,597.0	0.0	64,632.8	0.0	1,517.8	50,423.8	0.0	328,171.4
2110	238,775.0	0.0	69,761.0	0.0	1,507.5	61,138.9	0.0	371,182.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por los Institutos de Seguridad Social, las entidades Paraestatales, la SHCP, la SEP, la SCJN, el CJF y el SAE; en el caso del Banco de México, la valuación actuarial se presentó el 30 de junio 2013.

Los regímenes pensionarios más costosos serán: el costo fiscal de las obligaciones de beneficio definido de los trabajadores afiliados al ISSSTE, para el cual se estimó que entre 2014 y 2050 el Gobierno Federal deberá cubrir el 70.0% de dichas obligaciones, y que para 2040 ascenderá a 231,308.3 millones de pesos, 51.7% del total esperado para ese año (447,087.2 millones de pesos); los regímenes pensionarios de las entidades paraestatales, que para el 2040 costarán 66,603.4 millones de pesos,

14.9% del total, gasto que se atribuye al régimen pensionario de PEMEX que aún no ha sido reformado, ya que en el caso de la CFE, la reforma a su régimen pensionario permitió que sus pasivos se extingan en 2080; los regímenes pensionarios de las universidades públicas estatales que en 2040 ascenderán a 17,275.4 millones de pesos, equivalentes a 3.9% del total, y los regímenes de las entidades en proceso de liquidación serán de 13,363.1 millones de pesos, 3.0% del total.

El detalle gráfico de las obligaciones de pago para los próximos 100 años es el que se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2013, proporcionadas por los Institutos de Seguridad Social, las entidades Paraestatales, la SHCP, la SEP, la SCJN, el CJF y el SAE; en el caso del Banco de México, la valuación actuarial se presentó el 30 de junio 2013.

De la gráfica anterior, destaca el costo fiscal de las obligaciones de beneficio definido de los trabajadores afiliados al ISSSTE que tendrá su valor máximo en 2040 por 231,308.3 millones de pesos y que se liquidarán en 2090, con la extinción de la generación de pensionados por beneficio definido; asimismo, los gastos generados por los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida a cargo de las Instituciones de Seguridad Social crecerán a lo largo del tiempo por lo que se requiere incrementar las medidas de salud preventivas, ya que en la medida en que esos riesgos disminuyan, incidirá en un menor gasto.

En el caso del costo fiscal de las obligaciones de beneficio definido de los trabajadores afiliados al IMSS, no es posible realizar una proyección actuarial de mediano y largo plazos, ya que de acuerdo

con las disposiciones de la Ley del Seguro Social, la elección de los trabajadores por el tipo de régimen para pensionarse, la realizarán hasta el momento del retiro.

En conclusión, los regímenes cuyos costos continuarán al alza, de mantenerse las condiciones actuales, serán los de las entidades paraestatales, en particular debido a las pensiones de los trabajadores de PEMEX, y los de las Universidades Públicas Estatales, por lo que es conveniente considerar el cambio de dichos regímenes hacia los esquemas de contribución definida. Respecto a los institutos de seguridad social, cuyos costos también irán al alza, de acuerdo con lo que se señaló en el apartado de situación financiera y actuarial de los regímenes de beneficio definido, presentan un superávit en el largo plazo debido a que las reformas ayudaron a su saneamiento financiero.

4.2 Contribución de los fondos para el retiro en la estabilidad de las finanzas públicas

El ahorro pensionario de los trabajadores, que se canaliza al Sistema Financiero Mexicano por medio de las inversiones que realizan las SIEFORES en las distintas clases de activos y vehículos de inversión, incide directamente en la actividad productiva del país, ya que los montos importantes de recursos se emplean para financiar la inversión pública y a las empresas del sector privado, así como a proyectos productivos y de infraestructura. A cambio, los trabajadores reciben dividendos de esas inversiones que se canalizan a sus cuentas individuales.

De ese modo, se pretende generar un círculo virtuoso que propicie mayor estabilidad económica, que permita financiar a las empresas privadas, a fin de incidir en la creación de un mayor número de empleos y, finalmente, aumentar el crecimiento económico a la par que se hace posible que los trabajadores reciban una mejor pensión al término de su vida laboral.

Al cierre del ejercicio fiscal 2013, los activos administrados por las AFORES del SAR ascendieron a 2,050,846.5 millones de pesos equivalentes al 18.9% del ahorro financiero de 10,872,132.1 millones de pesos, como se presenta en el cuadro siguiente:

AHORRO FINANCIERO TOTAL, ACTIVOS ADMINISTRADOS POR LAS AFORES Y PARTICIPACIÓN DE
 LOS RECURSOS EN LAS AFORES EN EL AHORRO TOTAL, 1998-2013

(Millones de pesos)

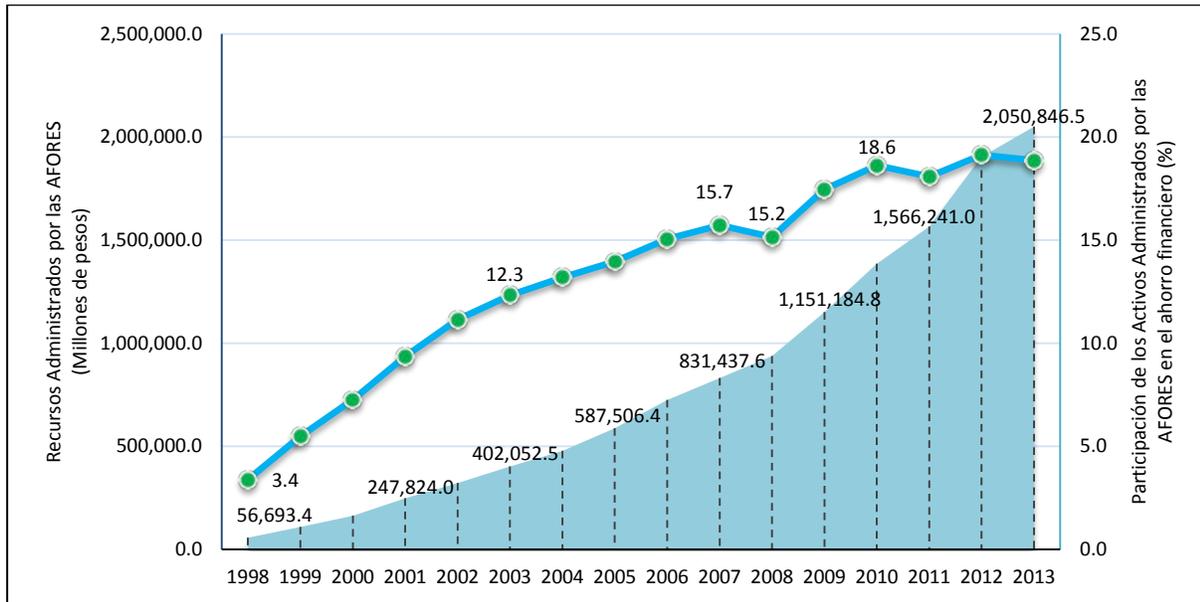
Año	Ahorro financiero total	Activos administrados por las AFORES	Participación (%)
1998	1,672,081.6	56,693.4	3.4
1999	1,975,097.7	108,465.9	5.5
2000	2,254,028.7	163,619.1	7.3
2001	2,647,266.3	247,824.0	9.4
2002	2,893,378.2	322,534.5	11.1
2003	3,261,306.0	402,052.5	12.3
2004	3,627,664.7	478,549.2	13.2
2005	4,209,728.7	587,506.4	14.0
2006	4,811,851.1	724,265.7	15.1
2007	5,289,910.5	831,437.6	15.7
2008	6,186,185.6	937,442.2	15.2
2009	6,589,748.8	1,151,184.8	17.5
2010	7,437,877.1	1,384,897.0	18.6
2011	8,664,656.7	1,566,241.0	18.1
2012	9,950,858.9	1,903,226.6	19.1
2013	10,872,132.1	2,050,846.5	18.9

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En el periodo 1998-2013, los activos administrados por las AFORES se han multiplicado 35.2 veces, al pasar de 56,693.4 millones de pesos en 1998 a 2,050,846.5 millones de pesos en 2013; en relación con la participación del SAR en el ahorro financiero, ésta ha crecido 15.5 puntos porcentuales, de 3.4% a 18.9%, lo que muestra el crecimiento del sector en cuanto a la inscripción y ahorro de los trabajadores, así como su participación en la economía del país.

En el periodo de análisis, la participación del SAR en el ahorro financiero del país registró incrementos constantes, excepto por los años 2008, 2011 y 2013, como se presenta en la gráfica siguiente:

ACTIVOS ADMINISTRADOS POR LAS AFORES VS. PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS EN EL AHORRO TOTAL, 1998-2013



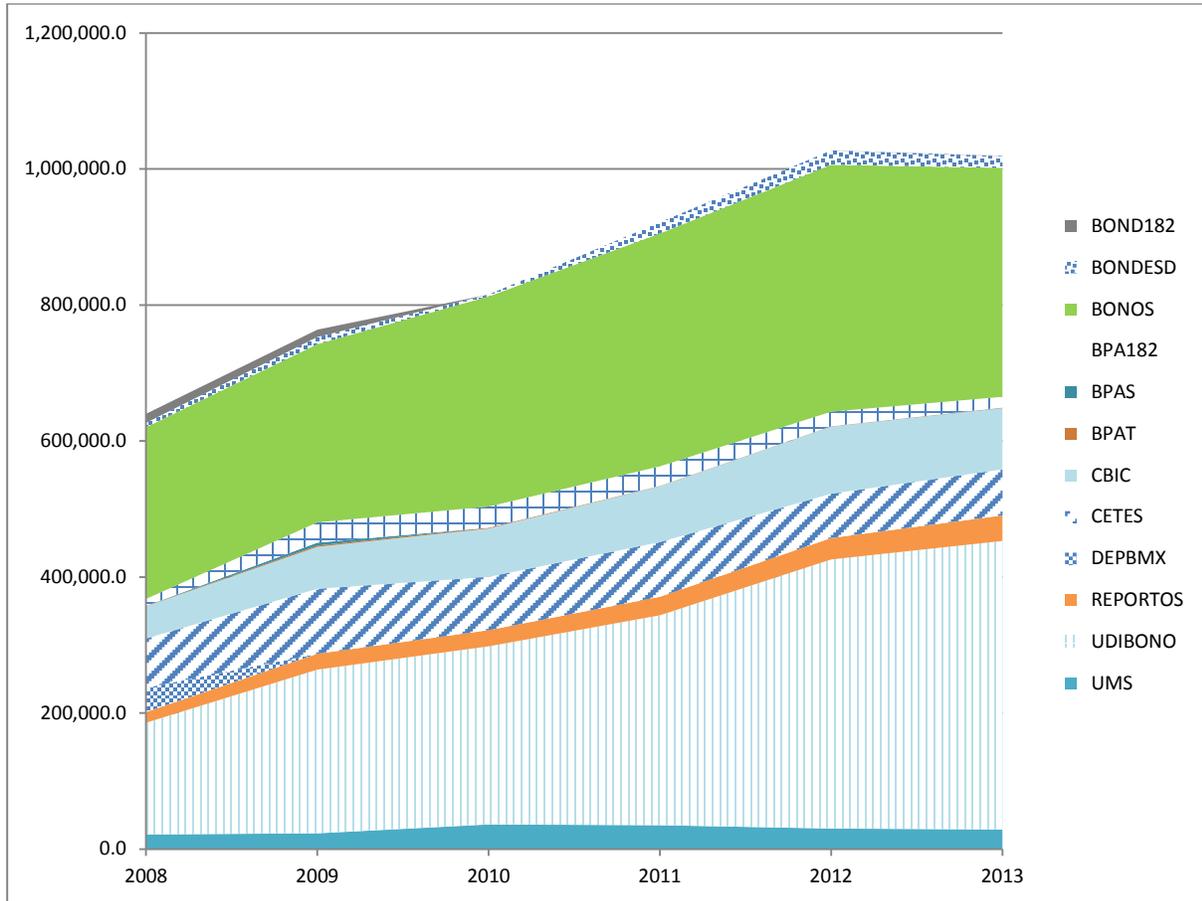
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En 1998, los activos del SAR por 56,693.4 millones de pesos significaron el 3.4% de los 1,672,081.6 millones de pesos del ahorro financiero del país, mientras que para 2013 los activos del SAR (2,050,846.5 millones de pesos) representaron el 18.9% de los 10,872,132.1 millones de pesos por ese concepto. Conforme a ello, la participación del SAR en el ahorro financiero del país en 2013 representó 4.5 veces la que se tenía en 1998.

A partir de 2008, las modificaciones en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro propiciaron mayor transparencia en la información de los activos del SAR. Con base en ello, actualmente se informa sobre los montos de inversión del sistema tanto en deuda gubernamental como en deuda privada nacional.

Respecto a la deuda gubernamental, que en 2013 concentró el 49.7% (1,018,980.9 millones de pesos) de los activos totales (2,050,846.5 millones de pesos), el mayor porcentaje de inversión en el periodo 2008-2013 se destinó a bonos y UDIBONOS, como se presenta a continuación:

ACTIVOS DE LAS AFORES INVERTIDOS EN DEUDA GUBERNAMENTAL, POR TIPO DE INSTRUMENTO DE INVERSIÓN, 2008-2013
 (Millones de pesos)



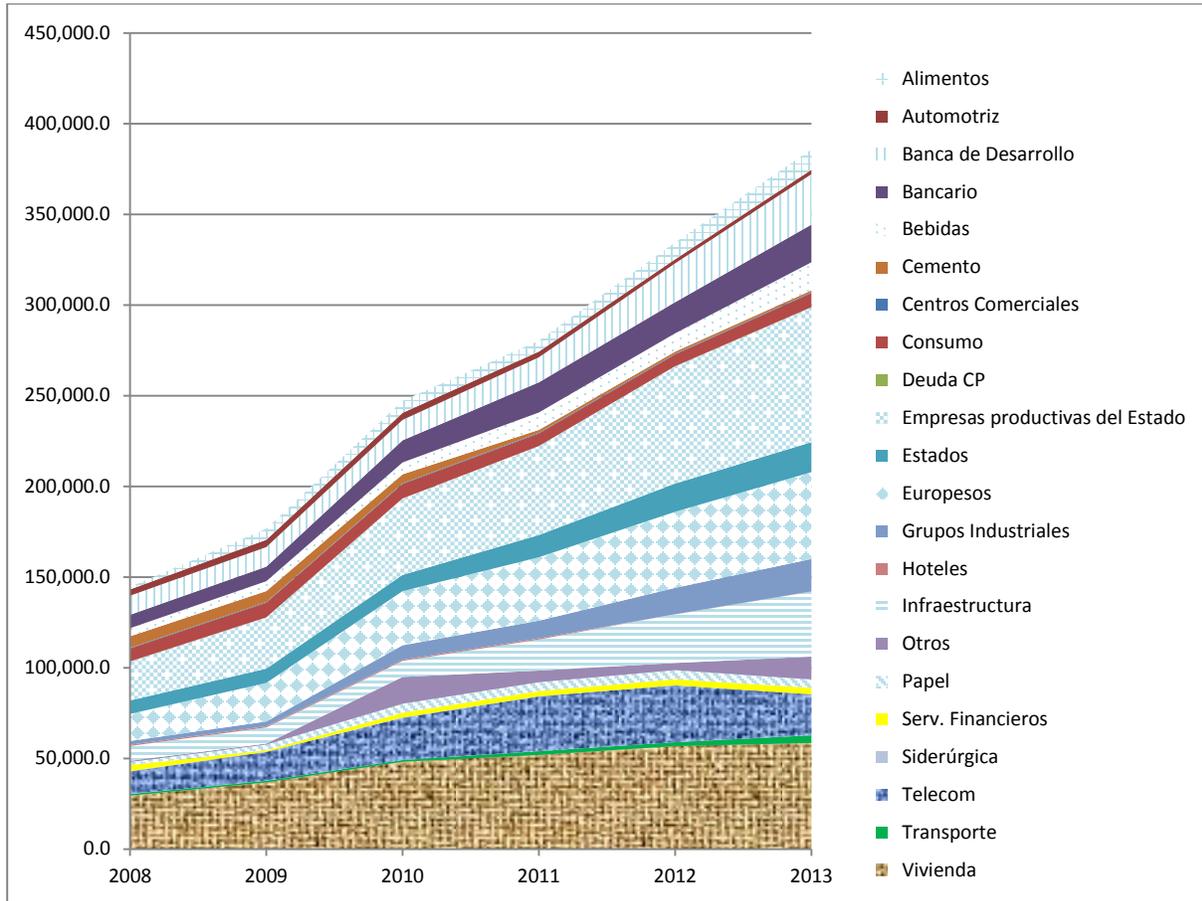
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

NOTA: BOND182, Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal con pago semestral de interés y protección contra la inflación; BONDESD, Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal; BPA 182, Bonos de Protección al Ahorro con pago semestral de interés y protección contra la inflación; BPAS, Bonos de Protección al Ahorro; BPAT, Bonos de Protección al Ahorro con pago trimestral de interés; CBIC, Certificados Bursátiles de Indemnización Carretera; CETES, Certificados de la Tesorería; DEPBMX, depósitos en Banco de México; Reporto, contrato por el cual se adquiere la propiedad de títulos de crédito con la obligación de regresar la propiedad de los títulos en el plazo convenido y contra reembolso del mismo precio más un premio; UDIBONOS, Bonos de Desarrollo denominados en Unidades de inversión (UDI's); UMS, bonos emitidos en mercados internacionales y denominados en moneda extranjera.

A 2013, la inversión en UDIBONOS (424,327.3 millones de pesos) representó el 41.6% de los activos destinados a deuda gubernamental (1,018,980.9 millones de pesos) y el 20.7% de los activos totales; asimismo, la inversión en bonos (336,481.7 millones de pesos) significó el 33.0% de los activos en deuda gubernamental y el 16.4% del total del SAR.

En lo que se refiere a la deuda privada nacional, el ahorro para el retiro se aplicó en 22 categorías diferentes en el periodo 2008-2013, conforme a lo siguiente:

ACTIVOS DE LAS AFORES INVERTIDOS EN DEUDA PRIVADA NACIONAL, POR DESTINO DE LA INVERSIÓN, 2008-2013
 (Millones de pesos)

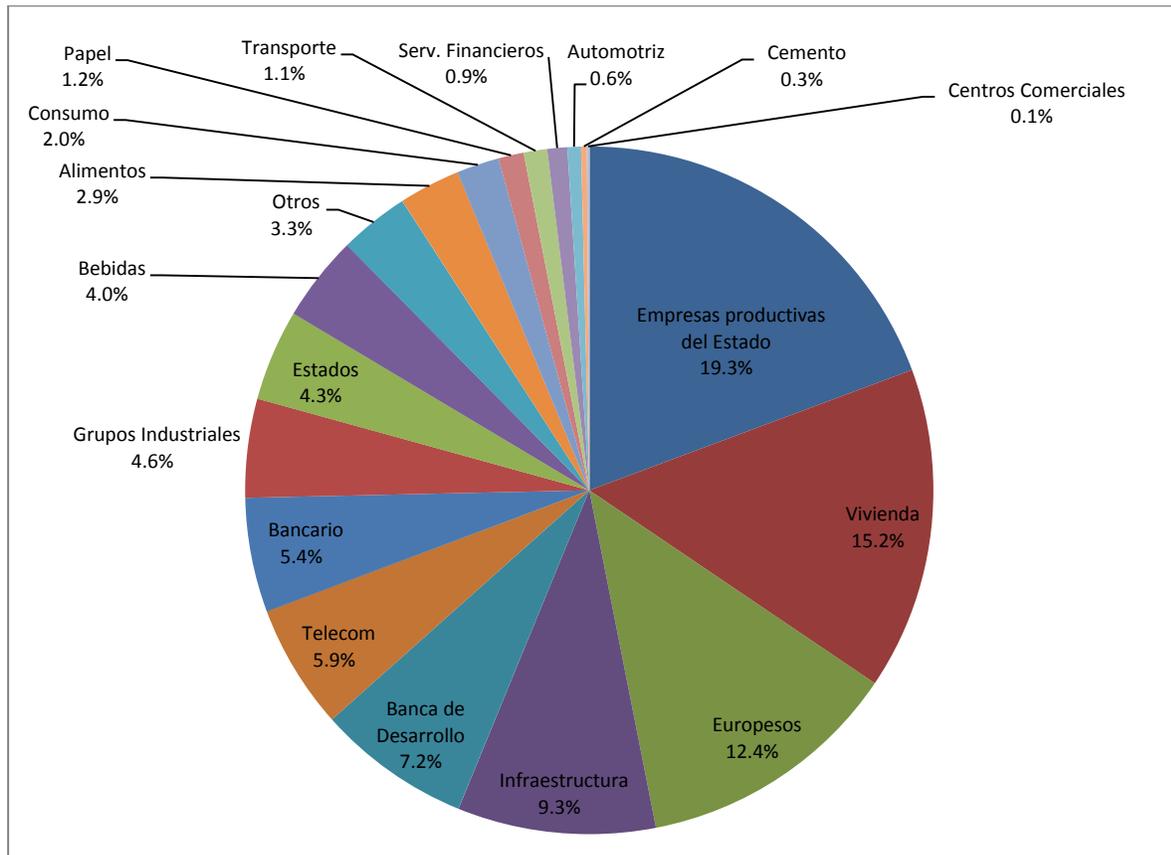


FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Los montos invertidos en deuda privada nacional pasaron de 144,431.2 millones de pesos en 2008 a 385,653.3 millones de pesos en 2013. Con ello, el porcentaje de participación de la inversión en deuda privada nacional respecto a los activos totales del SAR aumentó en 3.4 puntos porcentuales, al pasar del 15.4% en 2008 al 18.8% en 2013.

En 2013, la mayor inversión en este tipo de deuda se ubicó en las empresas productivas del estado (19.3%), vivienda (15.2%), europeos (12.4%) e infraestructura (9.3%), como se presenta a continuación:

PARTICIPACIÓN DE LOS ACTIVOS INVERTIDOS EN DEUDA PRIVADA NACIONAL, POR DESTINO DE LA INVERSIÓN, 2013
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En 2013, los activos en deuda privada nacional (385,653.3 millones de pesos) se destinaron a 19 conceptos diferentes; concentrándose el 74.7% de los recursos (287,906.2 millones de pesos) en 7 sectores (empresas productivas del Estado, vivienda, europesos, infraestructura, banca de desarrollo, telecomunicaciones y bancario).

Los activos que componen el SAR (2,050,846.5 millones de pesos) representaron, a 2013, el 18.9% del ahorro financiero total del país, lo que significó un aumento de 15.5 puntos porcentuales respecto del 3.4% que representaban en 1998. Además, el 49.7% (1,018,980.9 millones de pesos) de dichos activos se integra por deuda gubernamental, lo que convierte los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro en una fuente de financiamiento para el país y, a cambio, la inversión en dichos recursos reditúa en dividendos en los ahorros de los trabajadores con un bajo riesgo financiero.

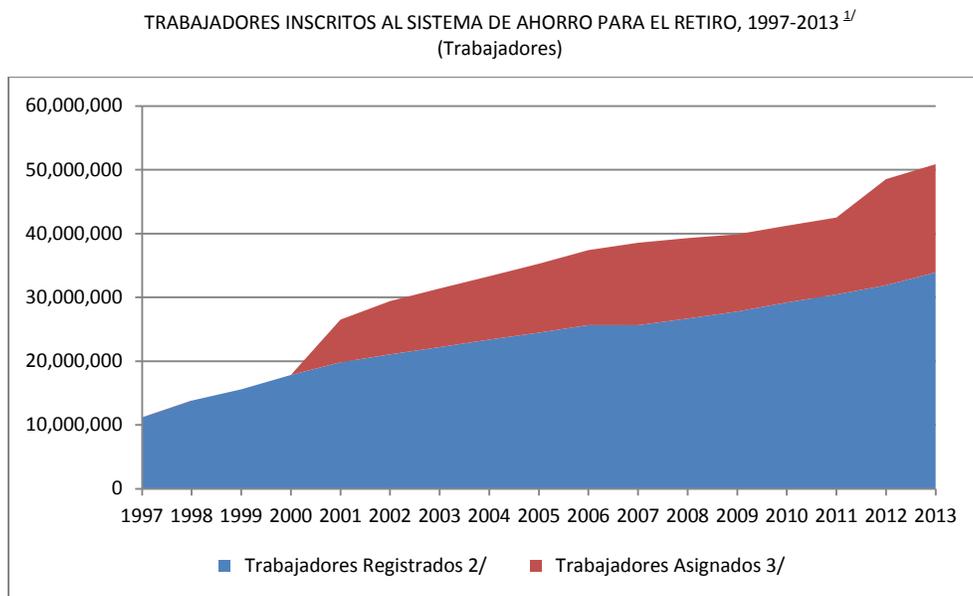
4.3 Obligaciones de pago futuras

Conforme a la política pública de pensiones y jubilaciones establecida, las obligaciones de pago en el mediano y largo plazos por parte de los involucrados se circunscribirán a tres ámbitos: a) para el régimen de contribución definida, b) para los gastos médicos de pensionados y, c) para la pensión de los adultos mayores.

a) Contribución definida

Las reformas a las leyes de del Seguro Social en 1995 y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 2007 promovieron el cambio del sistema de pensiones de beneficio definido, por un sistema de contribuciones definidas y cuentas individuales, operado por las AFORES y regulado y supervisado por la CONSAR.

El acumulado de trabajadores inscritos en el SAR desde el inicio de sus operaciones, al cierre de 2013, fue de 50,878,419 trabajadores, como se presenta a continuación:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

^{1/} Incluye tanto a los trabajadores que firmaron un contrato con una AFORE como a los trabajadores cuyo ahorro fue asignado a alguna AFORE al no haberse inscrito a una AFORE de su elección. A partir de 2012 incluye las cuentas de los trabajadores pendientes de ser asignadas.

^{2/} Corresponde a los trabajadores que firmaron un contrato con una AFORE para que administre los recursos de su cuenta individual. Incluye a los trabajadores de AFORE PensionISSSTE.

^{3/} Corresponde a los trabajadores que no están registrados en una AFORE y que fueron asignados en una para que administre sus recursos.

Para coadyuvar a la viabilidad financiera de los sistemas pensionarios de contribución definida es pertinente valuar con bases actuariales la participación del Gobierno Federal, por lo que, a fin de determinar las obligaciones de pago por contribución definida se utilizó la distribución de los trabajadores de acuerdo con sus rangos de edades y su AFORE; después se empleó la distribución de sus ahorros en las AFORES y SIEFORES, para conocer el saldo promedio por AFORE, SIEFORE y de este modo determinar el saldo final esperado al término de su vida laboral y posteriormente calcular la pensión mensual estimada, con objeto de identificar la aportación requerida por parte del Gobierno Federal para cubrir el pago de la pensión garantizada.

De acuerdo con los rangos de edad, la población se asigna en una SIEFORE básica (SB): la población de 56 años o más se ubica en la SB1; de 46 a 55 años, SB2; de 37 a 45 años, SB3, y de 36 años o menos en la SB4. Conforme a la AFORE y SIEFORE básica en que estuvieron inscritos, y a su género, la distribución de los trabajadores al cierre de 2013 fue la siguiente:

TRABAJADORES AFILIADOS A RÉGIMENES DE CONTRIBUCIÓN DEFINIDA, CONFORME AL GÉNERO, AFORE Y SIEFORE BÁSICA, ACUMULADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013
 (Trabajadores)

AFORE	SB1		SB2		SB3		SB4		Trabajadores totales
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	
Total ^{1/}	1,817,834	2,826,856	4,058,751	6,326,896	4,987,680	7,794,614	9,028,180	14,037,608	50,878,419
Afirme Bajío	2,422	3,159	5,114	6,669	6,190	8,073	16,178	21,098	68,903
Azteca	9,666	15,704	42,691	69,358	59,874	97,276	156,264	253,877	704,710
Banamex	302,404	451,721	520,634	777,705	813,686	1,215,455	1,480,845	2,212,035	7,774,485
Coppel	68,208	102,311	236,720	355,081	335,020	502,530	1,366,158	2,049,238	5,015,266
Inbursa	54,895	82,342	118,068	177,101	123,731	185,597	138,980	208,470	1,089,184
Invercap	68,795	118,148	215,559	370,198	321,044	551,359	541,189	929,433	3,115,725
Metlife	32,062	49,521	83,444	128,881	53,848	83,169	241,698	373,310	1,045,933
PensionISSSTE	65,856	76,075	164,640	190,188	164,134	189,603	111,955	129,328	1,091,779
Principal	187,941	309,258	354,028	582,555	263,700	433,919	651,237	1,071,613	3,854,251
Profuturo GNP	108,305	209,306	259,308	501,126	336,371	650,055	337,413	652,067	3,053,951
SURA	200,349	333,914	481,297	802,162	674,738	1,124,563	946,475	1,577,458	6,140,956
XXI Banorte	716,931	1,075,397	1,577,248	2,365,872	1,835,344	2,753,015	3,039,788	4,559,681	17,923,276

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

^{1/} El número de trabajadores inscritos en el SAR se refiere a los trabajadores que se han inscrito desde el inicio de sus operaciones y, en consecuencia, para 2013 no necesariamente formaron parte de la Población Económicamente Activa.

La población en la SB1 (4,644,690 trabajadores) significó el 9.2% del total; en la SB2 (10,385,647 trabajadores), el 20.4%; en la SB3, (12,782,294 trabajadores), el 25.1%; y en la SB4 (23,065,788 trabajadores), el 45.3%.

A los 50,878,419 trabajadores les correspondieron activos en el SAR por 2,050,846.5 millones de pesos que se distribuyeron por AFORE y SIEFORE de la manera siguiente:

ACTIVOS DEL SAR, CONFORME A LA AFORE Y SIEFORE, 2013
 (Millones de pesos)

AFORE	Siefore Básica 1	Siefore Básica 2	Siefore Básica 3	Siefore Básica 4	Otros activos	Total
Total	120,934.0	662,152.9	648,491.5	586,866.9	32,401.4	2,050,846.5
Afirme Bajío	577.6	1,551.6	1,673.1	1,650.3	0.0	5,452.6
Azteca	360.7	4,322.2	6,275.5	8,849.1	0.0	19,807.5
Banamex	18,220.7	100,799.1	113,377.1	119,050.6	1,319.5	352,767.0
Coppel	1,309.7	12,853.9	19,362.2	47,280.0	0.0	80,805.8
Inbursa	5,603.2	41,230.0	32,826.3	18,042.8	0.0	97,702.3
Invercap	3,439.3	35,174.6	43,885.3	43,796.1	0.0	126,295.3
Metlife	4,224.3	25,251.6	18,346.0	14,746.2	213.8	62,781.9
PensionISSSTE	21,589.7	35,254.2	14,605.3	21,257.2	0.0	92,706.5
Principal	9,223.5	49,011.1	41,923.1	38,275.5	0.0	138,433.2
Profuturo GNP	14,852.1	81,068.5	84,584.7	59,993.4	768.6	241,267.2
SURA	13,530.8	91,241.4	108,091.1	77,506.9	971.8	291,342.0
XXI Banorte	28,002.4	184,394.7	163,541.8	136,418.8	29,127.7	541,485.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

De los activos totales del SAR (2,050,846.5 millones de pesos), el 98.4% (2,018,445.2 millones de pesos) se registraron en las SIEFORES básicas y el 1.6% (32,401.3 millones de pesos) en las SIEFORES adicionales, las cuales manejan las aportaciones voluntarias de los trabajadores.

Respecto a los activos por 2,018,445.2 millones de pesos de las SIEFORES básicas, se identificó que el 6.0% (120,934 millones de pesos) perteneció a la SB1; el 32.8% (662,152.90 millones de pesos, a la SB2; el 32.1%, a la SB3 (648,491.5 millones de pesos), y el 29.1%, a la SB4 (586,866.8 millones de pesos).

Una vez obtenidos los datos de la población y de los activos por AFORE y SIEFORE, conforme se presentó anteriormente, se obtuvo el saldo promedio al cierre de 2013, el cual se presenta a continuación:

SALDO PROMEDIO DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS A RÉGIMENES DE CONTRIBUCIÓN
 DEFINIDA, CONFORME A LA AFORE Y SIEFORE, 2013
 (Pesos)

AFORE	Siefore Básica 1	Siefore Básica 2	Siefore Básica 3	Siefore Básica 4	Saldo pro- medio
Promedio del sistema	43,244.5	80,368.5	67,449.7	36,435.5	56,874.6
Afirme Bajío	103,491.6	131,681.4	117,301.3	44,273.0	99,186.8
Azteca	14,218.7	38,574.6	39,933.2	21,575.7	28,575.6
Banamex	24,161.4	77,637.0	55,874.4	32,237.9	47,477.7
Coppel	7,680.9	21,720.0	23,117.7	13,843.2	16,590.5
Inbursa	40,828.5	139,682.8	106,121.2	51,929.3	84,640.5
Invercap	18,397.4	60,049.8	50,303.9	29,780.7	39,633.0
Metlife	51,779.3	118,928.9	133,895.9	23,977.3	82,145.4
PensionISSSTE	152,114.2	99,355.7	41,288.6	88,100.9	95,214.9
Principal	18,550.9	52,329.7	60,094.5	22,216.4	38,297.9
Profuturo GNP	46,761.9	106,608.2	85,748.7	60,631.2	74,937.5
SURA	25,326.1	71,090.3	60,074.0	30,708.8	46,799.8
XXI Banorte	15,623.5	46,763.6	35,642.8	17,951.1	28,995.3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El saldo promedio de los trabajadores en el SAR fue de 56,874.6 pesos al cierre de 2013: para los de edad de 56 años o más, el saldo promedio registrado fue de 43,244.5 pesos; entre las edades de 46 a 55 años, de 80,368.5 pesos; entre las edades de 37 a 45 años, de 67,449.7 pesos, y para los de 36 años o menos, de 36,435.5 pesos.

A fin de determinar el saldo al término de la vida laboral de los trabajadores, la Auditoría Superior de la Federación replicó la Metodología de la calculadora de retiro de la CONSAR, utilizando las fórmulas para el saldo final y para la pensión mensual estimada.^{81/}

Una vez obtenido el saldo final pensionario proyectado al cumplir la edad de retiro, si la pensión mensual estimada fue menor que la pensión garantizada (2,252.6 pesos), se calculó la diferencia entre ambas para determinar la aportación requerida por parte del Gobierno Federal, de lo que se obtuvieron los resultados siguientes:

^{81/} El saldo al término de la vida laboral de los trabajadores se calculó con base en la nota metodológica de la CONSAR, que incluye los supuestos financieros, económicos, biométricos, conforme, disponible en: http://www.consar.gob.mx/calculadora/PDF/Metodolog%C3%ADa_Calculadora_de_Retiro.pdf

APORTACIÓN INDIVIDUAL REQUERIDA POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL,
CONFORME AL GÉNERO, AFORE Y SIEFORE BÁSICA, 2013
(Pesos)

AFORE	SB1		SB2		SB3		SB4	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Promedio	1,744.2	1,708.3	917.1	822.8	481.2	402.3	n.a.	n.a.
Afirme Bajío	1,410.5	1,351.1	569.0	450.1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Azteca	1,910.9	1,886.8	1,241.7	1,170.3	615.5	499.9	n.a.	n.a.
Banamex	1,850.8	1,822.5	920.2	826.1	396.8	265.8	n.a.	n.a.
Coppel	1,948.0	1,926.5	1,367.5	1,305.0	777.9	673.8	n.a.	n.a.
Inbursa	1,757.0	1,722.0	462.4	336.0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Invercap	1,887.6	1,861.8	1,086.3	1,004.0	522.8	400.7	n.a.	n.a.
Metlife	1,698.0	1,658.8	642.3	528.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
PensionISSSTE	1,113.3	1,032.9	735.8	628.8	509.5	386.5	n.a.	n.a.
Principal	1,885.4	1,859.4	1,132.0	1,052.9	406.2	275.9	n.a.	n.a.
Profuturo GNP	1,724.0	1,686.7	717.0	608.6	137.2	n.a.	n.a.	n.a.
SURA	1,845.3	1,816.6	979.3	889.4	376.2	243.8	n.a.	n.a.
XXI Banorte	1,899.2	1,874.3	1,151.5	1,073.8	589.0	471.6	n.a.	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

n.a. No aplicable porque superan la pensión garantizada.

En el grupo de personas de 56 años o más se requerirá una aportación mensual del Gobierno Federal por 1.7 miles de pesos para cubrir su pensión garantizada y el año promedio de retiro será en 2020; para el grupo de 46 a 55 años, la aportación será de entre 0.8 y 0.9 miles de pesos, y el año promedio de retiro será 2030; para el grupo de 37 a 45 años, se deberán cubrir entre 0.4 y 0.5 miles de pesos con un fecha promedio de retiro en 2039.

Para los trabajadores con 36 años o menos, su ahorro será suficiente para superar la pensión garantizada por el Estado y lo mismo sucederá en algunos casos para las edades de entre 37 y 45 años.

Con base en lo anterior, se determinó la aportación requerida a futuro por género, AFORE y SIEFORE, conforme a lo siguiente:

PROYECCIÓN DE RECURSOS ANUALES PARA CUBRIR EL PAGO DE LA PENSIÓN
 GARANTIZADA, CONFORME AL GÉNERO, AFORE Y SIEFORE, 2020-2050
 (Millones de pesos)

AFORE	SB1		SB2		SB3		SB4	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Total	40,090.8	61,524.2	50,357.1	71,774.8	28,318.9	32,359.5	0.0	0.0
Afirme Bajío	41.0	51.2	34.9	36.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Azteca	221.6	355.6	636.1	974.0	442.2	583.6	0.0	0.0
Banamex	6,716.3	9,878.9	5,748.7	7,709.6	3,874.6	3,877.2	0.0	0.0
Coppel	1,594.4	2,365.2	3,884.5	5,560.6	3,127.3	4,063.2	0.0	0.0
Inbursa	1,157.4	1,701.5	655.1	714.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Invercap	1,558.3	2,639.6	2,810.0	4,460.2	2,014.0	2,651.0	0.0	0.0
Metlife	653.3	985.7	643.1	817.5	0.0	0.0	0.0	0.0
PensionISSSTE	879.8	942.9	1,453.7	1,435.0	1,003.6	879.4	0.0	0.0
Principal	4,252.0	6,900.6	4,809.2	7,360.7	1,285.5	1,436.8	0.0	0.0
Profuturo GNP	2,240.7	4,236.5	2,231.0	3,659.7	553.6	0.0	0.0	0.0
SURA	4,436.5	7,279.0	5,656.0	8,561.6	3,046.3	3,289.9	0.0	0.0
XXI Banorte	16,339.5	24,187.5	21,794.8	30,485.8	12,971.8	15,578.4	0.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

A fin de cubrir la pensión garantizada de los trabajadores de 56 años o más, se utilizarán anualmente 40,090.8 millones de pesos para las mujeres y 61,524.2 millones de pesos para los hombres; en las edades de 46 a 55 años, 50,357.1 millones de pesos para las mujeres y 71,774.8 millones de pesos para los hombres; en las edades de 37 a 45 años, 28,318.9 millones de pesos para las mujeres y 32,359.5 millones de pesos para los hombres, y para las edades de 36 años o menos no se requerirán aportaciones del Estado.

En este contexto, los recursos que se han ejercido en el Ramo 19 "Aportaciones de Seguridad Social" en 2013 ascendieron a 436,727.8 millones de pesos, monto superior en 32.3% a los 330,418.3 millones de pesos erogados en 2010. ^{82/}

Conforme a lo anterior, la proyección de recursos anuales para el pago de la pensión garantizada de 2020 a 2050 será de acuerdo con lo siguiente:

^{82/} Mediante el Ramo 19 se realizan las transferencias fiscales a cargo del Gobierno Federal, destinadas al pago de pensiones, cuotas, aportaciones, subsidios y otras erogaciones de seguridad social que son ministradas a los Institutos de Seguridad Social (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE; e Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, ISSFAM) y otros beneficiarios.

PROYECCIÓN DE RECURSOS ANUALES PARA CUBRIR EL PAGO DE LA PENSIÓN GARANTIZADA, 2020-2050
 (Millones de pesos)

Año	De 56 años o más	De 46 a 55 años	De 37 a 45 años	De 36 años o menos	Total
2020	101,615.2	n.a. ^{1/}	n.a. ^{1/}	n.a. ^{1/}	101,615.2
2030	101,615.2	122,132.0	n.a. ^{1/}	n.a. ^{1/}	223,747.2
2040	n.a. ^{2/}	122,132.0	60,678.5	n.a. ^{1/}	182,810.5
2050	n.a. ^{2/}	n.a. ^{2/}	60,678.5	0.0	60,678.5

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

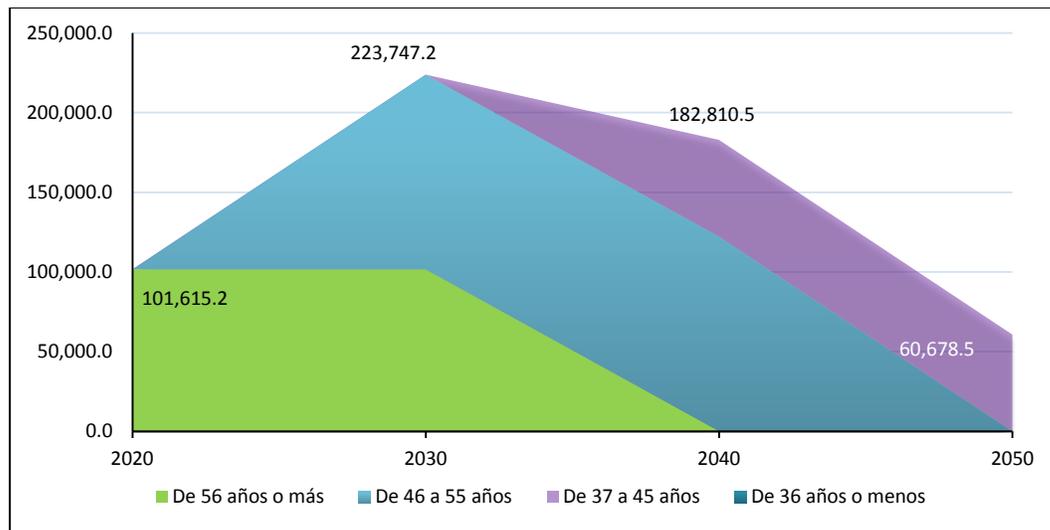
n.a.^{1/} No aplicable porque los trabajadores aún no alcanzarán la edad de retiro.

n.a.^{2/} No aplicable porque de acuerdo con la esperanza de vida empleada para el cálculo de la unidad de renta vitalicia de la Metodología de la calculadora de la CONSAR, los trabajadores habrán dejado de cobrar pensión a esa fecha.

La estimación del monto requerido al 31 de diciembre de 2013 en los regímenes de contribución definida para cubrir el gasto esperado por la pensión garantizada por el Estado fue de 5,147,718.0 millones de pesos. La mayor necesidad de inyección de recursos se alcanzará en 2030, cuando se deban destinar 223,774.2 millones de pesos para las personas que en 2013 tenían 46 años o más.

A medida que estas generaciones sean reemplazadas por otras más jóvenes, la aportación necesaria de recursos para alcanzar la pensión garantizada disminuirá, como se presenta a continuación:

PROYECCIÓN DE RECURSOS ANUALES PARA CUBRIR EL PAGO DE LA PENSIÓN GARANTIZADA, 2020-2050
 (Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Se estima que en 2020 se efectuarán pagos anuales para la generación de la SB1 por 101,615.2 millones de pesos; para 2030, los pagos se deberán efectuar para la población de las SB1 y SB2 por

223,747.2 millones de pesos; para 2040, las generaciones que estarán en edad de cobrar una pensión serán las de las SB2 y SB3 que significarán 182,810.5 millones de pesos, y para 2050, se deberán erogar recursos para cubrir la pensión garantizada para la generación de la SB3 por 60,678.5 millones de pesos. De acuerdo con las estimaciones, la generación de la SB4 no requerirá recursos.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación determinó el monto de erogaciones por parte del Gobierno Federal de haberse mantenido el régimen de beneficio definido, considerando como beneficio la cobertura del 60.0% del salario utilizado para el modelo (10,040.4 pesos), así como el requerido para cubrir la pensión garantizada (2,252.6 pesos) bajo el supuesto de una aportación voluntaria de los trabajadores del 5.0% de su sueldo mensual, conforme a lo siguiente:

COMPARATIVO DE LA PROYECCIÓN DE RECURSOS ANUALES PARA CUBRIR EL PAGO DE PENSIONES
 EN LOS RÉGIMENES DE BENEFICIO DEFINIDO (PREVIO A LAS REFORMAS)
 Y CONTRIBUCIÓN DEFINIDA, 2020-2050
 (Millones de pesos)

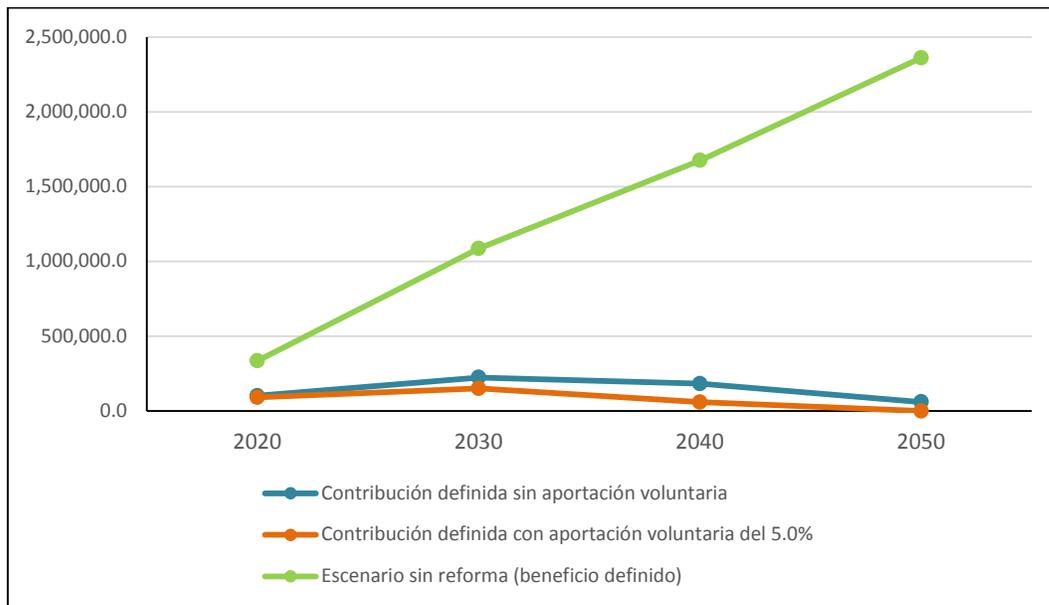
Año	Costo sin reforma (beneficio definido) (a)	Costo con reforma (contribución definida) sin aportación adicional (b)	Costo con reforma (contribución definida) y aportación adicional de 5.0% (c)	Variación del costo con reforma respecto al costo sin reforma ($d=(b/a-1)*100$) (%)	Variación del costo con reforma sin aportación adicional respecto a aportación del 5.0% ($e=(c/b-1)*100$) (%)
Costo total	36,945,644.0	5,147,718.0	2,139,610.1	(86.1)	(58.4)
2020	335,768.4	101,615.2	91,486.6	(69.7)	(10.0)
2030	1,086,555.2	223,747.2	150,380.6	(79.4)	(32.8)
2040	1,674,829.2	182,810.5	58,894.0	(89.1)	(67.8)
2050	2,360,071.0	60,678.5	0.0	(97.4)	(100.0)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

De acuerdo con lo proyectado, a 2050, el cambio de los regímenes de beneficio definido hacia regímenes de contribución definida supone una erogación menor en 86.1%, toda vez que para otorgar una pensión del 60.0% del salario recibido a los 50,878,419 trabajadores, se requerirían 36,945,644.0 millones de pesos a partir del momento de alcanzar su edad de retiro; sin embargo, en el régimen de contribución definida se deberán erogar 5,147,718.0 millones de pesos. Esta última cantidad puede disminuirse en un 58.4% adicional, para ubicarse en 2,139,610.1 millones de pesos, si se promueven medidas tendentes a la aportación de los trabajadores se incremente en un 5.0%, ya sea mediante las aportaciones voluntarias de los trabajadores o mediante el incremento de la aportación obligatoria.

El cambio hacia los regímenes de contribución definida dio viabilidad al pago de pensiones y jubilaciones, como se muestra en la gráfica siguiente:

COMPARATIVO DE LA PROYECCIÓN DE RECURSOS ANUALES PARA CUBRIR EL PAGO DE PENSIONES EN LOS REGÍMENES DE BENEFICIO DEFINIDO (PREVIO A LAS REFORMAS) Y CONTRIBUCIÓN DEFINIDA , 2020-2050 (Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Con el cambio de regímenes, en contribución definida se alcanzará el costo más alto en 2030 con 223,747.2 millones de pesos anuales, para disminuir a 60,678.5 millones de pesos a 2050, mientras que en beneficio definido el costo iría en continuo crecimiento debido al mayor número de personas en edad pensionaria con el paso del tiempo.

Si bien, ya no eran viables los regímenes de beneficio definido, el cambio hacia contribución definida representó un impacto en el monto de la pensión recibida por el trabajador, como se presenta a continuación:

COMPARATIVO DE LAS TASAS DE REEMPLAZO EN LOS RÉGIMENES DE BENEFICIO
 DEFINIDO (PREVIO A LAS REFORMAS) Y CONTRIBUCIÓN DEFINIDA,
 CONFORME A LA EDAD DE LOS TRABAJADORES
 (Porcentajes)

Grupos de edades	Beneficio definido (%)	Contribución definida sin aportación adicional	Contribución definida con aportación adicional de 5.0%
Promedio ponderado	60.0	22.2	33.3
Promedio simple	60.0	17.4	25.5
De 56 años o más	60.0	5.2	7.0
De 46 a 55 años	60.0	13.8	18.8
De 37 a 45 años	60.0	19.9	28.7
De 36 años o menos	60.0	30.7	47.6

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Mientras que en el régimen de beneficio definido el trabajador tenía asegurada una pensión del 60.0% de su salario mensual, en los regímenes de contribución definida la pensión garantizada a 2013 (2,252.60 pesos) representó un 22.4% del salario mensual promedio de los trabajadores cuyo ahorro se encuentra en el SAR.

De no realizarse aportaciones adicionales, la población de 37 años o menor alcanzará a pensión garantizada por el Estado y únicamente la población de 36 años o menos a 2013 superará la pensión garantizada para recibir una pensión equivalente al 30.7% de su salario.

Realizar aportaciones adicionales del 5.0%, las cuales pueden ser voluntarias o mediante una reforma legal que obligue a que el 6.5% del salario que se destina actualmente al Sistema de Ahorro para el Retiro se incremente al 11.5%, tendrá como efecto que la tasa de reemplazo promedio pase del 22.2% al 33.3%.

El cambio hacia el régimen de contribución definida de los principales regímenes pensionarios del país otorgó viabilidad financiera al pago de las pensiones y jubilaciones toda vez que, conforme a las estimaciones de la Auditoría Superior de la Federación, el costo para el periodo 2013-2050 sería de 36,945,644.0 millones de pesos y, al haberse migrado a un sistema de cuentas individuales, el costo se redujo en 86.1% para ubicarse en 5,147,718.0 millones de pesos.

Sin embargo, se requiere impulsar mecanismos que incrementen la aportación de los trabajadores pues de no hacerlo recibirán un 22.2% de su sueldo al momento de retirarse, pero una aportación

adicional del 5.0% de su sueldo redituará en un incremento de 11.1 puntos porcentuales que propiciará que el trabajador se retire con el 33.3% de su sueldo.

b) Gastos médicos de pensionados

El cambio demográfico que enfrenta el país ha obligado a modificar los modelos de atención médica ya que, al haber cambiado la esperanza de vida de los mexicanos, las instituciones de seguridad social deben adaptar su atención hacia el nuevo perfil epidemiológico que trae consigo el envejecimiento poblacional, que se caracteriza por la incidencia de enfermedades crónico-degenerativas, como la diabetes, la hipertensión arterial, el cáncer, las cerebro-vasculares, que requieren de una atención médica especializada basada en tecnologías y medicamentos más costosos que se asocian con periodos de hospitalización más prolongados.

Por lo anterior, a la previsión de reservas para el pago de las obligaciones pensionarias, se deberán sumar los gastos médicos asociados al envejecimiento de la población, ya que en 2013 se erogaron 58,016.5 millones de pesos para atender los servicios médicos de los 4,332,156 pensionados registrados en ese año, monto superior en 3.8% a los 55,897.8 millones de pesos erogados en 2012 para atender las necesidades médicas de los 4,186,358 pensionados en ese año.

El valor presente de los gastos futuros para el pago de los gastos médicos de pensionados se estima en 2,239,636.6 millones de pesos, que representa el 15.5% del PIB de 2013, ya que mientras en ese año el 6.5% de la población total tenía 65 años o más, se estima que para el 2050 será el 16.2%, lo que generará una presión adicional para las instituciones de seguridad social, en términos de administración y distribución de los recursos para hacer frente a los costos de la atención de las enfermedades crónico-degenerativas que afectan a los adultos mayores.

Se prevé que el número de pensionados a 2050 (13,632,112) representará 3.0 veces la población de pensionados de 2014, como se presenta a continuación:

PENSIONADOS Y GASTOS MÉDICOS PARA PENSIONADOS, 2013 Y PROYECCIÓN PARA 2014-2050

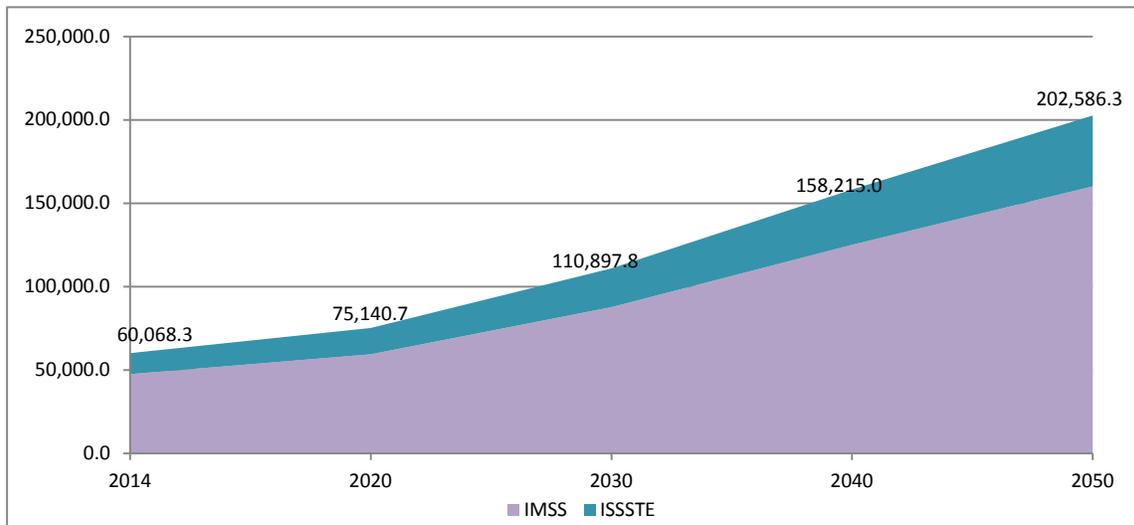
Año	Pensionados (personas)			Gastos médicos (millones de pesos)		
	IMSS	ISSSTE	Total	IMSS	ISSSTE	Total
2014	3,534,158	937,948	4,472,106	47,470.0	12,598.3	60,068.3
2020	4,343,914	1,152,853	5,496,767	59,381.2	15,759.5	75,140.7
2030	6,230,121	1,653,443	7,883,564	87,638.9	23,258.9	110,897.8
2040	8,644,382	2,294,176	10,938,558	125,032.1	33,182.9	158,215.0
2050	10,773,009	2,859,103	13,632,112	160,097.3	42,489.0	202,586.3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ocupación, empleo y remuneraciones, e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Anuarios Estadístico 2010-2012.

De acuerdo con las proyecciones, el crecimiento de la población de adultos en edad pensionaria provocará que el gasto médico para los pensionados pase de 60,068.3 millones de pesos en 2014 a 202,586.3 millones de pesos en 2050, con lo que se determinó que el valor presente de los gastos médicos al 31 de diciembre de 2013 fue de 2,239,636.6 millones de pesos, de los cuales, el 79.0% (1,769,911.0 millones de pesos) correspondió al IMSS y el 21.0% (469,725.7 millones de pesos), al ISSSTE.

Los recursos anuales necesarios para los gastos médicos en el periodo 2014-2050 se presentan a continuación:

PROYECCIÓN DE GASTOS MÉDICOS PARA PENSIONADOS, POR INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL, 2014-2050
 (Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ocupación, empleo y remuneraciones, e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Anuarios Estadístico 2010-2012.

De acuerdo con la gráfica, los gastos médicos para pensionados seguirán una tendencia creciente en el tiempo, que se agravará a partir del año 2020, en el que se necesitarán 75,140.7 millones de pesos para cubrir los servicios médicos de los 5,496,767 pensionados, el comportamiento del gasto se incrementará de acuerdo con el comportamiento de la pirámide poblacional, que se estima que invierta su forma hacia 2050, debido al incremento de adultos mayores en la población.

c) Programa Pensión para Adultos Mayores

El actual proceso de transición demográfica en México se caracteriza por el crecimiento de la población de personas adultas mayores, en comparación con otros grupos poblacionales.^{83/} Entre las causas del envejecimiento de la población destacan la paulatina disminución de la tasa de natalidad y el aumento progresivo de la esperanza de vida debido al mejoramiento en el control de enfermedades epidémicas, a los avances médicos y a las mejoras en las condiciones generales de alimentación e infraestructura.^{84/}

En México, la población de adultos mayores se ha duplicado en los últimos 20 años, y para el año 2050 alcanzará más de 24.0 millones de personas, las cuales representarán poco más de 20.0% de la población total; el aumento de este grupo poblacional es un tema de interés nacional debido principalmente a la vulnerabilidad que surge con la caída del ingreso al final de la vida productiva y con la dependencia que resulta de las enfermedades crónicas, la discapacidad y la reducción de la funcionalidad.

Dicha vulnerabilidad se agrava si se considera que a 2013 el sistema de pensiones excluyó a 29.3 millones de personas de la población económicamente activa, por lo que, en consecuencia, existirá un número importante de adultos mayores sin acceso a los beneficios que otorgan las instituciones de seguridad social y que no contarán con acceso a los servicios de las instituciones de salud, ya sean públicos o privados. Asimismo, dado que de los 7.0 millones de adultos mayores contabilizados en el

^{83/} El índice de envejecimiento representa el número de adultos mayores por cada 100 individuos menores de 15 años. Este indicador compara el tamaño de la generación envejecida con el tamaño de la generación más joven. En los 40 años que transcurrieron entre 1970 y 2010, el indicador pasó de 8 a 21.4, lo cual implica una tasa de crecimiento de 167.5% en todo el periodo. Para el periodo de 40 años 2010-2050 se espera que el índice aumente de 21.4 a 129.4, a una tasa de crecimiento de 504.7%.

^{84/} Secretaría de Desarrollo Social, **Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores**, México, 2012.

Censo de 2010, 1.3 millones de ellos eran pensionados o jubilados, los restantes 5.7 millones de adultos mayores no percibían ingresos por concepto de pensión o jubilación contributiva.^{85/}

La vulnerabilidad de las personas adultas mayores ha sido parcialmente compensada con la creación de programas gubernamentales que otorgan apoyos monetarios a este grupo de la población; entre los programas de gobierno que han otorgado apoyos a las personas adultas mayores destacan que en 2003 el Ejecutivo Federal implementó el Programa de Atención a los Adultos Mayores, con el propósito de contribuir a que los adultos mayores de 60 años y más en localidades rurales con menos de 2,500 habitantes, de alta y muy alta marginación, logaran superar las condiciones de pobreza alimentaria y mejoraran sus condiciones de vida.

En 2007, se creó el Programa 70 y Más, que sustituyó al Programa de Atención a los Adultos Mayores, el cual sólo incorporó a los adultos ya inscritos con 70 o más años de edad, y los adultos de 60 a 69 años de edad fueron canalizados al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Con el nuevo programa se amplió la cobertura a localidades de más de 30.0 miles de habitantes. En 2013, el Programa 70 y Más modificó su denominación por la de Pensión para Adultos Mayores (PAM),^{86/} con el objetivo de contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población Adulta Mayor de 65 años en adelante que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega 525.0 pesos mensuales como apoyo económico y la protección social.

En el caso de los recursos presupuestarios que se han destinado para atender al segmento de la población de adultos mayores, destaca que de 2003 a 2006 el programa operó en zonas rurales marginadas mediante la atención de 200.0 miles de personas aproximadamente, con un gasto de 297.9 millones de pesos; sin embargo a partir de 2007, la ampliación de su cobertura en el ámbito rural e incluir al ámbito urbano, impactó en el presupuesto ejercido, como se detalla a continuación:

^{85/} **Ibid.**

^{86/} La instancia ejecutora y responsable del programa es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por medio de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios y las delegaciones estatales que realizan las actividades relacionadas con la operación, administración y ejecución de los recursos.

BENEFICIARIOS Y PRESUPUESTO ORIGINAL Y EJERCIDO EN LA ATENCIÓN
DE ADULTOS MAYORES DE 65 AÑOS, 2003-2013
(Millones de pesos)

Año	Número de beneficiarios (Miles)	Original (a)	Ejercido (b)	Variación nominal (c)= (b)-(a)	Variación porcentual (d)=(c)/(a)*100
2003	714.3	454.6	447.7	(6.9)	(1.5)
2004	n.d.	500.0	466.6	(33.4)	(6.7)
2005	n.d.	300.0	289.2	(10.8)	(3.6)
2006	n.d.	300.0	297.9	(2.1)	(0.7)
2007	1,031.0	5,988.3	5,988.3	0.0	0.0
2008	1,863.9	6,216.4	6,173.5	(42.9)	(0.7)
2009	2,050.6	11,976.3	11,222.6	(753.7)	(6.3)
2010	2,105.3	13,101.3	12,922.7	(178.6)	(1.4)
2011	2,149.0	13,287.2	12,972.3	(314.9)	(2.4)
2012	3,049.2	18,821.2	17,692.6	(1,128.6)	(6.0)
2013	4,851.0	26,000.9	22,555.9	(3,445.0)	(13.2)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.
n.d. No disponible.

En 2007, la atención de la población de adultos mayores empezó a demandar mayores recursos para proporcionar apoyos económicos a un total de 1,031,005 personas en las 32 entidades federativas del país, para el efecto se ejercieron 5,988.3 millones de pesos. En 2013, el padrón activo del PAM fue de 4.9 millones de personas adultas mayores de 65 años en adelante, que representaron el 87.5% de los 5.6 millones de personas de este tipo de población que no recibe ingresos por jubilación o pensión de tipo contributiva,^{87/} erogando para el efecto 22,555.9 millones de pesos.

En el periodo 2003-2013, el número de adultos mayores de 65 años y más beneficiados con el PAM aumentó considerablemente, al pasar de 714.3 miles de adultos mayores en el primer año a 4,851.0 miles de adultos mayores en el segundo; en tanto que los recursos presentaron una tasa media de crecimiento anual de 48.0%, de 447.7 millones de pesos a 22,555.9 millones de pesos, respectivamente.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el número de adultos mayores en México crecerá de manera importante en los próximos 40 años, lo que generará una presión para las instituciones de seguridad social, en términos de administración y distribución de los recursos para hacer frente al nuevo perfil demográfico, ya que los adultos mayores padecen de forma más severa las enfermedades crónicas y necesitan mayor atención y cuidados médicos.^{88/}

^{87/} Secretaría de Desarrollo Social, **1er. Informe de Labores 2012-2013**, México, 2014.

^{88/} Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, **Informe Financiero y Actuarial 2013**, presentado al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y al Congreso de la Unión.

De continuar en el tiempo la operación del PAM para atender aquellas personas mayores de 65 años que no tengan el carácter de pensionados, la Auditoría Superior de la Federación estimó el monto que representaría el pago de pensiones a los beneficiarios en el periodo 2013-2050, como de detalla en el cuadro siguiente:

GASTO POR PAGO DE PENSIONES PARA ADULTOS MAYORES DE 65 AÑOS,

2014-2050

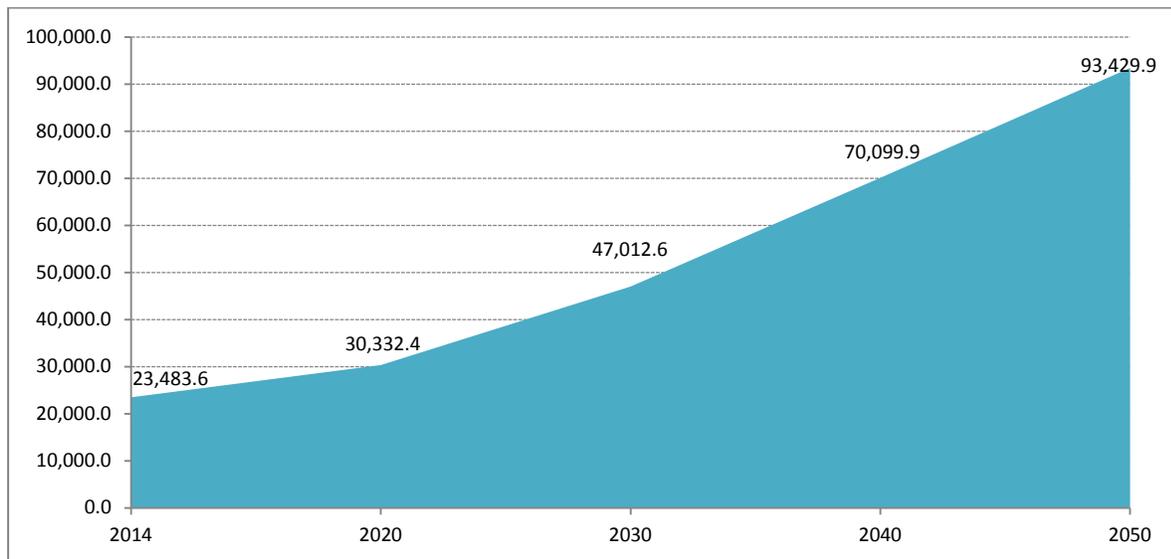
Año	Beneficiarios del PAM	Monto del pago de pensiones	Costo Unitario
	(Millones de personas)	(Millones de pesos)	Promedio (Pesos)
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)
2013	4.9	22,555.9	4,603.2
2014	5.0	23,483.6	4,596.7
2015	5.2	24,464.6	4,704.7
2016	5.4	25,505.8	4,723.3
2017	5.5	26,611.7	4,838.5
2018	5.7	27,784.5	4,874.5
2019	5.9	29,024.7	4,919.4
2020	6.2	30,332.4	4,892.3
2021	6.4	31,708.2	4,954.4
2022	6.6	33,151.2	5,022.9
2023	6.9	34,658.5	5,023.0
2024	7.1	36,227.3	5,102.4
2025	7.4	37,856.1	5,115.7
2026	7.7	39,546.6	5,135.9
2027	7.9	41,302.7	5,228.2
2028	8.2	43,129.9	5,259.7
2029	8.5	45,032.7	5,298.0
2030	8.8	47,012.6	5,342.3
2031	9.2	49,069.2	5,333.6
2032	9.5	51,200.6	5,389.5
2033	9.8	53,403.6	5,449.3
2034	10.2	55,672.9	5,458.1
2035	10.5	57,999.7	5,523.8
2036	10.9	60,373.4	5,538.8
2037	11.2	62,782.3	5,605.6
2038	11.6	65,214.0	5,621.9
2039	11.9	67,657.4	5,685.5
2040	12.3	70,099.9	5,699.2
2041	12.6	72,533.6	5,756.6
2042	12.9	74,962.7	5,811.1
2043	13.3	77,390.1	5,818.8
2044	13.6	79,801.5	5,867.8
2045	13.9	82,175.5	5,911.9
2046	14.2	84,502.5	5,950.9
2047	14.5	86,786.0	5,985.2
2048	14.8	89,037.3	6,016.0
2049	15.0	91,274.8	6,085.0
2050	15.3	93,429.9	6,106.5

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

En el transcurso de 37 años, el monto que constituirá el pago de las pensiones que se otorgarán a los adultos mayores de 65 años y más representarán 93,429.9 millones de pesos, mayor en 314.2% a los 22,555.9 millones de pesos otorgados en 2013; mientras que el número de beneficiarios aumentará en 214.7%, al pasar de 4,857,573 adultos mayores de 65 años y más atendidos en 2013, a 15,285,458 en 2050.

Lo anterior significa que al 31 de diciembre de 2013, el valor presente del gasto total estimado de las obligaciones del Gobierno Federal para cubrir el pago de pensiones para adultos mayores ascendería a 957,186.4 millones de pesos, que se distribuirían a lo largo del tiempo como se muestra en la gráfica siguiente:

PROYECCIÓN DEL GASTO POR PAGO DE PENSIONES PARA ADULTOS MAYORES DE 65 AÑOS, 2013-2050
(Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo tanto, para los próximos 30 años el Gobierno Federal emplearía 957,186.4 millones de pesos equivalentes al 7.2% del PIB, a fin de otorgar un ingreso a los 4.9 millones de adultos mayores que a 2013 no contaban con acceso a la seguridad social, beneficiarios del programa "Pensión para Adultos Mayores", bajo el supuesto de que continúe en operación y, en su caso, de aprobarse la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal, propuesta por el Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados.

En suma, los efectos de la política pública de pensiones y jubilaciones al 31 de diciembre de 2013, expresados en el valor presente del gasto estimado de las obligaciones pensionarias a cargo del Gobierno Federal, ascenderían a 17,512,444.4 millones de pesos, como se presenta en el cuadro siguiente:

OBLIGACIONES DE PAGO POR CONCEPTO DE PENSIONES Y JUBILACIONES,
A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013

Concepto	Núm. de Beneficiarios (Personas) (a)	Escenario actual (Millones de pesos) (b)	Participación (%) (c)	Escenario sin reformas (Millones de pesos) (d)	Diferencia entre escenarios (Millones de pesos) (e=d-b)
Total	n.a.	17,512,444.4	100.0	36,945,644.0	19,433,199.6
Beneficio definido	25,209,696	9,167,903.4 ^{1/}	52.3	36,945,644.0	19,433,199.6
Trabajadores activos	20,877,540				
Trabajadores pensionados	4,332,156				
Contribución definida	50,878,419 ^{2/}	5,147,718.0 ^{3/}	29.4	n.a.	n.a.
Gastos médicos para pensionados	4,332,156	2,239,636.6 ^{4/}	12.8	n.a.	n.a.
Pensión para adultos mayores	4,857,573	957,186.4 ^{5/}	5.5	n.a.	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ocupación, empleo y remuneraciones, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Anuarios Estadístico 2010-2012, y por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

n.a. No aplicable ya que no se puede determinar un total del número de beneficiarios toda vez que los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social que hayan cotizado antes de la entrada en vigor de la reforma de 1997 decidirán al momento de su retiro si se pensionan por el régimen de beneficio definido o por el de contribución definida.

^{1/} La proyección corresponde al valor presente de las obligaciones de pago proyectadas para el periodo 2014 - 2113.

^{2/} Corresponde a los trabajadores con cuentas individuales en los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Incluye tanto a los trabajadores que firmaron un contrato con una AFORE como a aquéllos cuyo ahorro fue asignado a alguna AFORE al no haber una selección voluntaria de ésta, así como a los trabajadores cuyas cuentas individuales están pendientes de ser asignadas.

^{3/} La proyección corresponde al costo fiscal del pago de pensiones del régimen de contribución definida para el periodo 2020-2050.

^{4/} La proyección corresponde al costo fiscal del pago de gastos médicos para pensionados, adicionales al pago de pensiones a cargo del gobierno Federal para el periodo 2014-2050.

^{5/} La proyección corresponde al pago de pensiones para adultos mayores otorgadas por el Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el periodo 2014-2050.

Del total del gasto estimado, el 52.3% (9,167,903.4 millones de pesos) corresponde al valor presente de las obligaciones proyectadas para el pago de pensiones de los trabajadores incorporados al esquema de beneficio definido y que deberán pagarse en los próximos 100 años; el 29.4% (5,147,718.0 millones de pesos) al costo fiscal que deberá pagar el Gobierno Federal a los trabajadores inscritos al

esquema de contribución definida ^{89/} cuyo ahorro no permita cubrir el monto de la pensión garantizada establecida en la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el 12.8% (2,239,636.6 millones de pesos) a los gastos médicos para pensionados, adicionales al pago de pensiones, que se pagarán en el periodo 2014-2050, y el 5.5% (957,186.4 millones de pesos) al pago de la pensión para adultos mayores, que otorga el Programa de Pensión para Adultos Mayores correspondiente al periodo 2014-2050.

Asimismo, se identificó que, de acuerdo a las estimaciones, la introducción de los regímenes de contribución definida representó un ahorro por 19.4 billones de pesos, por lo cual es preponderante la migración de los regímenes de beneficio definido que todavía permanecen en el país hacia regímenes de cuentas individuales.

La representatividad del valor presente del gasto total estimado, al 31 de diciembre de 2013, de las obligaciones por concepto de pensiones y jubilaciones a cargo del Gobierno Federal para el mediano y largo plazos se presenta en el cuadro siguiente:

PARTICIPACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE PAGO POR CONCEPTO DE PENSIONES Y JUBILACIONES, RESPECTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EL GASTO NETO PRESUPUESTARIO PAGADO, 2013 (Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	Monto y porcentajes
Producto Interno Bruto (PIB) (I)	13,282,061.0
Gasto neto presupuestario pagado ^{1/} (II)	4,206,350.9
Obligaciones de pago por concepto de pensiones y jubilaciones (III)	17,512,444.4
Obligaciones de pago por concepto de pensiones y jubilaciones / PIB (%) (IV) = (III) / (I) *100	131.9%
Obligaciones de pago por concepto de pensiones y jubilaciones / Gasto neto presupuestario ^{1/} pagado (%) (VI)= (III) / (II) * 100	416.3%

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información de la Cuenta Pública 2013; el Sistema de Cuentas Nacionales; la aplicación del Sistema de Información Integral, SII@web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2009-2013; información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ocupación, empleo y remuneraciones, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Anuarios Estadístico 2010-2012, y por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

1/ Se refiere al gasto neto presupuestario del sector público que incluye: gasto programable, participaciones a Entidades Federativas y Municipios, ADEFAS y costo financiero de la deuda.

Se determinó que el valor presente del gasto total estimado de las obligaciones por concepto de pensiones y jubilaciones a cargo del Gobierno Federal fue equivalente a 1.3 veces el PIB de 2013 de

^{89/} El valor presente de las aportaciones del Gobierno Federal a los esquemas de contribución definida se determinó con base en la fórmula establecida en la Metodología de la calculadora de retiro de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, conforme a lo siguiente: población afiliada al SAR (50,878,419 trabajadores); los activos administrados por el SAR (2,050,846.5 millones de pesos); una tasa de rendimiento real anual del 4.0%; una densidad de cotización del 80.0%; aportaciones obligatorias y la cuota social; un ahorro voluntario de 0.0%, ya que el 95.4% de los trabajadores no aportan voluntariamente recursos a su pensión; la edad actual del trabajador, se empleó 60 años para los trabajadores de la SB1 (población de 56 años o más), 50 años para la SB2 (edad entre 44 y 55 años), 41 años para la SB3 (edades entre 37 y 45 años) y 27 años para la SB4 (población de 36 años o menos), y una edad de retiro de 67 años.

13,282,061.0 millones de pesos, y a 4.2 veces el gasto neto presupuestario pagado que fue de 4,206,350.9 millones de pesos en 2013.

Por lo anterior, el valor presente del gasto estimado de las obligaciones por concepto de pensiones y jubilaciones, a cargo del Gobierno Federal, para el mediano y largo plazos, habría de distribuirse de acuerdo con el cuadro siguiente:

GASTOS POR CONCEPTO DE PENSIONES Y JUBILACIONES, A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL, 2014-2050
 (Millones de pesos)

Año	Beneficio definido	Contribución definida ^{1/}	Gastos médicos	Gastos PAM	Total
2014	244,801.7	n.a.	60,068.3	23,483.6	328,353.6
2020	317,224.5	101,615.2	75,140.6	30,332.4	524,312.7
2030	415,655.8	212,725.0	110,897.8	47,012.6	786,291.2
2040	447,087.2	168,962.1	158,214.9	70,099.9	844,364.1
2050	432,699.7	76,854.7	202,586.4	93,429.9	805,570.7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ocupación, empleo y remuneraciones, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Anuarios Estadístico 2010-2012, y por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

^{1/} De acuerdo con las proyecciones de la ASF, la primera generación de pensionados se tendrá en 2020, por lo que no existe estimación de gastos para años previos.

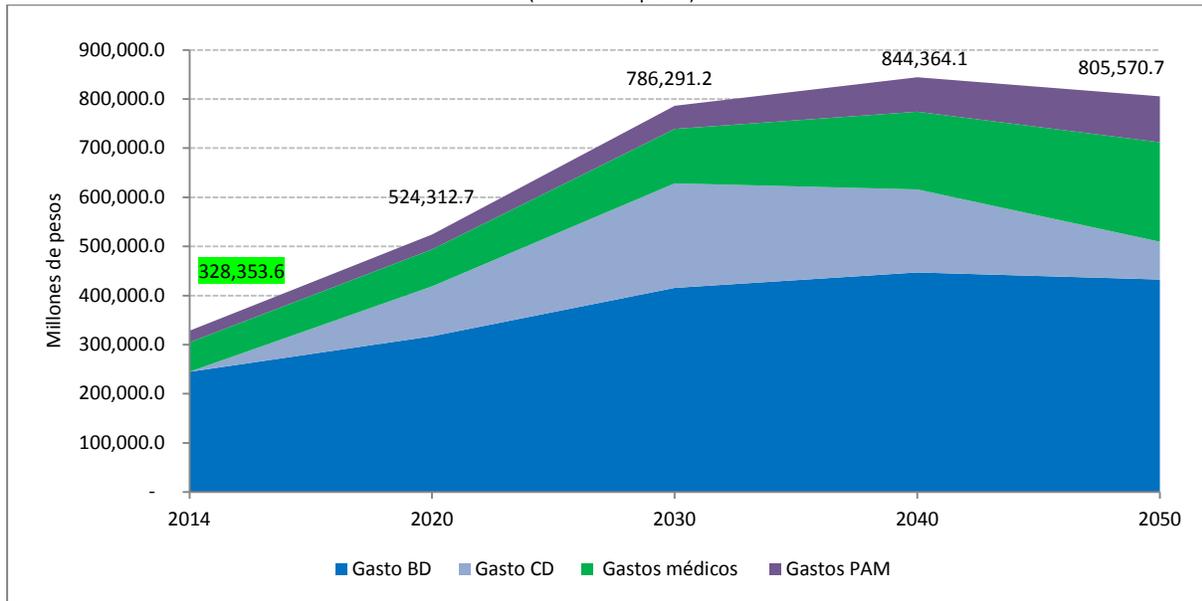
^{2/} PAM: Programa de Pensión para Adultos Mayores.

n.a. No aplicable.

De acuerdo con las estimaciones de la Auditoría Superior de la Federación, entre 2014 y 2050, en promedio, se requerirán 657,778.5 millones de pesos anuales para cubrir los gastos totales por concepto de pensiones y jubilaciones y los costos médicos asociados.

En relación con la distribución de los gastos por concepto de pensiones y jubilaciones a cargo del Gobierno Federal, se determinó que en el periodo 2014-2050, se comportarán de la manera siguiente:

DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS POR CONCEPTO DE PENSIONES Y JUBILACIONES, A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL, 2014-2050
(Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base información publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ocupación, empleo y remuneraciones, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Anuarios Estadístico 2010-2012, y por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

De acuerdo con la gráfica, el gasto por concepto de pensiones y jubilaciones será mayor en el año 2040, en el que se registrará un gasto total de 844,364.1 millones de pesos, conformado de la manera siguiente: 447,087.2 millones de pesos (52.9%) para el pago de obligaciones por beneficio definido; 168,962.1 millones de pesos (20.0%) para cubrir el monto de las pensiones garantizadas de los trabajadores inscritos en el SAR que no contarán con los recursos suficientes para obtener una pensión superior a la garantizada conforme a las leyes de seguridad social; 158,214.9 millones de pesos (18.7%) para cubrir el pago de los gastos médicos de pensionados, y 70,099.9 millones de pesos (8.3%) para respaldar la ejecución del programa de PAM, de continuar su operación a ese año.

4.4 Conclusión capitular

Beneficio definido

En los próximos 100 años se requerirán 9,167,903.4 millones de pesos, que significan el 69.0% del Producto Interno Bruto (PIB) de 2013, para cubrir el pago de 4.4 millones de pensionados, así como

de los 20.4 millones de trabajadores actualmente activos, que se encuentran inscritos en los 74 regímenes públicos de beneficio definido, a cargo del Gobierno Federal.

Sin embargo, el monto del valor presente de las obligaciones pensionarias por beneficio definido debe tomarse con reservas, dado que en la elaboración de las valuaciones actuariales no se utilizan variables financieras, demográficas y biométricas homogéneas para determinar el comportamiento de la población pensionada y los gastos esperados en el largo plazo, y existe heterogeneidad en cuanto a la inclusión de las proyecciones financieras, demográficas y actuariales que permitan determinar el monto anual estimado para el pago de los beneficios pensionarios en el mediano y largo plazos, así como hacer las provisiones económicas necesarias para garantizar que los trabajadores cuenten con un ingreso al momento de su retiro. Por lo anterior, no existe una seguridad razonable sobre el monto total determinado para el pago de pensiones y jubilaciones presentado en este informe.

En relación con la distribución del pago de las obligaciones por beneficio definido, se determinó que en el periodo 2014-2110 el Gobierno Federal deberá erogar, en promedio, 211,871.5 millones de pesos para cubrir el pago de beneficios pensionarios, y que en 2040 se tendría el gasto máximo por 447,087.2 millones de pesos.

Los regímenes pensionarios con mayor carga financiera por concepto de obligaciones pensionarias, al 31 de diciembre de 2013, son: el costo fiscal de las obligaciones de beneficio definido de los trabajadores afiliados al ISSSTE, para el cual se estimó que entre 2014 y 2050 el Gobierno Federal deberá cubrir el 70.0% de dichas obligaciones, y que para 2040 ascenderá a 231,308.3 millones de pesos, 51.7% del total esperado para ese año (447,087.2 millones de pesos); los regímenes pensionarios de las entidades paraestatales, que para el 2040 costarán 66,603.4 millones de pesos, 14.9% del total, gasto que se atribuye al régimen pensionario de PEMEX que aún no ha sido reformado, ya que en el caso de la CFE, la reforma a su régimen pensionario estableció que sus pasivos se extingan en el año 2080; los regímenes pensionarios de las universidades públicas estatales que en 2040 ascenderán a 17,275.4 millones de pesos, equivalentes a 3.9% del total, y los regímenes de las entidades en proceso de liquidación serán de 13,363.1 millones de pesos, 3.0% del total.

En el periodo 2009-2013, la participación de los pasivos laborales por los regímenes de beneficio definido, respecto del PIB, se incrementó en 9.5 puntos porcentuales, al pasar de 59.5% en 2009 a 69.0% en 2013; en relación con el endeudamiento neto del sector público presupuestario, aumentó en

924.6 puntos porcentuales, de 631.1% en 2009 a 1,555.7% en 2013, y en cuanto al gasto neto presupuestario pagado, se incrementó en 14.9 puntos porcentuales, de 203.1% en 2009 a 218.0% en 2013.

Contribución definida

En relación con la estimación del valor presente de las aportaciones del Gobierno Federal a los esquemas de contribución definida, para los casos en que el ahorro de los trabajadores no sea suficiente para cubrir la pensión garantizada establecida en las leyes de seguridad social, la Auditoría Superior de la Federación determinó que para el periodo 2014-2050 el gasto será de 5,147,718.0 millones de pesos, el cual disminuirá en el tiempo bajo el supuesto de que los trabajadores inscritos en ese régimen cumplan todos los requisitos de pensión o jubilación establecidos en las leyes de seguridad social.

Al cierre del ejercicio fiscal 2013, los activos administrados por las AFORES, del SAR ascendieron a 2,050,846.5 millones de pesos, equivalentes al 18.9% del ahorro financiero. En el periodo 1998-2013, los activos administrados por las AFORES han multiplicado 36.2 veces, al pasar de 56,693.4 millones de pesos en 1998 a 2,050,846.5 millones de pesos en 2010. En relación con la participación del SAR en el ahorro financiero ha crecido 15.5 puntos porcentuales, al pasar de 3.4% a 18.9%, lo que muestra el crecimiento del sector en cuanto a la inscripción y ahorro de los trabajadores, así como su participación en la economía del país.

A fin de determinar el saldo al término de la vida laboral de los trabajadores, la Auditoría Superior de la Federación replicó la Metodología de la calculadora de retiro de la CONSAR, utilizando las fórmulas para el saldo final y para la pensión mensual estimada. Conforme a la proyección realizada y utilizando el saldo registrado en las AFORES al cierre de 2013, el grupo de trabajadores que actualmente tienen 36 años o menos (SB4) alcanzarán una pensión superior a la garantizada que cubrirá el 30.7% de su sueldo (tasa de reemplazo); para las personas de 37 a 45 años (SB3) el promedio será de 19.9% y resultará inferior a la pensión garantizada en la mayoría de los casos (91.3%); para las personas de entre 46 y 55 años (SB2) su tasa de reemplazo será de 13.8% y para las mayores de 55 años (SB1), del 5.2%.

Asimismo, se determinó que para cubrir la pensión garantizada de los trabajadores de 56 años o más, se utilizarán anualmente 40,090.8 millones de pesos para las mujeres y 61,524.2 millones de pesos

para los hombres; en las edades de 46 a 55 años, 50,357.1 millones de pesos para las mujeres y 71,774.8 millones de pesos para los hombres; en las edades de 37 a 45 años, 28,318.9 millones de pesos para las mujeres y 32,359.5 millones de pesos para los hombres, y para las edades de 36 años o menos no se requerirán aportaciones del Estado. Se estima que en 2020 se efectuarán pagos anuales para la generación de la SB1 por 101,615.2 millones de pesos; para 2030, los pagos se deberán efectuar para la población de las SB1 y SB2 por 223,747.2 millones de pesos; para 2040, las generaciones que estarán en edad de cobrar una pensión serán las de las SB2 y SB3 que significarán 182,810.5 millones de pesos, y para 2050, se deberán erogar recursos para cubrir la pensión garantizada para la generación de la SB3 por 60,678.5 millones de pesos. De acuerdo con las estimaciones, la generación de la SB4 no requerirá recursos.

Gastos médicos para pensionados

En cuanto a los gastos médicos asociados con el pago de pensiones y jubilaciones, de acuerdo con las proyecciones, el crecimiento de la población de adultos en edad pensionaria provocará que el gasto médico para los pensionados pase de 60,068.3 millones de pesos en 2014 a 202,586.3 millones de pesos en 2050, con lo que se determinó que el valor presente de los gastos médicos al 31 de diciembre de 2013 fue de 2,239,636.6 millones de pesos, correspondiendo el 79.0% (1,769,911.0 millones de pesos) al IMSS y el 21.0% (469,725.7 millones de pesos) al ISSSTE.

La ASF proyectó que para el año 2040 serán de 158,215.0 millones de pesos, equivalentes al 18.7% del gasto total (844,364.1 millones de pesos); esos gastos se verán agravados a lo largo del tiempo debido al envejecimiento poblacional, al incremento en la esperanza de vida y a la transición epidemiológica que implicará un incremento en las enfermedades crónico-degenerativas, de tal forma que para el 2050 se estiman gastos médicos para pensionados por 202,586.3 millones de pesos, equivalentes al 25.1% del gasto total esperado por concepto de pensiones y jubilaciones (805,570.7 millones de pesos).

Programa Pensión para Adultos Mayores

Un costo adicional que se debe considerar en la previsión de reservas es el pago de pensiones para adultos mayores que otorga el Programa de Pensión para Adultos Mayores, cuyo padrón activo del

PAM fue de 4.9 millones de personas adultas mayores de 65 años en adelante, que representaron el 86.0% de los 5.7 millones de personas de este tipo de población que no recibe ingresos por jubilación o pensión de tipo contributiva, y en el cual se han erogado un gasto por 22,555.9 millones de pesos al 31 de diciembre de 2013; sin que se hubiera considerado la atención de 0.8 millones de adultos mayores de 65 años que no cuentan con alguna pensión.

La ASF estima que de continuar su operación en 2040 ascenderá a 70,099.9 millones de pesos, equivalente al 8.3% del total (844,364.1 millones de pesos) y que para 2050 aumentará en 3.3 puntos porcentuales, ya que se estima un gasto por 93,429.9 millones de pesos, equivalente al 11.6% del gasto total.

En síntesis, al 31 de diciembre de 2013, el valor presente del gasto total estimado de las obligaciones de pago a cargo del Gobierno Federal ascendió a 17,512,444.4 millones de pesos equivalentes a 1.3 veces el Producto Interno Bruto (13,282,061.0 millones de pesos) y a 4.2 veces el gasto neto presupuestario pagado en ese año (4.2 billones de pesos), y a 4.2 veces el gasto neto presupuestario pagado (4,206,350.9 millones de pesos) para cubrir las pensiones y jubilaciones, los gastos médicos para pensionados y los subsidios para los beneficiarios del programa Pensión para Adultos Mayores.

La Auditoría Superior de la Federación determinó que durante el periodo 2030-2050 se registrará el mayor riesgo financiero, ya que se requerirá un pago promedio anual por 812,075.4 millones de pesos, para cubrir las obligaciones pensionarias, lo cual significará que por cada uno de esos 20 años se podrían ejercer recursos del orden del 6.1% del Producto Interno Bruto de 2013.

Ante esta situación, el problema a resolver por la política pública, relativo a superar el déficit público de los regímenes de pensiones y jubilaciones, y con ello hacer válido el derecho de los trabajadores a recibir una pensión al término de su vida laboral, aún no ha sido resuelto, a pesar del ahorro obtenido de 19,433,199.6 millones de pesos por la transformación estructural de esos regímenes.

5. Consideraciones finales y prospectiva

5. Consideraciones finales y prospectiva

Hasta 1995, la política pública de pensiones y jubilaciones se caracterizó por procurar garantizar a los trabajadores su derecho a percibir un ingreso al término de su vida laboral por supuestos de infortunio, por medio de los regímenes de pensiones denominados de beneficio definido. En estos regímenes, el Gobierno Federal asumió el compromiso de aportar recursos públicos en caso de insuficiencia a fin de hacerlos efectivos, quedando establecido en las Leyes del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, sin que en estas leyes se previeran responsabilidades de regulación y supervisión para homologar las diferentes prestaciones, montos y variables actuariales.

Con el tiempo, los regímenes pensionarios de beneficio definido presentaron problemas para asegurar su viabilidad financiera; incluso, algunos de ellos reportaron una situación deficitaria que ejerció fuertes presiones a las finanzas públicas poniendo en riesgo el cumplimiento del derecho. Para enfrentar este contexto, en 1995 fue reformada la Ley del Seguro Social, a fin de transformar los regímenes públicos de beneficio definido a un sistema de contribución definida, basado en cuentas individuales de ahorro para el retiro, comenzando así una nueva etapa en la política de pensiones y jubilaciones del país.

Los regímenes de contribución definida se constituyeron como una alternativa para garantizar la viabilidad financiera de las pensiones y jubilaciones, ya que bajo este esquema el monto de la pensión de los trabajadores habría de determinarse por las contribuciones realizadas a cada cuenta y por los rendimientos que percibieran los instrumentos en los cuales se invirtieran los recursos ahorrados. A fin de incorporarse a este régimen, en 2007 fue reformada la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Si bien, estas medidas presentaron avances, el riesgo de no garantizar la provisión de pensiones y jubilaciones permaneció en el país, ante la continuidad del régimen de beneficio definido sin cambios

sustantivos. En términos generales, el problema público detectado por el Gobierno Federal en la materia se circunscribió a cuatro aspectos fundamentales: a) el riesgo de no recibir una indemnización adecuada al término de la vida laboral de los trabajadores; b) la necesidad de adecuar la regulación de los regímenes de pensiones y jubilaciones existentes; c) la necesidad de fortalecer la supervisión del cumplimiento de las disposiciones regulatorias, y d) la necesidad de reforzar la operación de los regímenes de pensiones y jubilaciones. En la variable de riesgo se consideró a la vez, la creciente escasez de los recursos públicos, la falta de portabilidad de beneficios pensionarios, así como la falta de viabilidad y suficiencia financiera.

Dado que el establecimiento de los regímenes de contribución definida se identificó como la principal alternativa de solución, las acciones gubernamentales se orientaron a integrar una estructura para su adecuada regulación, supervisión y operación, mientras que los regímenes de beneficio definido continuaron desarrollándose sin modificaciones normativas-institucionales y sin criterios generalizados de operación. Bajo este contexto, a 2013 se identificaron 105 regímenes públicos pensionarios, de los cuales, 31 correspondieron a regímenes de contribución definida y 74 a regímenes de beneficio definido.

Al igual que la regulación, supervisión y operación del sistema, los resultados obtenidos en materia de pensiones y jubilaciones en el periodo 1995-2013 fueron heterogéneos; mientras que los regímenes de beneficio definido operaron ejerciendo presiones significativas a las finanzas públicas del país, los regímenes de contribución definida mostraron impactos positivos en las mismas, dados los ahorros generados. Sin embargo, ambos esquemas compartieron el riesgo latente de no garantizar en el mediano y largo plazo las pensiones y jubilaciones de sus beneficiarios, por diversos elementos que influyeron significativamente en sus finanzas.

Entre estos elementos se identifican los factores demográficos, que afectaron directamente el flujo de trabajadores y jubilados –considerando que cada vez nacen menos personas, y al mismo tiempo cada vez se vive más años–; los denominados factores estructurales –entre los que se encuentran la economía informal, la pobreza y las fallas en el mercado laboral–, así como las variables paramétricas que están detrás del funcionamiento de los regímenes pensionarios –tales como las aportaciones reducidas, los beneficios generosos otorgados por los sistemas de beneficio definido y los mínimos años para acceder al derecho de pensiones–, que en conjunto limitaron la suficiencia de los fondos para el retiro.

En el periodo 2010-2013, el número de trabajadores con derecho a pensión creció en 15.5%, al pasar de 18.1 a 20.9 millones de trabajadores, mientras que la cobertura ocupacional del sistema de pensiones creció en 2.2 puntos porcentuales, al pasar de 39.3% a 41.5% de la Población Económicamente Activa Ocupada (50.2 millones de personas en 2013). Esta situación refleja que menos de la mitad de la población ocupada está protegida por algún esquema de seguridad social, debido a que con las reformas a los sistemas de pensiones no se ha logrado incorporar al sector informal de la economía. A lo anterior se suman problemas asociados al mercado de trabajo, así como elementos económicos, institucionales, políticos y culturales, entre los cuales destacan el nivel de desarrollo económico de un país, la tasa de desempleo y los ciclos de la economía.

En 2013, el 14.3% de los trabajadores que contaron con un régimen de pensiones y jubilaciones carecieron de la portabilidad de los beneficios pensionarios, lo que representa para el Gobierno Federal retos para transformar a los regímenes de pensiones y jubilaciones de los gobiernos estatales y municipales, PEMEX, las universidades estatales y las sociedades nacionales de crédito, en regímenes que ofrezcan portabilidad de beneficios; así como para facilitar la transferencia de los derechos de cotización o de los recursos acumulados por los trabajadores afiliados al ISSSTE que optaron por el régimen de beneficio definido, y de los trabajadores de la CFE que no se incorporaron al régimen de contribución definida.

A ello se añaden los recientes compromisos adquiridos por el Gobierno Federal, relativos a la creación de un sistema universal de pensiones en el que se integren a los adultos mayores de 65 años, lo que representa nuevas obligaciones de pago y con ello una mayor presión sobre las finanzas públicas.

Regímenes de beneficio definido

En los 74 regímenes de beneficio definido ha sido insuficiente la información financiera y actuarial que se ha generado para contar con diagnósticos precisos, confiables y comparables para dimensionar el déficit actuarial, conforme a las sanas prácticas internacionales, debido a una escasa regulación y supervisión.

Con el análisis de las valuaciones actuariales de las obligaciones laborales al 31 de diciembre de 2013, se determinó que en ese año las Instituciones de Seguridad Social, Paraestatales, Sociedades Nacionales de Crédito, entidades en proceso de desincorporación, otras entidades con obligaciones laborales,

Poder Judicial y Organismos Autónomos, no utilizaron de forma homogénea las 10 variables que recomienda la Norma de Información Financiera D-3. Además, se identificó que, en ese año, 24 de los 74 regímenes no revelaron en sus estados financieros sus obligaciones pensionarias.

Respecto de la revelación de las obligaciones de pago por concepto de pensiones y jubilaciones, la falta de acciones de regulación y supervisión por parte del Gobierno Federal motivó que el 73.5% de las 68 instituciones que tuvieron a su cargo planes pensionarios de beneficio definido no revelara en sus estados financieros el valor presente de sus ingresos y obligaciones laborales ni el déficit o superávit actuarial, lo que impidió generar un diagnóstico preciso, confiable y comparable de la situación financiera y actuarial que presentan en su conjunto.

Los resultados de la evaluación mostraron que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado para garantizar un ingreso a los trabajadores en la etapa de retiro, continúa presentándose un problema financiero en los regímenes de pensiones y jubilaciones existentes en el país, que constituye un factor de vulnerabilidad para las finanzas públicas en el mediano y largo plazos.

En los próximos 100 años se requerirán 9.2 billones de pesos, que significan el 69.0% del Producto Interno Bruto (PIB) de 2013, para cubrir el pago de 4.4 millones de pensionados, así como de los 20.4 millones de trabajadores actualmente activos, que se encuentran inscritos en los 74 regímenes públicos de beneficio definido, a cargo del Gobierno Federal.

La Auditoría Superior de la Federación determinó que, de no haberse generado cambios en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las obligaciones de pago por beneficio definido habrían ascendido a 36.9 billones de pesos, lo que significa 2.8 veces el PIB de 2013, esto demuestra la pertinencia de haber migrado de un régimen de beneficio definido a uno de contribución definida, donde las obligaciones derivadas de una relación contractual entre el patrón y el trabajador son privadas, y que por distorsiones en el régimen laboral se tornaron en problemas públicos al tener que sufragar los déficits de los fondos de pensiones con recursos fiscales: una relación privada se convirtió en un asunto público. La política de cuentas individuales busca que los regímenes de jubilaciones y pensiones sean nuevamente un asunto privado.

A pesar de los cambios efectuados para migrar a regímenes de contribución definida, 28 (37.8%) de los 74 regímenes de beneficio definido, al cierre de 2013, aún no habían efectuado modificaciones estructurales para dar viabilidad y sustentabilidad financiera a las obligaciones de pago contraídas, lo cual representa un área de oportunidad relevante por su impacto en las finanzas públicas, ya que los

estudios actuariales estiman que se destinarían recursos anuales del orden de 44.5 miles de millones de pesos para estos regímenes, equivalente al 69.8% del presupuesto ejercido en 2013 por el Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas" (63.8 miles de millones de pesos).

Al 31 de diciembre de 2013, el déficit actuarial de los regímenes de pensiones y jubilaciones de beneficio definido fue de 3.8 billones de pesos, resultado de un valor presente de activos por 5.4 billones de pesos y de un valor presente de las obligaciones de pago por 9.2 billones de pesos.

A esa fecha, los regímenes pensionarios con mayor déficit actuarial fueron los de retiro, cesantía y vejez amparados por las leyes del Seguro Social de 1973 y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, que sumaron 3.3 billones de pesos; el de PEMEX, por 1.7 billones de pesos, y el de las entidades en proceso de liquidación, por 0.4 billones de pesos.

Con la evaluación, se determinó que la falta de un marco normativo para regular y supervisar esos esquemas de pensiones generó sistemas inequitativos, ya que no se reconocía la antigüedad de los trabajadores en sistemas diferentes al propio, ni ofrecían portabilidad de beneficios pensionarios, por lo que es recomendable que la Cámara de Diputados, defina las bases jurídicas para normar la operación de un Sistema Nacional de Pensiones, que considere los diferentes regímenes de pensiones y jubilaciones de la Federación, los estados y municipios, a efecto de garantizar la portabilidad de beneficios y coadyuvar a la sostenibilidad de las finanzas públicas del Estado Mexicano.

Asimismo, se sugiere que la Cámara de Diputados analice la factibilidad de legislar a efecto de que los ejecutores del gasto que tienen a su cargo regímenes de pensiones y jubilaciones de beneficio definido realicen modificaciones que contengan, 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.

Por otra parte, es necesario que el Poder Ejecutivo Federal dimensione y revele en los estados financieros el déficit actuarial de los 74 regímenes públicos de pensiones y jubilaciones de beneficio definido, así como el valor presente de sus activos y sus gastos, mediante estudios actuariales que contengan las mismas variables y elementos metodológicos que, de conformidad con las sanas prácticas internacionales, proporcionen un diagnóstico de su situación financiera en el mediano y largo plazos con base en indicadores que den certidumbre de las obligaciones pensionarias, que permitan deter-

minar las aportaciones presupuestales adicionales que se requerirán para fondear el valor total de esas obligaciones.

También sería pertinente que la Secretaría de Educación Pública, conforme a su ámbito de competencia, presente al Ejecutivo Federal un informe sobre la situación financiera y los riesgos que enfrentan los regímenes de pensiones y jubilaciones de las Universidades Públicas Estatales, así como de las acciones que en el corto, mediano y largo plazos se deberán implementar para darles viabilidad financiera, con el propósito de asegurar la protección de los derechos laborales de sus trabajadores.

Regímenes de contribución definida

Para los 31 regímenes de contribución definida, la CONSAR ha llevado a cabo las acciones de regulación y supervisión requeridas para controlar la operación de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. En el periodo 2003-2013, la CONSAR emitió 267 disposiciones para la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, efectuó 2,529 visitas y aplicó 5,207 sanciones a efecto de inhibir malas prácticas en la administración de los recursos financieros y promover la estabilidad del SAR.

La política pública de cuentas individuales ha tenido dos efectos significativos en la política de pensiones y jubilaciones: por un lado, su impacto en el sistema financiero mexicano al generar ahorros significativos que pueden traducirse en inversión para los sectores público y privado, mediante las AFORES y las SIEFORES y, por otro, su relevancia en la protección social del individuo al término de su vida laboral.

En lo que respecta a su impacto en el sistema financiero mexicano, la Auditoría Superior de la Federación determinó que los fondos para el retiro contribuyeron a incrementar el ahorro financiero del país. En 2013, los activos administrados por las AFORES del Sistema de Ahorro para el Retiro ascendieron a 2.0 billones de pesos, equivalentes al 18.9% del ahorro financiero de 10.9 billones de pesos.

En perspectiva, los activos administrados por las AFORES se multiplicaron 36.2 veces en el periodo 1998-2013, al pasar de 56.7 miles de millones de pesos en 1998 a 2.0 billones de pesos en 2013; razón por la cual la participación del SAR en el ahorro financiero creció 15.5 puntos porcentuales, al pasar de 3.4% a 18.9%.

Por lo que concierne a la protección social del trabajador, con datos al 31 de diciembre de 2013, se determinó que el promedio ponderado de la tasa de reemplazo que obtendrán los trabajadores al momento de su retiro mediante el régimen de pensiones de contribución definida será de 22.2%, situación que posicionará al país en el último lugar de los 34 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; mientras que la tasa de reemplazo de los trabajadores de los regímenes de beneficio definido será de al menos el 60.0% de su sueldo como trabajador activo.

Ante esta situación, la Auditoría Superior de la Federación estimó que entre el año 2020 y el año 2050, el Gobierno Federal necesitará 5.1 billones de pesos, que equivalen al 38.3% del PIB, para pagar beneficios pensionarios al 30.0% (15.0 millones) de los trabajadores que disponen de una cuenta de ahorro para el retiro y que no alcanzarán la pensión garantizada por el Estado, establecida en el artículo 170 de la Ley del Seguro Social, para el sector privado, y 92 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para los servidores públicos, una vez que se cumplan los requisitos de edad y tiempo de servicio.

Bajo el supuesto de no realizarse aportaciones adicionales por ese 30.0% de trabajadores, que son la generación que actualmente tiene 46 años de edad o más, el Estado deberá erogar, a partir de 2020, recursos anuales por aproximadamente 101.6 miles de millones de pesos hasta llegar a 223.7 miles de millones de pesos en 2030, en donde alcanzará su punto máximo, para luego disminuir a 60.7 miles de millones de pesos en 2050.

Al acumularse las erogaciones para cubrir la pensión garantizada por el Estado para los regímenes de contribución definida, con los que se ejercerán por los regímenes de beneficio definido, la Auditoría Superior de la Federación estimó que el Gobierno Federal deberá ejercer recursos por 418.8 miles de millones de pesos anuales para ambos regímenes a partir de 2020, hasta llegar a 509.6 miles de millones de pesos en 2050.

Por lo tanto es necesario que la Cámara de Diputados fortalezca el marco legal relacionado con el fomento de la educación financiera de los trabajadores que forman parte de los regímenes de contribución definida, así como de las nuevas generaciones que se incorporarán al mercado laboral, a fin de generar los ahorros que les permitan obtener ingresos suficientes para su retiro.

Además se requiere que el Poder Ejecutivo Federal elabore un estudio actuarial que considere las edades, género, tiempo de cotización, salarios, rendimientos, comisiones, y el saldo en la cuenta indi-

vidual de los trabajadores, a fin de determinar el impacto que las aportaciones adicionales tendrían en los montos de las pensiones que recibirían al momento de su retiro y, con base en los resultados de ese estudio, se promuevan acciones para incentivar el ahorro voluntario.

Asimismo, se considera pertinente que la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro elabore un estudio financiero del costo fiscal que, en el mediano y largo plazos, representará para el Gobierno Federal el pago de las pensiones para aquellos trabajadores cuyo ahorro para el retiro no alcance a cubrir la pensión garantizada por el Estado, a fin de que se proporcionen mayores elementos técnicos a los tomadores de decisiones en materia presupuestaria.

Otras obligaciones de pago

De acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Población, para 2050 la población mayor de 65 años de edad será de 24.0 millones, la cual representará poco más del 20.0% de la población total del país, a su previsión de reservas para el pago de las obligaciones pensionarias, se deberán sumar los gastos médicos asociados a este incremento en la esperanza de vida y a la transición epidemiológica que implicará una mayor incidencia de enfermedades crónico-degenerativas.

Por lo anterior, y de acuerdo con estimaciones de la Auditoría Superior de la Federación, el crecimiento de la población de adultos en edad pensionaria provocará que el gasto médico para los pensionados pase de 60.1 miles de millones de pesos en 2014 a 202.6 miles de millones de pesos en 2050, con lo que el valor presente de los gastos médicos al 31 de diciembre de 2013 se estimó en 2.2 billones de pesos.

Adicionalmente a esta problemática, se debe tener presente que 4.9 millones de adultos mayores de 65 años carecen de seguridad social y, por tanto, beneficiarios del programa presupuestario "Pensión para Adultos Mayores", los cuales representaron el 87.5% de los 5.6 millones de personas que integran ese segmento de la población.

De continuar la operación de dicho programa, la Auditoría Superior de la Federación estimó que el Gobierno Federal podría destinar 0.9 billones de pesos, equivalentes al 6.6% del Producto Interno Bruto de 2013, para los próximos 30 años.

Obligaciones de pago para gastos médicos de pensionados

De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población, de 2013 a 2050 la población de adultos mayores pasará de 7.7 millones a 24.4 millones de personas, la cual representará poco más del 20.0% de la población total del país. El sobrepeso y la obesidad son el principal problema de Salud Pública en México y son dos de los factores de riesgo a los que se enfrenta la población adulta, ya que su prevalencia se incrementó de 34.5% en 1998 a 69.3% en 2006. Esos padecimientos se asocian con la alta incidencia de enfermedades crónico-degenerativas, que son la causa de muerte más frecuente en ese grupo de población.

Por lo tanto, a la previsión de reservas para el pago de las obligaciones pensionarias, se deberán sumar los gastos médicos asociados con los incrementos en la esperanza de vida y con la transición epidemiológica que implicará una mayor incidencia de enfermedades crónico-degenerativas.

Al respecto, se considera pertinente que la Cámara de Diputados analice la factibilidad de establecer disposiciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación para que los ejecutores del gasto elaboren estudios financieros y actuariales de los gastos médicos para pensionados, a fin de generar un diagnóstico preciso, confiable y comparable de su situación financiera y actuarial; así como incluir un análisis prospectivo de mediano plazo de las aportaciones presupuestales que se requieren para fondar el valor total de esos gastos.

Asimismo, es importante que las instituciones de seguridad social, así como aquellos ejecutores del gasto que operan seguros médicos para pensionados, evalúen la factibilidad de elaborar estudios actuariales con proyecciones de mediano y largo plazos, que consideren la evolución de las enfermedades crónico-degenerativas que tienen una alta incidencia en los adultos mayores y que, en consecuencia, se traducen en un mayor gasto público, a fin de determinar el grado de suficiencia financiera que tienen las primas de aseguramiento para respaldar las prestaciones y servicios médicos a los trabajadores al término de su vida laboral y, con base en los resultados de esos estudios, se fortalezca la implementación de las políticas públicas vinculadas con la salud preventiva de la población.

Obligaciones de pago para adultos mayores

- Programa presupuestario "Pensión para Adultos Mayores"

Para 2015 se asignó un presupuesto de 13.0 miles de millones de pesos para otorgar subsidios a 5.2 millones de personas beneficiarios del programa Pensión para Adultos Mayores.

La Auditoría Superior de la Federación estimó que de mantenerse en el tiempo este programa, el valor presente del gasto total estimado de las obligaciones del Gobierno Federal para cubrir el pago de pensiones para adultos mayores ascendería a 957.2 miles de millones de pesos.

Por lo expuesto, es pertinente que la Cámara de Diputados analice la factibilidad de establecer disposiciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación para que los ejecutores del gasto elaboren estudios de las pensiones para adultos mayores sin acceso a la seguridad social, a fin de generar un diagnóstico preciso y confiable de su situación financiera y actuarial y, con base en los resultados de esos estudios, se elabore un análisis prospectivo de mediano plazo de las aportaciones presupuestales que se requieren para fondar el valor total de esos gastos.

Asimismo, es necesario que los ejecutores del gasto responsables de los padrones de pensionados analicen la factibilidad de efectuar un estudio de colisión entre los padrones de la población con seguridad social y el padrón del Programa de Pensiones de Adultos Mayores, a fin de garantizar que los subsidios del programa sean entregados a personas mayores de 65 años que no forman parte de ningún sistema de seguridad social.

- Pensión Universal

Respecto de la pensión universal propuesta por el Ejecutivo Federal, por medio de la Iniciativa del Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal, la cual tiene por objeto contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo al final de su vida productiva, se señala que será financiada totalmente por el Gobierno Federal, y establece que en el Presupuesto de Egresos de cada año deberán preverse, en un apartado específico, las erogaciones correspondientes a la pensión universal, para lo cual deberá tomarse en cuenta el cálculo que efectúe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en la información proporcionada por el Registro Nacional de Población, el

Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Sobre el estado de la iniciativa, a la fecha de elaboración de este informe, el pasado día 13 de marzo de 2014 se emitió dictamen en sentido positivo por las Comisiones Unidas de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados, del análisis realizado por la Auditoría Superior de la Federación a esta iniciativa de ley.

Al respecto, es importante que la Cámara de Diputados analice la factibilidad de incorporar elementos normativos y técnicos adicionales en el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Pensión Universal, a fin de que se considere la elaboración de estudios que permitan generar un diagnóstico preciso y confiable de la situación financiera y actuarial de las obligaciones de pago, y que se incluya un análisis prospectivo de mediano plazo de las aportaciones presupuestales requeridas para fondearlas.

En total, la Auditoría Superior de la Federación determinó que en los próximos 100 años el Gobierno Federal deberá contar con 17.5 billones de pesos equivalentes a 1.3 veces el Producto Interno Bruto de 2013 (13.3 billones de pesos) y a 4.2 veces el gasto neto presupuestario pagado en ese año (4.2 billones de pesos), para cubrir las obligaciones pensionarias, los gastos médicos para pensionados y los subsidios para los beneficiarios del programa Pensión para Adultos Mayores.

El mayor riesgo financiero se registrará durante el periodo 2030-2050, en el que se demandará un pago promedio anual por 0.8 billones de pesos, lo cual significará que por cada uno de esos 20 años se podrían ejercer recursos del orden del 6.1% del Producto Interno Bruto de 2013.

Ante esta situación, el problema a resolver por la política pública, relativo a superar el déficit público de los regímenes de pensiones y jubilaciones, y con ello hacer válido el derecho de los trabajadores a recibir una pensión al término de su vida laboral, aún no ha sido resuelto, a pesar del ahorro obtenido de 19.4 billones de pesos por la transformación estructural de esos regímenes.

La Auditoría Superior de la Federación determinó que las causas principales por las cuales persiste el problema que dio origen a esta política pública radican en la falta de oportunidad en la toma de decisiones para migrar los regímenes; la carencia de indicadores financieros y actuariales robustos, conforme a las sanas prácticas internacionales; así como a factores exógenos, como el crecimiento de la economía, la situación prevaleciente en el mercado laboral y el cambio demográfico y epidemiológico.

co, que han impedido la consolidación de las reformas emprendidas, para dar sustentabilidad a las finanzas públicas, a la vez de garantizar una pensión al trabajador.

Los resultados de la evaluación muestran que, si bien se lograron ahorros equivalentes a 1.5 veces el Producto Interno Bruto de 2013, mediante la migración de los regímenes de beneficio definido hacia los regímenes de contribución definida, aún quedan pendientes de transformar los regímenes de las Universidades Públicas Estatales, las Sociedades Nacionales de Crédito, y las otras entidades con obligaciones pensionarias, así como los pertenecientes a los estados y municipios.^{90/}

Seguir postergando esta situación por parte del Poder Ejecutivo Federal, así como por el H. Congreso de la Unión, significaría para el Estado asumir los compromisos de obligaciones pensionarias de esos regímenes, lo cual no sólo pondría en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, sino también el acceso de la población a mínimos de bienestar en salud, educación y alimentación.

Con las sugerencias formuladas por la Auditoría Superior de la Federación, se busca impactar positivamente en la solución de la problemática detectada por el Poder Ejecutivo Federal, consistente en dar viabilidad a las finanzas públicas y asegurar una pensión al trabajador al término de su vida laboral, mediante el fortalecimiento de la regulación, supervisión y operación tanto de los regímenes de beneficio definido como de contribución definido, y a la vez prever las acciones requeridas que en el mediano y largo plazos habrá de adoptar el Estado para garantizar los servicios médicos para pensionados y una pensión a los adultos mayores de 65 años que carecen de seguridad social que en 2050 ascenderán a 24.4 millones de personas, el 20.0% de la población total, proyectada para ese año.

^{90/} La razón por la que no se considera a PEMEX en los regímenes pensionarios que deben ser transformados se explica porque en el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley de Deuda Pública, publicado el 11 de agosto de 2014, se dispone que: "(...) Petróleos Mexicanos alcance un acuerdo para modificar el contrato colectivo de trabajo aplicable en la empresa y en los organismos subsidiarios, modifique el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, 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. Además, las modificaciones deberán contemplar (sic), 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 y que contemple (sic) un ajuste gradual a los parámetros para determinar las pensiones de los trabajadores activos, incluyendo la edad de retiro para reflejar el cambio en la esperanza de vida, con objeto de ajustarla a los parámetros actualmente establecidos en los demás sistemas de pensiones y jubilaciones de las instituciones del Gobierno Federal (...)"

Glosario de términos

Activo neto proyectado (ANP)	Se denomina activo neto proyectado al que resulta de las obligaciones por beneficios definidos menos los activos del plan y menos (o más) las partidas pendientes que amortizar, en caso de saldo deudor. Representa un pago anticipado de los beneficios al retiro. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Activos del plan (AP)	Son los recursos destinados específicamente para cubrir los beneficios al retiro y, en su caso, los beneficios por terminación y directos a largo plazo. Son activos restringidos en un fideicomiso o segregados para que sólo puedan ser utilizados para el pago de obligaciones al retiro y, en algunos casos, para el pago de beneficios por terminación y directos a largo plazo. Los activos del plan pueden ser eventualmente retirados por la entidad para fines distintos del pago de beneficios al retiro y por beneficios por terminación y directos a largo plazo. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Beneficio definido	También conocido como sistema pensionario de reparto, es aquél basado en el principio de solidaridad distributiva, consistente en que tanto trabajadores como patrones contribuyen a la conformación de una “bolsa global”, la cual sirve para financiar las pensiones de quienes eligieron este sistema. Independientemente de las contribuciones realizadas a su nombre, si el trabajador cumple con los requisitos establecidos en la norma a que está sujeto (por ejemplo, años de servicio), recibe una pensión de acuerdo con la fórmula que se indica en la Ley que para tal efecto le sea aplicable. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>
Beneficios a los empleados	Son aquéllos otorgados al personal que incluyen toda clase de remuneraciones que se devengan a favor del empleado y/o sus beneficiarios a cambio de los servicios recibidos del empleado. Estas remuneraciones se clasifican en: beneficios directos a corto y largo plazo, beneficios por terminación y beneficios al retiro. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Beneficios al retiro	Son remuneraciones que se pagan al empleado y/o sus beneficiarios, al alcanzar el empleado su edad de jubilación o con posterioridad a ésta y, en algunos casos con anterioridad a ésta, si alcanzan su condición de elegibilidad, derivadas de los beneficios futuros que ofrece la entidad a cambio de los servicios actuales del empleado. Los planes de beneficio al retiro pueden ser por: pensiones, prima de antigüedad e indemnizaciones, ya sea por jubilación o por retiro sustitutivo de jubilación y otros beneficios al retiro. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Beneficios directos a corto y largo plazos	Son remuneraciones que se pagan regularmente al empleado durante su relación laboral, como sueldos y salarios, tiempo extra, destajos, comisiones, premios, gratificaciones anuales, vacaciones y primas sobre las mismas. Si son pagaderos dentro de los doce meses siguientes al cierre del periodo son a corto plazo; si lo son a más de doce meses, son a largo plazo. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Beneficios por terminación	Son remuneraciones que se pagan al empleado o a sus beneficiarios al término de la relación laboral antes de haber llegado a su edad de jubilación; por ejemplo: indemnizaciones legales por despido, bonos o compensaciones especiales ofertadas a cambio de la renuncia voluntaria, prima de antigüedad por las causas de muerte, invalidez, despido y separación voluntaria antes de la fecha de jubilación o de retiro sustitutivo de jubilación, gratificaciones adicionales y servicios médicos. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Contribución definida	También conocido como sistema pensionario de capitalización individual, es aquel que permite al trabajador disfrutar de una pensión en razón del saldo que acumule en una cuenta individual de la que es titular; en ella, se depositan las aportaciones realizadas a su nombre, por sí mismo, por el patrón y por el Gobierno Federal por concepto de ahorro para el retiro, y es administrada por una Afore. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>

Costo neto del periodo (CNP)	<p>En los planes de beneficios al retiro, por terminación y directos a largo plazo, este concepto se integra de los siguientes componentes, que reflejan los términos de dichos planes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costo laboral del servicio actual (CLSA) representa el costo del periodo de beneficios al empleado por haber cumplido un año más de vida laboral con base en los planes de beneficios. • Costo financiero (CF) corresponde al costo del financiamiento por el periodo atribuible a la obligación por beneficios definidos, considerando en su cálculo los efectos por los pagos estimados del periodo. • Rendimiento esperado de los activos del plan (REAP), en el caso de que existan fondos específicos con el fin de cubrir los beneficios, el rendimiento de estos activos y sus fluctuaciones por cambios de valor constituyen un ingreso o un costo atribuible al fondo de los planes de beneficios, considerando en su cálculo los efectos derivados de las aportaciones y los pagos estimados del mismo periodo. • Costo laboral del servicio pasado o servicio pasado representa la amortización o reconocimiento directo en el periodo del servicio pasado (SP). • Ganancia o pérdida actuarial neta (GPAN) es la amortización o reconocimiento directo en el periodo de las ganancias o pérdidas actuariales. • El efecto de cualquier reducción o liquidación anticipada que no califica como una reestructuración o discontinuación de una operación. Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.
Fondo de pensiones	Es un patrimonio creado para cumplir con el Plan de Pensiones y cuya gestión, custodia y control se realizan de acuerdo con la legislación en vigor. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>
Ganancias o pérdidas actuariales (GPA)	Resultan de: cambios a los supuestos utilizados para calcular la obligación por beneficios definidos, principalmente en las hipótesis demográficas, de cambios a la vida laboral remanente o a los supuestos sobre los que se determina la obligación por beneficios definidos (siempre y cuando no se trate de reducciones que modifiquen la obligación de manera sustancial); y de ajustes que resulten por la valuación de los activos del plan conforme a las NIF particulares y por la cuantificación de su rendimiento estimado de acuerdo con una tasa esperada. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Jubilaciones	Prestaciones de carácter laboral que consisten en la entrega de una pensión vitalicia a los trabajadores cuando cumplen determinados requisitos de antigüedad, edad o en caso de invalidez por accidente de trabajo, que cubre parte o la totalidad del sueldo que el trabajador percibía al momento de su retiro. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>
Jubilados	Persona que al cumplir con los requisitos de antigüedad, edad o en su caso invalidez por enfermedad o accidente de trabajo, concluye su vida laboral y obtiene una pensión. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>
Liquidación anticipada de obligaciones	Son los pagos anticipados al empleado y las transferencias de activos y pasivos, siempre y cuando sean actos irrevocables que liberen a la entidad de la responsabilidad primaria de los beneficios definidos que se liquidan, así como de los riesgos de los activos y pasivos transferidos. Si bien, constituyen una liquidación anticipada de obligaciones por beneficios adquiridos, en algunos casos el empleado continúa trabajando para la entidad y puede continuar recibiendo en el futuro beneficios definidos en el propio plan de beneficios o en otro nuevo. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Método del crédito unitario proyectado	Es un método de valuación actuarial que considera cada año de servicio prestado como generador de una unidad adicional de derecho a los beneficios y se valúa cada unidad de forma separada asignándole una probabilidad de que el evento ocurra para determinar la obligación devengada. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>

Obligación por beneficios adquiridos (OBA)	En los planes de beneficios definidos al retiro, este pasivo representa el valor presente de los beneficios de la OBD que ha dejado de ser contingente en relación con la vida laboral remanente del empleado, por lo que éste ya tiene derecho a recibirlos, en el presente o en el futuro, al alcanzar su edad de jubilación o a partir de ésta y no están condicionados por una relación de trabajo en el futuro. Se calcula con base en los servicios prestados con sueldos proyectados o en el costo futuro de otros beneficios al retiro, en los términos de cada plan de beneficios. En la determinación de esta obligación sólo se incluye al empleado jubilado y al empleado activo elegible a recibir los beneficios. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Obligación por beneficios definidos (OBD)	En los planes de beneficios, este pasivo representa el valor presente del total de los beneficios devengados de acuerdo con los años de servicio prestados que la entidad espera pagar 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 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 sueldos proyectados o en el costo futuro tanto de otros beneficios al retiro como de beneficios por terminación por causas distintas a la reestructuración, en los términos de cada plan, a una fecha determinada. En la determinación de la obligación por beneficios al retiro se incluyen a todos los empleados (jubilados y activos); en adición, en otros beneficios al retiro, se incluyen a empleados activos en condiciones de elegibilidad y a quienes aún no han alcanzado dicha condición de elegibilidad. En el caso de beneficios por terminación por causas distintas a la reestructuración se incluyen a todos los empleados en activo. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Partidas pendientes de amortizar	Están constituidas por el saldo del servicio pasado y por el saldo de ganancias o pérdidas actuariales, aún no amortizados. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Pasivo laboral	Es el compromiso que ha adquirido la entidad por el valor presente del total de las remuneraciones que se pagan por concepto del Régimen de Jubilaciones y Pensiones. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Pasivo neto proyectado (PNP)	Resulta de la obligación por beneficios definidos menos los activos del plan y menos (o más) las partidas pendientes de amortizar. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Pasivo/(activo) neto proyectado	Resulta de las obligaciones por beneficios definidos menos los activos del plan y menos (o más) las partidas pendientes que amortizar. En caso de que el saldo anterior fuera deudor, se denomina activo neto proyectado. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Pensionados	A las personas que, habiendo satisfecho los requisitos que al efecto establece la normativa aplicable, reciben un monto de dinero de manera periódica, ya sea como pensionados directos como consecuencia de una incapacidad permanente total; incapacidad permanente parcial; invalidez; retiro; cesantía en edad avanzada o vejez, o bien como resultado de una pensión derivada, que corresponde a los beneficiarios de los trabajadores en activo o pensionados, y que al fallecer éstos, reciben una pensión por viudez, orfandad o ascendencia. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>
Pensiones	Monto de percepción periódica que sustituye los ingresos de una persona al momento de la jubilación o en casos de invalidez, incapacidad o defunción, en este caso para los beneficiarios. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>
Plan de beneficio definido	Son aquéllos en los que la responsabilidad de la entidad termina hasta la liquidación de los beneficios y cuyos montos de retiro se determinan con base en una fórmula o un esquema establecido en el mismo plan de beneficios. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Plan pensionario	Es el derecho que adquiere un trabajador o sus beneficiarios de disfrutar de una pensión proveniente de algún plan establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, que haya sido autorizado y registrado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir los requisitos establecidos por ésta. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>

Planes de contribución definida	Son aquéllos en que la entidad acepta entregar montos de efectivo preestablecidos a un fondo de inversión determinado y en los que los beneficios del empleado consistirán en la suma de dichas aportaciones, más o menos las ganancias o pérdidas en la administración de tales fondos. La responsabilidad de la entidad en relación con estos planes, se limita al pago de las contribuciones definidas y usualmente las entidades no adquieren obligación de efectuar aportaciones complementarias. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Portabilidad de beneficios	Transferir los derechos obtenidos en distintos regímenes de seguridad social a otro sistema de la misma naturaleza. <i>Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007.</i>
Reducción de obligaciones	La reducción de obligaciones se refiere a la: <ul style="list-style-type: none"> • Terminación de los años de servicio del empleado antes de lo esperado; por ejemplo, una reducción parcial de personal por el cierre de una planta o la discontinuación de un segmento de la entidad. • Modificación de los términos o condiciones de un plan de beneficios de tal forma que un componente significativo de los servicios futuros a prestar por los empleados actuales no va a considerarse para el cómputo de los beneficios en su momento, o bien, será tomado en cuenta con beneficios menores a los actuales. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Régimen pensionario	Conjunto de normas que determinan la modalidad del sistema de pensiones a los que tienen derecho los trabajadores, ya sea beneficio definido o contribución definida. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>
Reserva actuarial	Desde el punto de vista prospectivo, es la diferencia entre el valor presente de las obligaciones futuras por concepto de pago de los beneficios a cubrir, menos el valor presente de las contribuciones que se realizarán para el pago de beneficios. <i>Instituto Mexicano del Seguro Social mediante el oficio núm. 09 52 80 61 4B30/901 del 10 de junio de 2014.</i>
Servicio pasado (SP)	Es el que se deriva del valor presente de la obligación por beneficios definidos que se otorgan al empleado por servicios prestados en periodos anteriores, el cual se origina: al momento en que se estableció el plan de beneficios (pasivo o activo de transición inicial); por introducción de un nuevo plan de beneficios o por modificaciones subsecuentes a dicho plan de beneficios; y, por el reconocimiento retroactivo de beneficios a empleados después de establecido el plan por el traspaso de personal entre entidades con reconocimiento de antigüedad. <i>Norma de Información Financiera D-3 Beneficios a los empleados.</i>
Sistema de pensiones	Son aquellos que tienen como función el procurar que los trabajadores, al final de su vida laboral, o bien sus beneficiarios en caso de su fallecimiento, reciban un flujo de ingresos en forma periódica. Los sistemas de pensiones pueden ser: públicos (Ley del ISSSTE y la Ley del Seguro Social, principalmente); privados (instituciones de seguros); de tipo ocupacional (ofrecidos por algunas empresas públicas o privadas a sus trabajadores), o personales (aquéllos a los cuales los trabajadores se adhieren de manera voluntaria por conducto de un intermediario financiero). <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>
Suficiencia financiera	Medida con la cual se determina la suficiencia de los activos del sistema de pensiones y para financiar los pasivos de los mismos en términos de valor presente actuarial. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>
Sustentabilidad financiera	La reducción de la dependencia del financiamiento externo y la generación de recursos propios, orientados a garantizar la suficiencia económica y financiera. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>
Viabilidad financiera	Es la capacidad de una organización de obtener fondos necesarios para satisfacer sus requisitos funcionales a corto, mediano y largo plazo. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/439/14 del 16 de junio de 2014.</i>

Bibliografía ^{91/}

- Academia Mexicana de la Lengua, Diccionario escolar de la AML, México, 2014.
- Auditoría de Desempeño Núm. 101 "Sistema de Evaluación del Desempeño".
- Auditoría Superior de la Federación, *Metodología para la Evaluación de Políticas Públicas, versión 01, agosto 2013.*
- Auditoría Superior de la Federación, *Metodología para la Evaluación de Políticas Públicas, versión 03, junio 2014.*
- Boletín Técnico Número 24-2006 del Comité Técnico Nacional de Seguridad Social, *Portabilidad de Beneficios en el Sistema Público de Pensiones del ISSSTE*, México, 2006.
- Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929.*
- El Economista, *Teoría moderna de los portafolios*, <http://eleconomista.com.mx/fondos/2011/09/08/teoria-moderna-portafolios>.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de la República Mexicana de 1857, número 4888.*
- Instituto Mexicano del Seguro Social, *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2001.*
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Políticas Públicas de Pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro, p. 95.*
- Organización Internacional del Trabajo, *Convenio Número 102 Sobre la Seguridad Social (norma mínima)*. Ginebra, 1952.
- Organización Internacional del Trabajo, *Administración de la Seguridad Social*. Ginebra, Asociación Internacional del Trabajo, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo -, *Financiación de la Seguridad Social*. Ginebra, Asociación Internacional del Trabajo, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo -, *Principios de la Seguridad Social*. Ginebra, Asociación Internacional del Trabajo, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo, *Regímenes de Pensiones*. Ginebra, Asociación Internacional del Trabajo, 2001.
- Plan Nacional de Desarrollo de los periodos 1995-2000; 2001-2006; 2007-2012 y 2013-2018.
- Portal de Internet del CONEVAL; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/MatrizIndicadores/MatrizIndicadoresQuees.aspx>; consultado el 18 de noviembre de 2013.
- Portal de internet del IMSS; <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/cubo.htm>.
- Portal de internet del ISSSTE; <http://www.issste.gob.mx/issste/anuarios/>
- Portal de internet de PEMEX; <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=7>
- Portal de internet de la CFE; <http://app.cfe.gob.mx/InformeAnual2009/6.2.html>.
- Portal de internet del INEGI; <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=goes04&s=est&c=25557>.
- Portal de internet de la SEP; http://ses4.sep.gob.mx/work/sites/ses/fondos/evaluaciones/IES2009_Evaluacion_y_Diagnostico_2002-2008.pdf.
- Programa Institucional del IMSS del periodo 2007-2018.
- Programa Institucional del ISSFAM del periodo 2007-2018.
- Programa Institucional del ISSSTE del periodo 2001-2018.
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) de los periodos 1997-2000; 2002-2006; 2008-2012 y 2013-2018.
- Programas Sectoriales de Salud, Energía y Educación, 1995-2018.
- Secretaría de Gobernación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de Febrero de 1857, Diario Oficial de la Federación (DOF) del 5 de febrero de 1917.*

^{91/} La evaluación tomó como referencia el modelo para citar del Instituto de Investigaciones Jurídicas, véase Instituto de Investigaciones Jurídicas, Lineamientos y Criterios del Proceso Editorial, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

Secretaría de Gobernación, *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1959.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, pág. 44, DOF, 31 de mayo de 1995.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, pág. 22, DOF del 20 de mayo de 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000*, *Diario Oficial de la Federación* del 7 de noviembre de 1997.

Solís Soberón, Fernando, *Los Sistemas de Pensiones: La Agenda Pendiente*, México, Instituto Tecnológico de México, 2000.

Vázquez Colmenares Guzmán, Pedro, *Pensiones en México: La Próxima Crisis*, México, Siglo XXI, 2012.