

# LOS PASIVOS LABORALES DEL SECTOR PÚBLICO, UNA BOMBA QUE EMPIEZA A DETONAR.

*Héctor Alfredo Ramírez Cárdenas<sup>117</sup>*

**Sumario.-** Palabras Clave. Resumen. 1. Sistema de Pensiones en México. 2. Seguridad Social de la población en proceso de envejecimiento. Bibliografía.

**Palabras Clave.-** Sistemas Públicos de Pensiones, Gasto Público, Programas de Beneficio, Pasivos Laborales, Población en Proceso de Envejecimiento.

## Resumen.

No somos pocos, quienes desde hace años venimos comentando que los pasivos laborales de una centena de sistemas públicos de pensiones carentes de toda viabilidad financiera constituían una bomba de tiempo <sup>118</sup>, una bomba de tiempo que hoy ya esta detonando, y es que, es un secreto a voces, que ya no hay dinero para pagar las pensiones de mas de cuatro millones de beneficiados, lo saben, lo han sabido los líderes sindicales, los directivos empresariales y los funcionarios del gobierno, pero nadie ha querido asumir el costo social y político.

Recordemos que los pasivos laborales, son pasivos contingentes; es decir, que dependen de diversas circunstancias y que con diversas metodologías actuariales se calculan estimando las obligaciones de una empresa o institución con su trabajadores activos y jubilados considerando cuánto tiempo deberá pagar sus sueldos y pensiones, suponiendo un esquema de retiro y de esperanza de vida. Dicho de otro modo, los pasivos

---

<sup>117</sup> Abogado egresado de la Universidad Autónoma de Puebla, con maestría en Derecho Privado por la Universidad Iberoamericana Puebla, Catedrático titular de las materias de Derecho del trabajo y de Derecho de la Seguridad Social, en la Universidad Anáhuac, y Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla; Catedrático en la maestría de Derecho Fiscal en la propia Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, Asesor, capacitador, y conferencista de Coparmex, Canacindra y otros organismos empresariales. Del año 2006 al 2012 se desempeñó como titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos en la Delegación Tlaxcala del Instituto Mexicano del Seguro Social. Hoy en día esta dedicado a la docencia, y es socio director del Bufete Asesoría Jurídica Familiar, y la empresa Investigación y capacitación empresarial S.C. empresa líder en capacitación, y asesoría empresarial. <http://mx.linkedin.com/in/ramirezcardenasalfredo/>

<sup>118</sup> Ramírez Cárdenas Alfredo, “Los pasivos laborales del sector publico, una bomba de tiempo”. Editorial Popocatépetl, México. 2005

laborales del sector público son las prestaciones a las que el IMSS, Pemex, Comisión Federal de Electricidad, las Universidades Públicas, diversas paraestatales y las Entidades Federativas, entre otras, actuando como patrones están obligados conforme a los contratos colectivos de trabajo celebrados con su sindicato y que no son sino el resultado de los excesos en las prestaciones contractuales, la parte “obesa” de las “bondades” del gobierno en sus tres ordenes de gobierno con sus empleados y los de las paraestatales y que fueron otorgadas sexenalmente sin ton ni son por los gobiernos priistas a partir de Lázaro Cárdenas y que hoy se endosan al gasto público.

## **1. Sistema de Pensiones en México**

Una característica del sistema de pensiones en México es su alta fragmentación (coexisten un sistema de reparto y uno de capitalización individual), debido a que han respondido a distintas problemáticas, muchas de ellas asociadas con negociaciones contractuales en el sector público, y no a una política social planificada.

En México se reportan 104 programas de beneficio definido (en este esquema el trabajador no ahorra para su retiro), según Andrés Castro, presidente ejecutivo para Latinoamérica de SURA, una de las empresas que administra pensiones bajo el sistema de capitalización individual. Destacan el de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Pemex, pero también están los de la mayoría de los gobiernos y universidades estatales.

Cada año el gobierno toma una cifra creciente de los impuestos federales, para cubrir obligaciones con al menos 104 fondos de pensiones que se encuentran descapitalizados. Los sistemas de pensiones del IMSS y el ISSSTE, los de los estados, universidades públicas, municipios y otros, ya son subsidiados con recursos fiscales que afectan otras partidas de las finanzas públicas. Actualmente el gobierno ya destina cerca del ocho por ciento del presupuesto de egresos de la federación en subsidios adicionales para fondar las pensiones.

Para tapar el hoyo que ya tienen las finanzas estatales, cada año el gobierno mexicano toma 528,000 millones de pesos, equivalentes a 3.8% del PIB, del dinero debería ir tanto a dependencias federales, como a las secretarías de estado<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Soto, Orquídea. “El problema de las pensiones ya está aquí”, Revista Forbes, México, 2015

El economista Pedro Vázquez Colmenares<sup>120</sup>, ya desde el 2012 alertaba: “El problema de las pensiones es como una gran chequera social, (los desembolsos) ya tienen nombre, monto y fecha, pero no nos hemos preocupado por revisar el saldo. En esta misma década se puede vulnerar a los trabajadores en sus sistemas de pensiones. La sociedad tiene que solucionar el problema aceptando el reto. Durante muchos años lo que han hecho es poner en riesgo a los trabajadores y eso es una realidad: la insolvencia ya está aquí y todo el sistema presupuestal está destinando cada vez más recursos a las pensiones en ayuntamientos, dependencias federales y otros.”

De acuerdo a economistas relacionados con esta realidad de las finanzas públicas ligadas a las prestaciones sociales y a los fondos de jubilaciones y pensiones de “todo el sector público”, la cifra absoluta es escandalosa porque representa ya más del 20 por ciento del Producto Interno Bruto nacional.

Dicho de otra manera, los “pasivos laborales” relacionados a prestaciones sociales ligadas a las pensiones y jubilaciones, junto con otras prestaciones, están relacionadas con los afiliados al ISSSTE, IMSS, instituciones sociales de estados y municipios, todo aquel servidor público, incluidos los maestros, le cuestan al país 69% del PIB, un billón de pesos por cada punto porcentual. Pero además los pasivos por pensiones del IMSS, Pemex, CFE, universidades públicas y gobiernos estatales, hoy superan en valor a la economía mexicana, y representan por tanto, la quiebra técnica, pues estos compromisos son financieramente imposibles de cumplir.

Por poner ejemplos, en el 2010, la Auditoría Superior de la Federación determinó que el déficit global –con datos de la Cuenta Pública de 2009- de 25, solo de 25 Universidades Públicas Estatales (UPES), tan sólo en ese periodo, era de 496 mil 392.2 millones de pesos, una cifra que representó el presupuesto conjunto de las Secretarías de Educación Pública, Salud, Desarrollo Social y Seguridad Pública para 2012.<sup>121</sup>

Sin embargo, ahora se calcula que el pasivo laboral total y no reconocido como deuda pública de las UPES supera el billón de pesos. En esas 25 universidades se estima que laboran 134 mil 125 trabajadores activos y más de 27,900 pensionados.

---

<sup>120</sup> Vázquez Colmenares Pedro, “Pensiones en México, la próxima crisis”. Siglo XXI Editores, México, 2012

<sup>121</sup> Arena Pública. “Pensiones universitarias, el pasivo del billón de pesos”. 2014

Tan sólo los pasivos laborales del IMSS, en el rubro de beneficios definidos, equivale a 1.5 billones de pesos, esto es más de 10% del PIB, mientras que el presupuesto total del Instituto es de 497,695 millones de pesos, según su último informe entregado al Congreso.

El instituto cuenta con 443 mil 280 plazas, que se dividen en 366 mil 476 plazas sindicalizadas (incluyen personal de base, sustitutos y médicos residentes), 41 mil 536 plazas de confianza y 35 mil 268 plazas no presupuestarias (honorarios, personal para diversas campañas, supervisores, notificadores, entre otros)<sup>122</sup>, pero los riesgos financieros para el IMSS aumentan conforme aumenta la edad de sus trabajadores. En la proximal década habrá cerca de 136,000 nuevos pensionados en el IMSS. Esto absorberá cada vez más recursos e injustamente dejará al Instituto sin presupuesto para atender a sus derechohabientes.

La pensión promedio en el IMSS es de 13,690 pesos mensuales y el esquema permite que los jubilados reciban 32% más de ingresos que el promedio de los trabajadores activos. Además, el salario pensionable se integra por 13 conceptos adicionales, como apoyos económicos para renta, despensa y sobresueldos a médicos. Se estima que para el 2030 habrá más de 400 mil pensionados y jubilados por lo que la dependencia requerirá alrededor de 103 mil millones de pesos anuales solo para solventar el gasto por el retiro de sus trabajadores.

Las proyecciones del instituto señalan que entre 2030 y 2055 se alcanzará el punto más alto de trabajadores retirados, lo que constituirá mayores gastos para la dependencia, ya que se requerirán poco más de 103 mil millones de pesos para solventar los pagos por los empleados que fueron contratados antes de 2005 con las prestaciones del régimen anterior<sup>123</sup>, en el que el IMSS era el único responsable de pagar las pensiones de sus trabajadores.

---

<sup>122</sup> Valuación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones y Prima de Antigüedad e Indemnizaciones de los Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social bajo la Norma de Información Financiera D-3 “Beneficios a los Empleados al 31 de diciembre de 2013 y Proyecciones para 2014”.

<sup>123</sup> Convenio suscrito el 14 de octubre de 2005 entre el IMSS y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social. Mediante esta disposición se modificaron para los trabajadores contratados a partir del 16 de octubre de 2005 los requisitos de edad y antigüedad para la jubilación por años de servicio al pasar de 27 (mujeres)/28 (hombres) años de antigüedad y sin requisito de edad en este Régimen a 34 (mujeres)/35 (hombres) y 60 años de edad. Asimismo, para este Convenio se establece un nuevo esquema de financiamiento

El costo fiscal del pasivo laboral del IMSS entre 2012-2050 será de 32.9% del PIB, sobre todo por el pago de pensiones relacionadas con la Ley de 1973, es decir aquella generación que tiene derecho a una pensión garantizada, pero también porque crecerá la población en edad para jubilarse.

En pocas palabras el sistema público de pensiones está quebrado. Ésta es la conclusión lógica del documento “Política pública de pensiones y jubilaciones”, de 193 páginas, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que evalúa el periodo 1995-2013 y proyecta su sustentabilidad actuarial hacia 2050, e incluso ofrece estimaciones para 100 años, de suyo cuestionables, debido la ausencia de los supuestos metodológicos que las sustentan.

La revisión de la cuenta pública de 2013 evidenció que el sistema de pensiones y jubilaciones de México, integrado por un régimen público, federal y estatal, híbrido –el viejo sistema solidario, de reparto, complementado con esquemas que compensan las bajas subvenciones, y una parte en proceso de desestatización, otro para personas mayores de 65 años de edad que carecen de esa prestación social, conocido como “pensión para adultos mayores”, financiado por el Estado, y uno privatizado, para los trabajadores del sector empresarial, usufructuado por las afores–, está en una grave crisis.

De acuerdo con la ASF, los dos primeros regímenes se encuentran en serios problemas financieros que, de no resolverse adecuadamente, pueden colapsarse. Esto debido, entre otros factores, al creciente número de trabajadores gubernamentales que concluirán su ciclo laboral activo, lo que aumentará vertiginosamente los pasivos laborales públicos.

Los fríos cálculos actuariales señalan que, a valor presente, entre 2009 y 2013, los regímenes de pensiones y jubilaciones administrados por instituciones y entidades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los organismos constitucionalmente autónomos, aumentaron su déficit –la diferencia entre los ingresos y las obligaciones de pago– en 184 por ciento, al pasar de -1.3 billones de pesos a -3.8 billones de pesos.

Los pasivos laborales, según la ASF, equivalen a 69 por ciento del producto interno bruto (PIB) de 2013 y a 218 por ciento del gasto neto presupuestario pagado (4.2 billones de pesos). Es 14.6 veces mayor al endeudamiento neto del sector público presupuestario (589 mil millones de pesos).

La disparidad en las pensiones de los empleados de los diversos niveles de gobierno son increíbles, las pensiones medias varían entre 1.8 mil pesos mensuales y 63.3 mil pesos. Aquella es para el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot) y ésta para la Judicatura. El grueso de ellas se ubican en 10 mil pesos y menos de 15 mil pesos (23 instituciones, 35 por ciento del total), y en 15 mil pesos y menos de 20 mil pesos (14 instituciones, 21.5 por ciento del total). Cuatro organismos son los privilegiados además de la Judicatura: Luz y Fuerza del Centro (LFC) con 56 mil pesos; Bansefi, con 53.9 mil pesos y PMI, con 53.8 mil pesos

Las pensiones mínimas de las máximas son para la Universidad de Sonora con 13.9 mil pesos; BNCI, con 11.4 mil pesos, e Infonacot, con 1.8 mil pesos. El 39.4 por ciento del total (26 instituciones) otorgó pensiones máximas que no superaron los 50 mil pesos. En 15 organismos oscilan entre 50 mil pesos y menos de 100 mil pesos. En otra cantidad similar varían de 100 mil pesos y menos de 20 mil. Cada uno equivale al 23 por ciento del total<sup>124</sup>. No deja de llamar la atención que mientras la mayoría de los empleados públicos dejan su vida activa a cambio de pensiones pobres y miserables, los jefes del Ejecutivo, por 6 años de actividad, perciban pensiones vitalicias insultantes y otros beneficios a costa del presupuesto.

La mayor presión para las finanzas públicas proviene en mayor medida de los sistemas de pensiones de los gobiernos estatales. Aun así, el asunto de las pensiones no está considerado en la reciente reforma constitucional en materia de disciplina financiera de estados y municipios. Ni siquiera porque dentro de 10 años el pago de pensiones representará casi la mitad de toda la nómina estatal 46%, según estimaciones de la calificadora Standard & Poor's (S&P).

El gobierno federal ya destina hoy el equivalente a 3.9 % del PIB, cerca de 530,000 millones de pesos para el pago de pensiones estatales, y toma ese dinero del gasto programable: es decir, de lo que hace llegar a entidades federales, como son las secretarías de estado. Para complicar más el escenario, el aumento en la expectativa de vida, que ya sobrepasa los 70 años, extiende el tiempo de cobertura de las pensiones y configura una

---

<sup>124</sup> Contralínea.com, “Quiebra inminente del sistema público de pensiones”. Nota publicada el 20 de Mayo del 2015

amenaza más para los recursos públicos. “El tema de envejecimiento está acercando a México cada vez más a una crisis financiera”, opina Moisés Pérez, analista de Invex.<sup>125</sup>

## **2. Seguridad Social de la población en proceso de envejecimiento.**

La mayor y cambiante demanda de la seguridad social de una población en proceso de envejecimiento, exigirá más recursos, cambios administrativos y nuevos tipos de servicios médicos. La población mexicana atraviesa por una fase de plena y acelerada transición demográfica. Este proceso se inició en la década de los treinta con el descenso paulatino de la mortalidad, y posteriormente se acentuó, a mediados de los sesenta, con la declinación de la fecundidad. Estos cambios han implicado profundas transformaciones en la distribución por edades de la población. De hecho, transitamos en la actualidad de una población *joven* a otra más *entrada en años*.

El cambio demográfico en México se ha producido con tal velocidad que hoy nos encontramos ante la necesidad de atender los efectos del alto crecimiento poblacional del pasado y de preparar las respuestas institucionales y sociales para encarar los desafíos presentes y futuros que representa el envejecimiento demográfico. Este proceso seguramente tendrá que influir de distintas maneras y formas en la sociedad, la economía, la política y la cultura.

Los niveles de envejecimiento que a los países europeos les tomó más de dos siglos alcanzar, en México se lograrán en apenas media centuria, de manera tal, que no solo no tendremos ese bono demográfico, si no que no hemos salido del subdesarrollo cuando ya estamos entrando a la etapa del envejecimiento, y por ende junto con problemas apremiantes aún no resueltos se agrega ahora el costo social y económico del envejecimiento.<sup>126</sup>

Y es que en nuestro país, el crecimiento demográfico de los adultos mayores, que en la actualidad *registra tasas inéditas* (de alrededor de un 3.7%) continuará acelerándose hasta alcanzar un ritmo promedio anual del 4.6% durante la tercera década del presente siglo, lo que implica que este grupo tiene el potencial para duplicar su tamaño cada 19 años.

---

<sup>125</sup> Soto, Orquídea. Op. Cit.

<sup>126</sup> Ramírez Cárdenas, Alfredo. “El envejecimiento demográfico y el sistema de pensiones en México”. UPAEP, 2014.

Con esta tasa se requerirán plazos cada vez más breves, de aproximadamente 15 años, para multiplicar por dos el tamaño de las personas de la tercera edad.<sup>127</sup>

Su tamaño aumentará de menos de 8 millones que teníamos en el 2002 a 18.4 millones en el 2025, 22.2 millones en el 2030 y a 36.2 millones en el 2050.

Para una minoría, el retiro del trabajo con la protección de una pensión es un evento posible, en tanto que la gran mayoría, ante la necesidad de obtener ingresos para costear la subsistencia, se ve obligada a seguir en la actividad económica hasta que sus fuerzas y capacidades se lo permiten. La confluencia de estas experiencias explica las altas tasas de participación laboral después de los 65 años y establece rasgos de un calendario tardío y con alta dispersión del retiro con una edad mediana de 69.4 años y un rango intercuartil de aproximadamente 20 años.

Antes, los empacadores en los supermercados o “cerrillos” eran niños. Ahora se han incorporado a esa actividad adultos mayores, ya que la falta de acceso a una pensión o a que reciben una que no les alcanza para cubrir sus gastos, los obliga a trabajar por una propina. Seis de cada 10 mexicanos mayores de 65 años no están en ningún sistema de retiro que garantice una pensión en la vejez.

Y un problema trae otro, y es que el que los adultos en edad de jubilación sigan activos laboralmente inhibe la productividad del país, ya que se impide la incorporación de jóvenes con mayor capacitación, opina Pérez, de Monex. Estimaciones hablan de que 25% de las personas de más de 80 años siguen trabajando.

El incremento de personas mayores que carecerán de una subvención de retiro, ya sea porque no cotizaron el tiempo suficiente para tener derecho a ella, debido la pérdida de la estabilidad en el empleo formal, por ejemplo, o porque simplemente se vieron obligados a sobrevivir en la robusta marginalidad del mercado laboral informal, o entre las filas de la degradante población económicamente no activa, obligará al Estado a destinar mayores fondos a la “pensión para adultos mayores”, en caso que se les quiera ofrecer un ingreso mínimo que les garantice una senectud miserable en lo que les resta de vida, y en caso que subsista ese programa en los años subsecuentes.

Por otro lado para nadie es desconocida la obligación legal reconocida por el Estado para garantizar una pensión mínima a los cotizantes de los fondos privatizados, llámense

---

<sup>127</sup> CONAPO, informe 2015



Afores, como necesidad para forzar el fin del sistema solidario, cuyos ahorros acumulados les proporcionarán un ingreso inferior al mismo, y para lo cual la propia ASF considera que el sector público tendrá que erogar 5.1 billones de pesos para cubrir el diferencial entre la pensión alcanzada y la garantizada.

El problema es muy grave, el problema de pensiones trasciende la seguridad social y alcanza al de las finanzas públicas y al de la política, la crisis de las pensiones ya está aquí, y exige soluciones drásticas, es innegable que los pasivos laborales gravitan onerosamente sobre la estabilidad de las finanzas públicas. Sobre todo cuando la financiera del Estado ha sido bruscamente cuestionada por la pérdida en los ingresos petroleros en 2015, que muestran la petrodependencia fiscal petrolera y el fracaso de las diversas y supuestas reformas. El proyecto peñista se desplomó con la caída de la principal fuente de financiamiento de las finanzas públicas: la producción, las exportaciones y los precios internacionales de los hidrocarburos.

Incluso ya el propio Consejo Coordinador Empresarial, por voz de su presidente Gerardo Gutiérrez Candiani, en julio del año pasado aseveró que ya es evidente que México registra problemas similares a los que llevaron a Grecia a su crisis.<sup>128</sup>

La realidad es que como ya lo anotaba, no hay fondos de pensiones, no se ahorró; se está tomando del presupuesto federal, estatal y municipal para pagar las pensiones, y por lo tanto son esos niveles de gobierno y nadie más quienes tienen que responder. El gobierno los actores políticos y las organizaciones de trabajadores se tienen que poner las pilas y con una estrategia de altura, comenzar a revisar sus contratos colectivos, donde se respeten los derechos adquiridos de jubilados y de los trabajadores actuales, pero se modifique las condiciones de jubilación y prestaciones de los nuevos y futuros trabajadores. Así, las aportaciones de los trabajadores y de las empresas paraestatales o instituciones gubernamentales serían suficientes para resolver los pasivos laborales históricos que no serán incorporados a la deuda soberana y, por la otra parte, se daría viabilidad y fortaleza al sistema de pensiones actual.

El gobierno federal tiene una muy grave y urgente responsabilidad sobre todo si partimos de la ineludible premisa de que los déficit pensionarios son responsabilidad de los gobiernos, los patrones y los trabajadores beneficiarios, no de los contribuyentes en

---

<sup>128</sup> El Universal. Nota periodística del 13 de Julio del 2015

general, y bajo este supuesto no pueden seguirse cubriendo del dinero de todos los mexicanos, y en detrimento de múltiples servicios públicos.

## **Bibliografía.**

- Arena Pública. “Pensiones universitarias, el pasivo del billón de pesos”. 2014
- CONAPO, Informe 2015
- Contralínea.com, “Quiebra inminente del sistema público de pensiones”. Nota publicada el 20 de Mayo del 2015
- Convenio suscrito el 14 de octubre de 2005 entre el IMSS y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social. Mediante esta disposición se modificaron para los trabajadores contratados a partir del 16 de octubre de 2005 los requisitos de edad y antigüedad para la jubilación por años de servicio al pasar de 27 (mujeres)/28 (hombres) años de antigüedad y sin requisito de edad en este Régimen a 34 (mujeres)/35 (hombres) y 60 años de edad. Asimismo, para este Convenio se establece un nuevo esquema de financiamiento
- El Universal. Nota periodística del 13 de Julio del 2015
- Ramírez Cárdenas, Alfredo. “El envejecimiento demográfico y el sistema de pensiones en México”. UPAEP, 2014.
- Ramírez Cárdenas, Alfredo. “Los pasivos laborales del sector público, una bomba de tiempo”. Editorial Popocatépetl. México. 2005
- Soto, Orquídea. “El problema de las pensiones ya está aquí”. Revista Forbes, México, 2015
- Valuación Actuarial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones y Prima de Antigüedad e Indemnizaciones de los Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social bajo la Norma de Información Financiera D-3 “Beneficios a los Empleados al 31 de diciembre de 2013 y Proyecciones para 2014”.
- Vázquez Colmenares, Pedro. “Pensiones en México, la próxima crisis”. Siglo XXI Editores, México, 2012