

PROPUESTAS DE LA MESA

MESA III DEUDA PÚBLICA



MARCO LEGAL



Primera
Convención Nacional Hacendaria

PROPUESTAS DE LA MESA III, DEUDA PÚBLICA, DE LA CNH: COMISIÓN TÉCNICA DEL MARCO LEGAL

- 1. Retomar la discusión respecto a la aprobación de legislación en materia presupuestaria y de responsabilidad fiscal.**
- 2. Modificar la Constitución Federal en su artículo 117, fracción VIII, con el fin de incluir el concepto de canje o refinanciamiento de pasivos como uno de los propósitos de la deuda pública de los estados y municipios, y definir el concepto de inversión pública productiva.**
- 3. Armonizar los principios contables a nivel estatal y municipal.**
- 4. Impulsar la elaboración de planes de financiamiento del desarrollo a nivel estatal, que especifiquen los principales proyectos que la entidad planea realizar y las fuentes de financiamiento de los mismos.**
- 5. Realizar una revisión integral del marco jurídico del Distrito Federal en todos los ámbitos. En el caso particular del marco jurídico de la deuda pública del Distrito Federal, es necesario modificar los ordenamientos para que su tratamiento se oriente hacia una convergencia con el de las otras partes integrantes de la Federación.**
- 6. Elaborar un manual de mejores prácticas para la administración de la deuda de estados y municipios y evaluar periódicamente, a través del INDETEC, el avance en su aplicación.**

PROPUESTA 1. Retomar la discusión respecto a la aprobación de legislación en materia presupuestaria y de responsabilidad fiscal.

La instrumentación de un sistema presupuestario que incorpore principios de responsabilidad y prudencia fiscal, congruentes con el desarrollo del país, es fundamental para establecer compromisos institucionales de sostenibilidad fiscal a mediano plazo. No menos importante es aprobar una legislación que reduzca la incertidumbre asociada con el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos (LIF) y del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la cual incide negativamente en el proceso de presupuesto de los gobiernos locales.

Un sistema presupuestario con estas características permitirá un manejo más transparente de los recursos fiscales y establecerá un proceso de rendición de cuentas que redundará en una utilización más eficiente de los recursos captados por el estado.

Por ello, resulta fundamental retomar la discusión sobre las propuestas de nuevas legislaciones en materia presupuestaria y de responsabilidad fiscal bajo los siguientes principios:

- Establecer una trayectoria multianual para el déficit público y los requerimientos financieros del sector público congruentes con la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo;
- Considerar la viabilidad de elaborar presupuestos multianuales que permitan garantizar la consecución de los proyectos de inversión en los sectores estratégicos y canalizar el gasto corriente a las actividades prioritarias con un sano financiamiento.
- Establecer mecanismos de ajuste al presupuesto oportunos y eficientes que, ante la posibilidad de que se presenten eventos inesperados que afecten los distintos componentes de las finanzas públicas, se evite el deterioro de la postura fiscal y la gestación de crisis recurrentes, permitiendo un papel más proactivo de la política fiscal ante los ciclos económicos; y,

- Evitar el financiamiento del gasto corriente con endeudamiento público e ingresos no recurrentes, así como garantizar que la creación de nuevos programas o la ampliación de los existentes esté respaldada con fuentes de financiamiento propias y estables.
- Incluir dictámenes de impacto presupuestal, elaborados por la oficina encargada de Finanzas Públicas a nivel federal, en cada iniciativa de ley.
- Establecer principios de reconducción presupuestal que eliminen la incertidumbre asociada con el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación y que permitan que el Estado Mexicano pueda continuar cumpliendo cabalmente con sus funciones.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para promover el acceso de los gobiernos locales a más y mejores fuentes de financiamiento. Aún cuando los estados y los municipios instrumenten las mejores prácticas en materia de gestión de la deuda pública, un entorno de volatilidad generado por el debilitamiento de la postura fiscal a nivel del Gobierno Federal reduciría sensiblemente la disponibilidad de recursos para financiar proyectos de los gobiernos locales. En este sentido, la administración local de la deuda tiene que enmarcarse en el contexto de una política fiscal responsable.

PROPUESTA 2. Modificar la Constitución Federal en su artículo 117, fracción VIII, con el fin de incluir el concepto de canje o refinanciamiento de pasivos como uno de los propósitos de la deuda pública de los estados y municipios, y definir el concepto de inversión pública productiva.

La Constitución Federal en su artículo 117 (fracción VIII) establece que “los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”.

Así, la Constitución Federal no clarifica la posible capacidad de las entidades federativas para contraer deuda con motivo de canje o refinanciamiento. Esta indefinición entorpece la administración de pasivos de los estados y municipios, limita la obtención de costos de financiamiento más bajos y dificulta la solución de problemas de liquidez. Por ello, la Mesa III de la CNH propone realizar modificaciones al artículo 117 de la Constitución Federal para quedar como sigue:

“los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas o a operaciones de conversión, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”.

Asimismo, es imperante avanzar hacia una definición homogénea de inversión pública productiva que determine con claridad la obligación de que el gasto de inversión en capital sea superior al monto de endeudamiento neto de la entidad, asegurando con ello que los recursos obtenidos por financiamientos netos no se destinen al gasto corriente.

PROPUESTA 3. Armonizar los principios contables a nivel estatal y municipal.

En la actualidad, la mayor parte de las entidades federativas reporta su información financiera a través de su cuenta pública, misma que responde a criterios contables de carácter local establecidos por el Congreso estatal. Ello hace que la calidad y profundidad de la información financiera varíe de entidad a entidad. Así, mientras que algunos estados cuentan con un registro preciso y amplio de sus partidas financieras, otros reportan tan sólo preceptos generales. Más aún, existen diferencias significativas en la forma de registro del mismo concepto entre distintas entidades. Esta situación limita la capacidad para comparar los estados en diversas medidas financieras.

El sistema de contabilidad gubernamental debe ser común, único, uniforme y aplicable a todos los niveles de gobierno. Por ello, los estados y municipios deben utilizar principios de contabilidad estandarizados y generalmente aceptados en la elaboración de la información financiera local. Dichos principios deben ser robustos, con el fin de que puedan aplicarse consistentemente en el tiempo y permitan la creación de un registro histórico de información financiera. Estos principios podrían inspirarse en aquéllos utilizados por el Gobierno Federal.

Para este fin se recomienda definir, a través del Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, un órgano responsable que se encargue de homologar la contabilidad de los estados y municipios.

Este órgano deberá ser responsable de:

- a) Dictar las normas de contabilidad, señalando la metodología contable a aplicar, la periodicidad, estructura y características de los estados contables financieros a producir por las entidades.



- b) Asesorar y asistir técnicamente a las entidades en la implantación de las normas y metodologías que establece.

Asimismo, se debe analizar la posibilidad de que los principios de contabilidad gubernamental formen parte de algún precepto legal, como por ejemplo, una posible *Ley General de Estadística*.

Dentro de las prácticas deseables del sistema de contabilidad gubernamental estandarizado destacan las siguientes:

a) Elaborar y reportar al público en general el balance fiscal de la entidad

La información sobre la postura fiscal de las entidades es de vital importancia para un correcto análisis de la sostenibilidad de su deuda. A pesar de ello, en muchas entidades locales aún no se cuenta con reportes precisos sobre la evolución del balance fiscal de la entidad.

Se debe elaborar y publicar con frecuencia al menos trimestral, el balance fiscal de la entidad. La información referente a estos indicadores de la postura fiscal debe abarcar distintos conceptos, a saber:

- **El balance económico**, que muestra el cambio en la posición financiera neta del sector público y es equivalente al financiamiento que se deriva del endeudamiento más el uso o acumulación de disponibilidades. Este indicador refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, incorporando el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado. Por lo tanto, el balance económico es el indicador más utilizado para evaluar las consecuencias de la política fiscal sobre la sostenibilidad de la deuda pública. El balance económico se obtiene de restar al ingreso corriente y de capital los gastos de la misma naturaleza:
- Ingresos. Deben incluir las entradas de recursos distintas del financiamiento, agrupándolas por su naturaleza en corrientes y de capital. Los ingresos corrientes deben sumar los recursos provenientes de contribuciones con o sin contraprestación, como impuestos, contribuciones a la seguridad social y derechos, así como los ingresos por ventas de bienes y servicios, y los productos y

aprovechamientos distintos de las recuperaciones de capital. Los ingresos de capital deben considerar los recursos provenientes de la venta de activos físicos cuando éstos ya cumplieron el objetivo para el cual fueron creados.

- **Gastos.** Deben incluir las erogaciones distintas al financiamiento agrupándolas en corrientes y de capital. En el rubro de gasto corriente deben de incluirse todas aquellas erogaciones que constituyen un acto de consumo, como pagos por servicios personales y la compra de bienes y servicios, así como las erogaciones sin contraprestación para los fines señalados a través de ayudas, subsidios y transferencias. Por su parte, el gasto de capital debe incluir los recursos destinados a la creación de activos físicos y a la conservación de los ya existentes a través de la realización de obras o la adquisición de bienes muebles e inmuebles, así como las erogaciones para apoyos, subsidios y transferencias para dicho fin.
- **El balance primario**, que muestra la postura fiscal (ingresos totales menos egresos totales) sin incluir el costo financiero de la deuda pública local. Este indicador, medido como el excedente o faltante de recursos financieros en términos monetarios, refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado.
- **El endeudamiento neto**, que muestra el cambio en la deuda pública derivado de la disposición de recursos y la amortización de las obligaciones financieras. Las disposiciones deben de corresponder a los recursos que se obtienen a través de obligaciones financieras que se formalizan a través de contratos, bonos, certificados y documentos que amparan obligaciones, mientras que las amortizaciones deben de incluir aquellas erogaciones que implican el pago total o parcial de las obligaciones financieras.
- **El uso de activos financieros**, que incluye la disminución de los activos derivada de la recuperación de recursos, como depósitos en bancos, documentos, préstamos, aportaciones de capital, fideicomisos, entre otras inversiones financieras, y el uso de los recursos en caja, mientras que la acumulación agrupa las erogaciones para incrementar dichos activos.

Estos reportes proporcionarán información valiosa para que, por un lado, los inversionistas evalúen correctamente el desempeño de las finanzas públicas locales y, por otro, los administradores de deuda cuenten con los indicadores apropiados para desempeñar adecuadamente sus funciones.

b) Avanzar gradualmente hacia un sistema de cuentas que permita integrar el análisis de saldos con el análisis de flujos

La principal fuente de información financiera sobre las entidades locales es la cuenta pública. Algunas entidades complementan esta información con la elaboración de un estado de situación financiera. Otras, como se mencionó anteriormente, reportan su postura fiscal a través de indicadores de balance público. Ello dificulta la conciliación de las cuentas de flujo con las cuentas de acervos, dificultando el análisis de la información financiera.

A nivel internacional, se ha observado un proceso de sustitución de indicadores de la postura fiscal elaborados con base en flujo de efectivo por otros con base en devengado, los cuales muestran la variación neta del patrimonio del sector público. En este sentido, es deseable avanzar gradualmente hacia un sistema de cuentas que permita integrar el análisis periódico de flujos actualmente realizado con un análisis frecuente de cuentas con base en devengado. Al respecto, es pertinente mencionar que la migración al nuevo esquema de las cuentas conlleva adecuaciones profundas en las prácticas contables y presupuestarias actuales que no podrían adoptarse de manera inmediata.

c) Separar claramente entre gastos de operación y gastos de capital

Una política contable transparente debe separar con claridad entre los gastos de operación y los gastos de capital. Ello es fundamental para evaluar la efectividad del gasto y las perspectivas de desarrollo de la entidad, elementos necesarios para valorar con mayor certeza la capacidad futura de pago.

De particular importancia es el desarrollo y publicación de información precisa



sobre las erogaciones en servicios personales, ya que éstas representan la mayor parte de los gastos de operación de los estados y municipios. Si bien estos gastos tienen limitada flexibilidad, el contar con información detallada al respecto permite a las entidades federativas evitar duplicidades y planear a mediano y largo plazo la instrumentación de una política salarial sostenible.

Adicionalmente, es de suma importancia que las distintas categorías de gasto se publiquen de forma suficientemente desglosada por función y objeto. Ello no sólo permite realizar un análisis más completo de las tendencias del gasto público, sino provee elementos que son fundamentales para un adecuado proceso de presupuestación.

Por último, es importante que se haga una clara separación entre los ingresos y gastos de cada una de las entidades paraestatales de las cuentas de la entidad en su conjunto. Con ello se podrá tener información del efecto de ciertas actividades específicas sobre las finanzas públicas, lo que contribuirá a una adecuada evaluación de la capacidad de pago de la entidad.

d) Realizar una adecuada valuación de los activos y pasivos

Los activos de muchas entidades son valuados a precios que no reflejan su valor real. En particular, es práctica común que los activos se valoren a los precios de compra originales, los cuales no reflejan el valor actual del bien.

Una buena práctica es valorar tanto los flujos como los acervos de acuerdo con su capacidad para ser intercambiados por efectivo, es decir, a sus precios actuales de mercado. En particular, los flujos deben ser valorados a los precios vigentes en las fechas en los que son registrados, mientras que los acervos deben ser valorados a los precios vigentes en la fecha de elaboración del estado de situación financiera.

PROPUESTA 4. Impulsar la elaboración de planes de financiamiento del desarrollo a nivel estatal, que especifiquen los principales proyectos que la entidad planea realizar y las fuentes de financiamiento de los mismos.

La elaboración de planes estatales de desarrollo es una práctica común, aunque no universal, de las diferentes entidades federativas. No obstante, la profundidad y el detalle de dichos planes dista mucho de ser homogénea. Al respecto, es pertinente señalar que el contenido de los planes de desarrollo es fundamental para realizar una evaluación precisa de las perspectivas financieras futuras de la entidad.

Sin embargo, pocas son las entidades que especifican las fuentes de los recursos que se utilizarán para instrumentar en la práctica los planes de desarrollo. Sin esta especificación, los planes no proporcionan a los agentes económicos las dimensiones apropiadas sobre la capacidad de desarrollo de la entidad. En este sentido, se considera fundamental promover la elaboración de programas de mediano plazo a nivel estatal que describan los principales objetivos a realizar y las fuentes de su financiamiento. Estos programas deben delinear las acciones necesarias para obtener los recursos financieros que permitan llevar a cabo los objetivos establecidos en los planes estatales de desarrollo. Con ello, se fortalecerán los principios de presupuestación y responsabilidad fiscal de la entidad.

Debido a la importancia que los programas de financiamiento del desarrollo pudieran tener para la planeación de las finanzas públicas estatales, es necesario buscar un compromiso decidido de los estados para avanzar en su elaboración. En este sentido, sería recomendable que se estableciera la obligatoriedad de un plan de dichas características en la legislación estatal respectiva. Asimismo, sería pertinente que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales asesorara a funcionarios estatales en la elaboración del plan en comento.

PROPUESTA 5. Realizar una revisión integral del marco jurídico del Distrito Federal en todos los ámbitos. En el caso particular del marco jurídico de la deuda pública del Distrito Federal, es necesario modificar los ordenamientos para que su tratamiento se oriente hacia una convergencia con el de las otras partes integrantes de la Federación.

En años recientes se ha avanzado de forma notable en los distintos ámbitos de la reforma política del DF. Estas reformas permitieron que, a partir de 1988, el Distrito Federal contara con una Asamblea de Representantes (hoy Asamblea Legislativa) cuyos integrantes son electos por los ciudadanos de la capital, y en 1997 entrara en funciones el primer Jefe de Gobierno del DF electo por el voto universal, libre, directo y secreto de la ciudadanía. A pesar de estos avances, existen aún algunos elementos que deben ser revisados a fin de que el Gobierno del DF tenga un tratamiento similar al de las otras partes integrantes de la Federación.

En particular, destaca el régimen de endeudamiento, cuyo control retiene el Ejecutivo Federal. La deuda pública del DF es contratada directamente y registrada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual deriva los fondos al Gobierno del DF para que éste los destine a las actividades autorizadas en su presupuesto de egresos. Por lo tanto, las condiciones para la contratación de deuda del DF son iguales a las del Gobierno Federal, y ambas se rigen por la Ley General de Deuda Pública, la cual sigue dando al DF el tratamiento de un Departamento Administrativo de la Administración Pública Federal.

Considerando lo anterior, es propuesta de la Mesa III de la CNH realizar una revisión integral del marco jurídico del Distrito Federal. En el caso particular del marco jurídico de la deuda pública del Distrito Federal, se propone modificar los ordenamientos para que su tratamiento se oriente hacia una convergencia con el de las otras partes integrantes de la Federación.

PROPUESTA 6. Elaborar un manual de mejores prácticas para la administración de la deuda de estados y municipios y evaluar periódicamente, a través del INDETEC, el avance en su aplicación.

La heterogeneidad existente a nivel estatal en los ordenamientos jurídicos de la deuda pública, en las normas prudenciales utilizadas, y en los criterios de transparencia y rendición de cuentas ha dificultado la evaluación precisa de riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y ha limitado el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal.

En este contexto, y en el marco de los trabajos de la Mesa III, Deuda Pública, de la Primera Convención Nacional Hacendaria, se propone desarrollar un “Manual de Mejores Prácticas” en materia de deuda pública. El objetivo de este Manual es proporcionar a los estados y municipios una guía de los principales elementos que deben cumplirse para potenciar su acceso a los mercados financieros nacionales en las mejores condiciones de costo y plazo.



Primera
Convención Nacional Hacendaria

Mesa III
Deuda Pública

**MANUAL DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LA
ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA EN ENTIDADES
SUBNACIONALES**

Mayo de 2004

INDICE

Introducción

1. Marco Regulatorio para la Deuda Subnacional

2. Mejores Prácticas en Materia de Presupuestación

3. Introducción de Normas Prudenciales

4. Fortalecimiento del Marco Institucional

5. Mejores Prácticas para Aumentar la Transparencia y la Rendición de Cuentas

Conclusiones

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha llevado a cabo un marcado proceso de descentralización hacendaria en México. Este proceso ha sido especialmente trascendente en el ámbito legislativo y regulatorio que rige la contratación de deuda pública a nivel estatal y municipal.

Previo a 1995, el endeudamiento de estados y municipios se regía por el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Dicho artículo establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debía fungir como único ejecutor de las garantías ofrecidas por los estados y municipios a sus acreedores, cuando éstas se basaban en las participaciones que en ingresos federales les correspondían. Este mecanismo, sin embargo, generaba incentivos inadecuados, ya que el Gobierno Federal, al ser al mismo tiempo el ejecutor de las garantías y la fuente de ingresos para los Estados y Municipios, se constituía implícitamente como prestamista de última instancia.

Para solucionar esta problemática, el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 9° de la LCF, la cual modificó el mecanismo mediante el cual los estados y municipios contratan financiamientos, facultándolos para garantizar sus obligaciones con la afectación en participaciones u otros ingresos propios, de acuerdo con sus Leyes Estatales de Deuda.

Inicialmente, el nuevo mecanismo de afectación de participaciones se aplicó a través de la figura de mandato. Posteriormente, en 2001, se publicó el Reglamento del Artículo 9° de la LCF, en materia del Registro de Obligaciones y Empréstitos de las entidades federativas. Teniendo como marco jurídico este reglamento, se creó el Fideicomiso Maestro como mecanismo de fuente de pago para que las participaciones federales siguieran siendo utilizadas para cubrir el servicio de la deuda pública.



Las modificaciones realizadas al marco legal han permitido que los estados y municipios tengan un mayor acceso a fuentes de financiamiento, el cual se determina con base en criterios de mercado y no por mecanismos discrecionales. No obstante, las ventajas del esquema no han podido ser aprovechadas en su totalidad. La heterogeneidad existente a nivel estatal en los ordenamientos jurídicos de la deuda pública, en los criterios contables y en las normas prudenciales utilizadas, ha dificultado la evaluación precisa de riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y ha limitado el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal.

En este contexto, y en el marco de los trabajos de la Mesa III, Deuda Pública, de la Primera Convención Nacional Hacendaria, se avanzó en el desarrollo de un “Manual de Mejores Prácticas” en materia de deuda pública. El objetivo de este Manual es proporcionar a los estados y municipios una guía de los principales elementos que deben cumplirse para potenciar su acceso a los mercados financieros nacionales en las mejores condiciones de costo y plazo.

Es importante señalar que esta guía se enfoca en principios aplicables a estados y municipios con diferente grado de desarrollo y con diferente estructura institucional en el manejo de la deuda. En este sentido, muchas de las entidades federativas cumplen ya con las prácticas contenidas en el Manual. A pesar de ello, la compilación de prácticas en distintos capítulos, que abarcan desde aspectos legales hasta aspectos institucionales y financieros, permite que dichas entidades se beneficien del contenido del documento. En particular, las directrices, así expuestas, representan oportunidades para que las entidades enfoquen sus esfuerzos en aquellos factores en que perciben mayor distancia de las mejores prácticas.

El Manual está estructurado de la siguiente manera. El primer capítulo se hacen recomendaciones para ajustar el marco regulatorio de la deuda subnacional, estableciendo qué debe incluir este marco.

En el segundo capítulo se establecen directrices para mejorar la elaboración de los presupuestos en los estados y municipios.

En el tercer capítulo se exploran normas prudenciales para ayudar a que la deuda de la entidad sea sostenible.

En el cuarto capítulo se abordan los cambios institucionales para un adecuado manejo de la deuda estatal.

En el capítulo quinto se exploran medidas para aumentar la transparencia en el manejo de la deuda de las entidades y para mejorar el proceso de rendición de cuenta por parte de los administradores de la deuda.

1. MARCO REGULATORIO PARA LA DEUDA SUBNACIONAL

Este capítulo presenta los principales elementos que constituyen mejores prácticas en el diseño de un marco legislativo y regulatorio sobre la deuda pública estatal y municipal:

1. Concentrar la legislación sobre deuda estatal y municipal en un solo ordenamiento jurídico (Ley Estatal de Deuda).

En nuestro país, existe una gran heterogeneidad en la legislación de la deuda pública estatal y municipal. En primera instancia, las normas básicas se especifican a nivel de las constituciones locales. Posteriormente, la legislación se detalla en ordenamientos estatales. No obstante, existe un número significativo de entidades que puntualizan su marco legislativo en varios ordenamientos jurídicos a nivel estatal, entre los que se incluyen los códigos financieros, las leyes de administración financiera y las leyes estatales de deuda pública. Esto dificulta el entendimiento del marco normativo por parte de los actores económicos e inhibe la participación de inversionistas en el mercado de deuda.

De acuerdo con lo anterior, una buena práctica consiste en concentrar los lineamientos generales sobre la deuda pública estatal en las constituciones locales, y los aspectos a detalle de la misma en las normas secundarias. Ello no sólo facilitará su consulta sino que ayudará a eliminar o clarificar posibles inconsistencias que pueden presentarse al contar con distintos ordenamientos jurídicos en la misma materia.

2. Contar con un marco jurídico claro, sencillo y congruente con la legislación federal.

La claridad y la sencillez del marco jurídico son indispensables para que los inversionistas evalúen los distintos riesgos asociados en una operación crediticia, y para que las autoridades instrumenten con eficacia, eficiencia y

transparencia las operaciones de deuda pública. Un marco regulatorio complicado puede generar desconfianza entre los potenciales inversionistas, situación que dificulta el acceso de los estados y municipios a los mercados financieros y eleva el costo del financiamiento.

Así, una buena práctica es contar con un marco jurídico en el que se definan con claridad las metas de políticas y los términos y preceptos utilizados.

3. Establecer con precisión las facultades de las entidades encargadas de la administración de la deuda y sus responsabilidades

La autorización y manejo del endeudamiento subnacional supone la participación de varias instancias gubernamentales, lo cual implica un alto grado de complejidad, a saber: Congresos estatales, Cabildos municipales y dependencias de los estados y municipios. Para permitir un mejor manejo de la deuda subnacional, es imperante que la regulación permita una armonización de las competencias gubernamentales en la materia.

El marco regulatorio de la deuda debe especificar con claridad la entidad facultada para llevar a cabo la administración de la deuda a nivel local y el alcance de su responsabilidad. En particular, resulta fundamental que se detallen las facultades y el ámbito de competencia de las dependencias encargadas de llevar a cabo las operaciones de autorización, contratación, administración y gestión de deuda.

Adicionalmente, el marco regulatorio debe especificar explícitamente las sanciones correspondientes para actos que contravengan los lineamientos establecidos.

4. Promover la generalidad del marco regulatorio

El marco regulatorio debe ser lo suficientemente universal para abarcar la generalidad de las operaciones de deuda que celebra la entidad local, a través



de conceptos claros en cuanto a la definición y alcances de la deuda pública. En este sentido, es necesario evitar el establecimiento de regímenes especiales para la celebración de operaciones de deuda que, por considerarse de objeto exclusivo o particular, deban contar con autorizaciones especiales, o bien, deban quedar sujetas a ordenamientos distintos a los lineamientos generales previamente establecidos. Es decir, en la medida en que el marco regulatorio no sea modificado consistentemente para albergar diversas operaciones especiales, se fomentará la transparencia y la generalidad del mismo.

6. Complementar el marco legislativo con la elaboración de códigos de ética

Una buena práctica, complementaria al establecimiento de un marco legislativo apropiado, es la elaboración de códigos de ética que motiven un comportamiento honesto de los funcionarios responsables de la administración de la deuda pública. Algunas consideraciones éticas que deben cumplir estos funcionarios son:

- Actuar en beneficio del interés público;
- Evitar conflictos de interés;
- No solicitar ni aceptar ninguna dádiva o favor que pudiera influenciar su desempeño; y,
- Respetar la confidencialidad de la información en su posesión;

El contenido de este código debe ser difundido ampliamente, con el fin de fomentar su cumplimiento.

2. MEJORES PRÁCTICAS EN MATERIA DE PRESUPUESTACIÓN

La elaboración del presupuesto estatal está sujeta a un número importante de variables que están fuera del control de las autoridades locales. Un componente fundamental, lo constituyen las participaciones por ingresos federales, mismas que se determinan con la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación. De esta forma, la incertidumbre asociada con el proceso de aprobación del presupuesto a nivel federal tiene un efecto negativo multiplicador en la elaboración de los presupuestos estatales. Una condición necesaria para fortalecer el proceso presupuestario a nivel estatal es, sin duda, el establecimiento de un esquema de presupuestación que brinde certidumbre a nivel federal.

Sin menoscabo de lo anterior, existen diversos elementos de los presupuestos estatales que son susceptibles de mejora. En primera instancia, destacan las proyecciones sobre los gastos de nómina. Debido a las características propias de los servicios que ofrecen los estados y municipios, los gastos de personal representan un componente altamente significativo del presupuesto anual. Así, el fortalecimiento del proceso presupuestario debe basarse en un cuidadoso monitoreo y control del gasto de nómina y de los paquetes de prestaciones. Muchos estados y municipios se han enfrentado a fuertes problemas de liquidez por el pago de primas vacacionales y aguinaldos.

Buenas prácticas en el proceso presupuesto del gasto de personal incluyen:

- Contar con un registro preciso de la nómina estatal que incluya todos los elementos relacionados con el paquete de compensaciones de un empleado;
- Realizar proyecciones conservadoras y realistas sobre el crecimiento de los gastos, en línea con el entorno político y económico de la entidad;
- Crear una reserva mediante aportaciones mensuales para evitar los frecuentes problemas de liquidez que se suelen presentarse al cierre del año.

En segunda instancia, es necesario fortalecer los mecanismos de presupuestación para los gastos asociados con el servicio de la deuda pública. Para ello, una buena práctica es tomar como punto de partida el concepto de que el gasto en el servicio de la deuda es un gasto no programable. Ello implica que este tipo de gasto no es discrecional y, por tanto, que no está sujeto a posibles recortes ante fluctuaciones en las condiciones de los mercados financieros. Por lo tanto, la instrumentación efectiva de esta buena práctica requiere desarrollar proyecciones del servicio de la deuda para cada préstamo vigente y pagadero bajo distintos escenarios, con el fin de contar con elementos para evaluar la sensibilidad de las finanzas públicas ante movimientos adversos en las condiciones financieras y, con esto, valorar de forma más precisa la capacidad de endeudamiento de la entidad.

Finalmente, es importante avanzar hacia la realización de presupuestos multi-
anuales que sean consistentes con lo establecido en el programa estatal de desarrollo.

3. INTRODUCCIÓN DE NORMAS PRUDENCIALES

A continuación se presentan algunas normas prudenciales que ayudan a una adecuada administración de la deuda:

1. Establecer restricciones sobre el uso de los recursos captados por contrataciones de deuda

El uso de recursos proveniente de la contratación de deuda en las entidades está supeditado a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución que establece que “los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”.

Sin embargo, debido a que la Constitución no define el concepto de inversión pública productiva, éste ha sido determinado con base a los lineamientos establecidos dentro de las constituciones estatales, generando marcadas diferencias entre los conceptos utilizados por distintas entidades. En este sentido, una práctica deseable es avanzar hacia una definición homogénea de inversión pública productiva que determine con claridad la obligación de que el gasto de inversión en capital sea superior al monto de endeudamiento neto de la entidad, que se asegure que los recursos obtenidos por financiamientos netos no se destinen al gasto corriente, al mismo tiempo que dicha inversión se destine al desarrollo de las regiones y el país.

2. Instituir mecanismos de responsabilidad fiscal que permitan mantener la deuda subnacional en niveles sostenibles

Como se mencionó anteriormente, las mejores prácticas de deuda local deben inscribirse en un marco de responsabilidad fiscal a nivel federal. Sin embargo, se requiere de un compromiso adicional por parte de los gobiernos estatal y municipal para mantener la deuda subnacional en niveles sostenibles. Actualmente, muchos estados restringen su nivel de endeudamiento mediante la utilización de razones proporcionales a sus gastos o a sus ingresos. Estos indicadores pueden resultar irrelevantes, ya que la definición de gastos e ingresos puede no reflejar la capacidad de repago de la entidad. Por ejemplo, el uso de indicadores referenciados a ingresos totales puede no reflejar la capacidad de pago de la entidad, ya que muchos de estos ingresos están ya etiquetados para el pago de gastos de nómina y de operación.

En este sentido, es necesario instituir mecanismos adicionales que permitan garantizar que la trayectoria de la postura fiscal de los gobiernos locales es sustentable en el tiempo. En línea con las mejores prácticas a nivel macro-fiscal, una directriz apropiada es establecer un compromiso legal de mantener la deuda pública en una trayectoria sostenible tomando como punto de partida el ahorro público de la entidad, definido como ingresos menos gasto corriente. Es decir, la capacidad de endeudamiento de la entidad debe mantener una correspondencia con los recursos con los que cuenta que no están ya comprometidos para otras actividades.

3. Mantener un estricto control de los avales y garantías

Los avales y garantías representan el compromiso de los gobiernos estatales de canalizar recursos públicos a solventar un evento contingente. A través de ellas el gobierno estatal asume algún riesgo con el fin de coadyuvar a que se instrumenten proyectos prioritarios para el desarrollo local. No obstante, si las garantías y avales otorgados no son monitoreados adecuadamente, estos pueden constituir un fuerte riesgo para las finanzas públicas locales en el futuro.

En este sentido, buenas prácticas en materia de avales y garantías son:

- Implantar requisitos formales para otorgar garantías;
- Establecer que las garantías otorgadas sean preferentemente subsidiarias;
- Establecer mecanismos rigurosos para constatar la suficiencia de las contragarantías pactadas.
- Crear una Comisión, integrada por distintos funcionarios públicos locales, encargada de otorgar las garantías, y constatar la suficiencia de las contragarantías.
- Informar periódicamente al Congreso local y al público en general sobre la evolución de las garantías, precisando el objetivo de la misma, su monto, su duración y sus beneficiarios.

La supervisión adecuada del otorgamiento de garantías y avales incrementará la transparencia de las cuentas fiscales y disminuirá la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante perturbaciones económicas adversas.

4. FORTALECIMIENTO DEL MARCO INSTITUCIONAL

A continuación se presentan algunas prácticas para ajustar el marco institucional:

1. Desarrollar un marco institucional que permita administrar y monitorear las obligaciones de deuda contratadas

Dentro de la estructura de la administración de las finanzas públicas locales es importante contar con una oficina que sea directamente responsable del manejo de la deuda pública. La oficina debe mantener una estructura organizacional que mitigue el riesgo operativo, estableciendo claramente la ejecución de transacciones, evaluación de alternativas para satisfacer las necesidades de financiamiento, registro de las operaciones, elaboración de estadísticas y seguimiento, entre otras. Al establecer esta estructura deben especificarse con claridad los objetivos y las obligaciones de la misma, así como el alcance de sus responsabilidades.

Como complemento de lo anterior, una buena práctica consiste en establecer como lineamientos para la administración de la deuda local lo siguiente:

- Realizar el seguimiento oportuno sobre la evolución del nivel de la deuda.
- Evitar la concentración de amortizaciones en el tiempo con el fin de disminuir el riesgo de refinanciamiento.
- Mantener un nivel adecuado de liquidez, mediante un monitoreo cuidadoso de las reservas, cartera de inversión y las obligaciones de gasto de corto plazo.
- Diversificar las fuentes de financiamiento para mitigar los riesgos de enfrentar restricciones de acceso a recursos financieros frescos.
- Estudiar los efectos que en la deuda pudieran tener escenarios macroeconómicos adversos, con el fin de tomar las provisiones necesarias (análisis de sensibilidad).

Finalmente, es importante que tanto las responsabilidades como los objetivos establecidos por la oficina de administración de deuda estén establecidos en ordenamientos legales y sean difundidos para incentivar un adecuado desempeño.

2. Desarrollar recursos humanos especializados en las entidades

Una oficina de administración de deuda debe contar con los recursos humanos capacitados para el adecuado desempeño de sus actividades. Los administradores profesionales proveen disciplina a los procesos asociados con la contratación de deuda pública y mantienen una visión de mediano y largo plazo sobre su evolución.

Una buena práctica consiste en buscar la profesionalización de los empleados que desempeñan funciones críticas en el proceso de administración financiera. Para ello, es posible instrumentar las siguientes medidas:

- Brindar continuidad a personal con capacidad técnica o experiencia probada en las actividades desempeñadas.
- Establecer programas de capacitación orientados al fortalecimiento de las habilidades técnicas de los trabajadores locales.
- Institucionalizar el proceso de selección de personal para evitar que dicho proceso esté sujeto a los ciclos electorales de las entidades.

3. Promover una mayor participación de municipios en el sistema de calificaciones crediticias

Las calificaciones crediticias se perciben como evaluaciones independientes del desempeño financiero y económico de una entidad. Por ello, el obtener una calificación puede resultar al menos en las siguientes ventajas:

- La calificación crediticia funciona como un proceso de “certificación voluntaria” que disminuye los problemas de asimetría en la información. En otras palabras, los inversionistas o acreedores tenderán a destinar sus recursos a proyectos en entidades calificadas sobre aquellas no calificadas.

- Debido a que en muchas ocasiones el financiamiento municipal se requiere para proyectos de infraestructura, cuya naturaleza es de largo plazo, la obtención de recursos a través del mercado bancario puede no ser apropiada. El contar con una calificación crediticia abre oportunidades para obtener recursos mediante la emisión de instrumentos de deuda en los mercados de valores, facilitando con ello el calce entre los plazos de maduración del proyecto y del pasivo.

5. MEJORES PRÁCTICAS PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Existe consenso sobre la importancia central que desempeña la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de desarrollo económico y social. La transparencia y la rendición de cuentas permiten que aquellos funcionarios con la facultad de diseñar e instrumentar la política económica sean responsables de los resultados obtenidos ante la sociedad en general. En este sentido, el diseño de las políticas tendrá el apoyo de una sociedad bien informada, lo que coadyuvará a que éstas sean puestas en marcha con éxito.

La transparencia redundará en beneficios directos para los gobiernos locales, al reflejarse en costos más bajos para acceder a recursos financieros. Como ejemplo, es pertinente destacar la evidente correlación positiva que existe entre calificaciones elevadas y la promulgación de leyes estatales de transparencia de la información.¹

A continuación se presenta una lista de buenas prácticas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

1. Definir claramente la estructura y las funciones del gobierno local, los gobiernos municipales y de los organismos auxiliares

La definición del ámbito de competencia del gobierno y sus organismos auxiliares es fundamental para promover la rendición de cuentas. Las funciones del sector público local y municipal están relacionadas con la instrumentación de políticas públicas a través de la provisión de servicios. Por ello, la separación de las funciones facilita la evaluación del desempeño de las distintas entidades del sector público.

¹ De acuerdo con la escala de calificaciones de Standard & Poors, todas las entidades estatales con calificación arriba de mxA han promulgado una ley estatal de transparencia de la información.

En este sentido, una buena práctica consiste en hacer del conocimiento de la sociedad en general un cuadro institucional que muestre la estructura tanto del gobierno local como del de los gobiernos municipales y de los organismos auxiliares conforma se establezca en los ordenamientos jurídicos.

2. Promover la divulgación de información sobre todas las actividades realizadas por los gobiernos subnacionales

La divulgación de información es fundamental para que la sociedad cuente con los elementos que le permitan evaluar el desempeño de sus autoridades.

Una buena práctica consiste en divulgar regularmente información sobre la evolución pasada, actual y proyectada de las principales variables financieras de los gobiernos locales y municipales. En materia presupuestal, es necesario hacer del conocimiento del público en general reportes fiscales que contengan todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias del gobierno local, así como la posición fiscal consolidada con los organismos auxiliares. Los recortes deben contener también información sobre los pasivos contingentes de las entidades y la deuda avalada a organismos y municipios.

Asimismo, los reportes sobre deuda pública deben incluir información sobre el perfil y la composición de la deuda, así como de los activos financieros, las proyecciones de pago de capital, y el costo explícito por intereses. La deuda debe clasificarse con base en su madurez residual como de corto y largo plazo. La apertura de la información sobre la deuda pública debe contener también los tipos de instrumento utilizados.

Los principios que se deben seguir para dar a conocer información al público son:

Periodicidad: La publicación de la información debe hacerse de forma oportuna, para que ésta sea útil en la toma de decisiones. Es importante que se establezca un calendario de publicación de la información.



Integridad: Es fundamental que la totalidad de la información esté accesible al público en general. Se debe publicar la información de forma simultánea a todos los interesados, con el fin de evitar que se esconda la información o que se hagan modificaciones posteriores a los reportes.

Claridad: Se deben publicar las metodologías para el cálculo de indicadores, así como avisar de cualquier cambio en las mismas. Asimismo, se deben revelar oportunamente las fuentes de información.

3. Realizar auditorías externas

Una característica fundamental del buen gobierno tiene que ver con el uso de auditores independientes. No obstante, sólo una minoría de las entidades federativas presenta reportes de auditorías externas al público en general. En este sentido, una buena práctica es promover la realización de auditorías externas a las cuentas fiscales de los gobiernos estatales y municipales. Estas auditorías proporcionarán una visión objetiva de la posición fiscal de la entidad y funcionarán como un instrumento útil para fortalecer la administración y la transparencia de la gestión gubernamental. Por supuesto, los resultados de estas evaluaciones deben de hacerse del conocimiento del Congreso local, los cabildos municipales, en su caso, y del público en general.

CONCLUSIONES

La descentralización de las responsabilidades gubernamentales es un proceso que ayudará a que las necesidades de la población se satisfagan de forma más directa y oportuna. Sin embargo, estos beneficios sólo se darán si las administraciones locales asumen cabalmente sus responsabilidades.

Para ello, será necesario que las administraciones locales asuman compromisos de transparencia, eficiencia y de rendición de cuentas en relación a sus finanzas públicas. Asimismo, es fundamental avanzar en el fortalecimiento del marco legislativo para introducir mecanismos que ayuden a mantener una postura fiscal solvente y sostenible en el mediano y largo plazo.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO



Primera
Convención Nacional Hacendaria

Propuestas

1. Promover el otorgamiento de garantías parciales.

Una garantía de crédito es un instrumento mediante el cual una institución financiera se obliga a hacer frente a las obligaciones de pago de un emisor de deuda en caso de que éste incumpla. Las garantías de crédito pueden darse en diversas formas, entre las que destacan los seguros de crédito, las cartas de crédito y las líneas de crédito contingentes. Típicamente las garantías de crédito son proporcionadas por instituciones de alta calidad crediticia y tienen el carácter de irrevocables e incondicionales. La garantía es parcial cuando no cubre la totalidad de las obligaciones de pago del acreditado, por lo que el acreedor principal conserva una parte de la exposición al riesgo.

El valor agregado de una garantía de crédito deriva del conocimiento específico del riesgo de la fuente de pago que enfrenta el garante. Dicho conocimiento le da al garante una ventaja comparativa respecto al resto del mercado para evaluar el riesgo de una obligación de crédito. La garantía parcial permite trasladar una parte del riesgo al garante, que es quien (por su conocimiento específico) está mejor preparado para asumir dicho riesgo. De esta manera, la garantía parcial reduce el riesgo para los acreedores en general y, por ende, mejora las condiciones de acceso al crédito. Desde el punto de vista de desarrollo de mercado la presencia de garantes con especialidades sectoriales favorece una mejor evaluación y distribución del riesgo crediticio en el sistema en su conjunto.

En la actualidad existen empresas internacionales (como son los casos de Dexia, MBIA y AMBAC) con gran capacidad financiera que se especializan en otorgar garantías parciales a los emisores de deuda subnacional.

Estas empresas tienen como objetivo mejorar la calidad crediticia de un emisor o grupo de emisores en conjunto y estructurar las operaciones de manera tal que se asegure a los inversionistas la capacidad de servicio de la deuda.

Las empresas que ofrecen estos servicios han estructurado operaciones en más de 35 países y su actividad ha registrado un crecimiento importante en los últimos cinco años, convirtiéndose en una de las formas más utilizadas por los emisores estatales y municipales en todo el mundo, incluyendo países en vías de desarrollo como la República Checa, la India, Sudáfrica, Polonia y Eslovaquia.

La mayoría de las emisiones tiene como fuente de pago ingresos generados por proyectos desarrollados por el acreedor, principalmente asociados a proyectos de infraestructura como agua, electricidad, carreteras, etc.

Los garantes especializados tienen la ventaja de poseer un amplio conocimiento de la dinámica de los flujos asociados a proyectos de infraestructura, lo cual facilita y favorece una mejor evaluación de la fuente de pago de la garantía. Como se menciona más adelante, BANOBRAS sería una de las instituciones que por su mandato podría desempeñar un papel relevante en el desarrollo del servicio de garantías para Estados y municipios.

En el caso de México, el Municipio de Tlalnepantla realizó una emisión que además de contar como fuente de pago con el cobro de derechos de agua, contiene una garantía emitida por Dexia y el IFC, obteniendo una calificación de AAA tanto por S&P como Moody's.

De lo anterior se concluye que en México es posible continuar utilizando este tipo de esquemas financieros que están teniendo éxito en el ámbito internacional, para facilitar el acceso al mercado de capitales a estados y municipios.

2. Promover la emisión conjunta de valores municipales.

Las emisiones conjuntas de valores, en sus diferentes formas posibles, son una oportunidad para la mayoría de los municipios de México que, por su tamaño, difícilmente podrían acceder al mercado bursátil por si solos en razón de (i) los costos fijos, que en una emisión pequeña pueden resultar significativos, y (ii) el poco apetito de los grandes inversionistas institucionales -principalmente las Afores- por emisiones de montos relativamente bajos. Las emisiones conjuntas de valores permitirían a dos o más municipios aliar esfuerzos para acceder juntos al mercado, compartiendo costos fijos y logrando un volumen potencialmente más interesante para los inversionistas institucionales. Cabe destacar que a la fecha no ha tenido lugar en México una emisión conjunta de valores municipales.

Existen diversas variantes bajo las que se puede implementar una emisión conjunta de valores. Por ejemplo, en algunos casos existe la responsabilidad solidaria entre acreditados, mientras que en otros casos la solidaridad se sustituye por un fondo de reserva en efectivo de tamaño relevante.

Para que una emisión conjunta de este tipo sea viable se requiere un mínimo de homogeneidad de los municipios participantes en cuanto a su marco legal y a su calidad crediticia. Una característica importante es que se podría contar con emisiones de títulos con colocaciones múltiples. Es de destacar que en otros países se observan experiencias exitosas al respecto.

Cabe hacer las siguientes consideraciones en torno a la conveniencia de adoptar este esquema:

Legales.

- ◆ Los temas centrales a resolver en una emisión conjunta son los vínculos legales entre los



participantes, así como la elaboración de un contrato único de crédito que defina las obligaciones de cada municipio.

- ◆ En México al igual que en otros países, es muy poco común encontrar la figura de obligaciones solidarias. Es decir que en caso de un incumplimiento por parte de un municipio, los otros participantes hagan frente a las obligaciones vencidas.
- ◆ Por ejemplo, el penúltimo párrafo del artículo 4 del Reglamento al Artículo Noveno de la Ley de Coordinación Fiscal establece que *“Ningún Estado podrá afectar participaciones que correspondan a un Municipio para el pago de obligaciones del propio Estado o de otro Municipio”*.
- ◆ Las posibilidades que brinde la normatividad estatal son fundamentales. Algunas de ellas establecen ya la posibilidad de contratar deuda en forma mancomunada cuando dos o más municipios se asocien. Por ejemplo, el Código Financiero del Estado de México establece que:

“Cuando un ayuntamiento se coordine o asocie con otro, o con el Estado para la prestación de servicios públicos municipales, podrán contratar en forma consolidada las obligaciones a que se refiere el presente título; siempre y cuando se establezcan por separado las obligaciones a cargo de cada participante y de esta forma se inscribirán en el Registro de Deuda Pública.” (Art. 267)

□ Financieras.

- ◆ Para realizar una emisión conjunta se requiere que cada uno de los participantes pueda demostrar a los inversionistas que cuenta con la capacidad financiera suficiente para hacer frente en todo momento a sus obligaciones.



- ◆ En este sentido es necesario que los participantes presenten un cierto grado de homogeneidad en su calidad financiera.
 - ◆ La participación de un garante especializado puede mejorar la calificación de la emisión conjunta, haciéndola más atractiva para los inversionistas.
- Otras.
- ◆ Los municipios deben valorar que mediante un financiamiento conjunto obtienen beneficios económicos o sociales que de manera individual no podrían alcanzar.
 - ◆ Dichos beneficios pueden ir desde el otorgamiento de un servicio conjunto hasta mejores condiciones de crédito.

En este contexto, la Mesa de Deuda Pública propone exhortar a las legislaturas locales para que lleven a cabo las acciones necesarias que faciliten la emisión conjunta de valores municipales.

3. Alentar la administración integral de riesgos.

El riesgo es sinónimo de incertidumbre y la incertidumbre es un elemento inherente a los mercados financieros, en particular a la toma de decisiones de financiamiento. La esencia de cualquier decisión es la toma de riesgos, y ante escenarios con una mayor volatilidad, el análisis y la administración de riesgos permiten reducir la incertidumbre y alcanzar, en un entorno de recursos limitados, un desarrollo sostenible, la asignación eficiente de recursos y la optimización del riesgo-rendimiento.

Si el objetivo de quienes participan en las decisiones de financiamiento a Estados y municipios, es el desarrollo sostenible, entonces quienes ofrecen alternativas de financiamiento deberán ofrecer productos que respondan a las necesidades del mercado, medir la capacidad de endeudamiento de sus acreditados, analizar el destino de los recursos y proporcionar a sus clientes la asesoría técnica necesaria, para que estos puedan participar en el mercado de manera informada.

Por su parte, quienes demandan el financiamiento deberán tomar decisiones de endeudamiento de manera responsable, medir su capacidad de pago, tener una visión de mediano y largo plazo, asignar los recursos de manera prioritaria a proyectos de infraestructura y llevar a cabo una evaluación responsable de las distintas alternativas de financiamiento.

En el ámbito estatal y municipal, la administración de riesgos podría considerar desde la creación de planes contingentes ante desastres naturales, hasta la contratación de financiamientos en condiciones óptimas para ampliar los niveles de inversión.

Entre las ventajas específicas que las entidades pueden obtener de una adecuada administración de riesgos, se encuentra la posibilidad de:

- Optimizar sus decisiones de financiamiento a partir del manejo proactivo de su deuda actual;
- Reconfigurar su perfil de vencimientos y su costo financiero;
- Utilizar adecuadamente mecanismos de cobertura de riesgos a partir de la operación de productos financieros derivados;
- Reducir la volatilidad de los flujos para el servicio de la deuda;
- Estabilizar sus finanzas públicas;
- Obtener mejores calificaciones y
- Obtener recursos más baratos.

La administración de riesgos se ocupa de identificar los factores de riesgo, conocer el grado de exposición a estos factores, medir las pérdidas potenciales y establecer los mecanismos de control necesarios.

Como resultado, produce un mapa de las situaciones que pueden afectar el desempeño de la entidad, y provee información sobre qué tan expuesta se encuentra a éstas, cuánto podría costarle y cómo podría limitar, mitigar y controlar estas pérdidas. A nivel de la banca -como parte del proceso de estandarización internacional, y reconociendo las particularidades de cada riesgo- se ha adoptado una clasificación para los riesgos que incluye riesgos de mercado, crédito, liquidez, operativo, legal y de sistemas informáticos.

Para los Estados y municipios el análisis y la administración de sus riesgos, es una fuente de fortaleza muy importante, en particular para aquellos municipios para los que el costo-beneficio de obtener una calificación por parte de las agencias calificadoras resulta poco atractivo. Una adecuada práctica de la administración de riesgos les permitiría alcanzar un manejo proactivo de sus finanzas y del perfil de su deuda, fortalecer sus ingresos propios e incentivar su eficiencia, para que contando con un adecuado marco regulatorio, esquemas de garantías suficientes, puedan acceder a otras fuentes de financiamiento y planear con una visión de mediano y largo plazo, el desarrollo sostenible de cada entidad.

Por último, es conveniente puntualizar que el tema de una administración de riesgos sana de los estados y municipios no solamente es vital en ese nivel de gobierno sino que tiene trascendencia nacional. En México, la decisión de contratar esquemas de endeudamiento distintos a los tradicionales, cuya fuente de pago son las participaciones, recae en cada sujeto de crédito. Sin embargo, si no se toman medidas para garantizar que estos sujetos de crédito accedan al financiamiento con una base sólida en materia de administración de riesgos que le permita elegir condiciones de financiamiento acordes con su capacidad de pago, se puede incurrir en un riesgo sistémico a nivel de los gobiernos subnacionales como ha sucedido en otros países.

Por lo anterior es conveniente difundir entre las entidades la conveniencia de adoptar la política integral de administración de riesgos que permita mejorar su desempeño financiero, y con ello obtener mejores calificaciones por parte de las agencias independientes.

En este contexto, BANOBRAS podría poner énfasis en sus programas de capacitación y asistencia técnica, para incorporar los elementos abordados en esta sección.

4. Replantear los apoyos de BANOBRAS.

A raíz de las reformas al marco regulatorio, un número importante de Estados y municipios han registrado avances significativos en el ordenamiento de sus finanzas públicas, y en la transparencia y rendición de cuentas, lo que se ha traducido en calificaciones con grado de inversión. Este es un cambio en las condiciones generales de mercado conforme a las cuales estos Estados y municipios se convierten en receptores de financiamiento tanto de la banca comercial como del mercado bursátil, siendo un nicho que la banca de desarrollo puede participar sólo de manera complementaria y de preferencia sindicada.

En el otro extremo se encuentran los municipios que siguen teniendo una gran dependencia institucional y financiera del gobierno



estatal respectivo, por lo que su acceso al financiamiento está supeditado a contar con el aval del gobierno estatal en los términos del Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios. En este caso, la banca de desarrollo puede seguir atendiendo a este nicho en la medida que el límite de endeudamiento estatal lo permita.

Por último existe un sector intermedio de Estados y municipios que están en proceso de emprender mejoras estructurales en sus finanzas públicas y de adoptar mejores prácticas, pero que aún no cuentan con un historial crediticio consolidado ante el mercado. En este nicho es donde la banca de desarrollo tiene un mandato de ley que cumplir.

Como parte de los trabajos de la Comisión Técnica de Fuentes de Financiamiento, se identificó que en algunas de las propuestas arriba mencionadas, la banca de fomento -en particular BANOBRAS- puede tener un papel importante en su desarrollo.

En el caso concreto de la oferta del servicio de garantías parciales, BANOBRAS estaría en posibilidad de participar con base en su conocimiento de este tipo de riesgos.

La oferta de garantías por parte de BANOBRAS puede a su vez alentar la participación en el mercado de otras instituciones garantes. Para que la incursión de BANOBRAS en el mercado de garantías sea exitosa es importante que:

- El precio que cotice por su garantía sea conforme a mercado y congruente con la exposición al riesgo;
- El proceso de obtención de la garantía se haga de manera expedita, conforme a la velocidad que requiere el mercado; y
- Se de en términos tales que aliente la participación de otros garantes.

Respecto de la emisión conjunta de valores municipales, BANOBRAS dispone de excelente información para identificar proyectos que por su naturaleza requieren la acción conjunta de dos o más municipios, y en esa medida sean susceptibles de ser potencialmente financiados a través de este tipo de estructuras.

Es importante destacar que para que se puedan ofrecer en el futuro tanto las garantías parciales, como las emisiones conjuntas de valores municipales, se requiere el apoyo decidido de los gobiernos estatales ya que, como se abordó en las secciones correspondientes, este tipo de figuras requerirían adecuaciones a los marcos legales que rigen la contratación de obligaciones financieras.

El posicionamiento de BANOBRAS como institución fiduciaria, le permite actuar como un vehículo catalizador en la constitución de los fondos de garantía líquida que decidan llevar a cabo gobiernos estatales y municipales.

El Banco es una institución que además de otorgar financiamiento, cuenta con programas específicos de asistencia técnica a los gobiernos estatales y municipales que comprenden aspectos de desarrollo institucional, así como de administración integral de riesgos.

En función de lo arriba expuesto y en el marco del acelerado dinamismo tanto de los mercados financieros como del propio federalismo, la Mesa de Deuda Pública solicita que BANOBRAS diseñe nuevos productos acordes con las necesidades actuales de los Estados y municipios, en términos y condiciones financieras competitivos, de acuerdo con la calidad crediticia de cada operación específica de financiamiento.

5. Crear fondos de garantía líquida.

Existe un universo de municipios con restricciones de acceso al financiamiento, ya sea porque carecen de un historial crediticio o porque el costo integral del financiamiento es muy oneroso. Uno de los elementos que elevan este costo es resultado de las reglas de capitalización a que están sujetos los bancos. Estas condiciones adversas se dan en función de la percepción del riesgo. Una manera de mitigarlas es mediante la creación de fondos de garantía líquida a primeras pérdidas.

La experiencia observada en otros programas opera de la siguiente manera:

- Se destina una cierta cantidad de recursos para afectarlos de manera irrevocable a un fideicomiso de garantía. En este sentido, la viabilidad del esquema requiere identificar la fuente de ingresos para ser destinados a dicho fondo.
- Se lleva a cabo un estudio estadístico sobre la siniestralidad -es decir la pérdida esperada- de la cartera que se estaría generando.
- Ambos elementos determinan el monto máximo de la cartera que se podría otorgar dado el factor de apalancamiento.
- El número de créditos, por su parte, estaría dado en función del monto máximo que se estime conveniente para cada crédito en lo individual.

Uno de los temas de política pública que es indispensable abordar es el de las reglas de acceso a estos fondos. En efecto, la capacidad de potenciar el uso de los recursos públicos que se destinen a esta herramienta, deben llevar asociados los incentivos correctos para que los municipios no solamente cuenten con acceso al financiamiento, sino que fortalezcan su hacienda y se fomente un mayor desarrollo institucional.

PASIVOS CONTINGENTES



Primera
Convención Nacional Hacendaria

Propuestas

Resolver el problema de pensiones en México requiere más que una respuesta a la problemática financiera. Los sistemas públicos de pensiones afectan el ingreso de los trabajadores a lo largo de su vida y, dependiendo del diseño, pueden también afectar el flujo de ingreso y gasto del Gobierno Federal. Por lo anterior, cualquier sistema de pensiones tiene efectos directos en el bienestar social e influye sobre el desarrollo de los mercados de trabajo, de bienes y de capitales. La CNH presenta una oportunidad de llegar a acuerdos políticos entre los diversos niveles de gobierno: Federal, estatal y municipal. Sin embargo, una solución integral a la problemática de pensiones requiere de la participación de los representantes sindicales involucrados y del Congreso para hacer las modificaciones legales pertinentes. Las recomendaciones específicas son:

1. Completar y actualizar el diagnóstico de la problemática de pensiones y establecer un mecanismo institucional que le dé seguimiento a todos los sistemas de pensiones públicos.

Aunque la información sobre los principales sistemas de pensiones como son el IMSS, el IMSS-RJP y el ISSSTE es relativamente completa y confiable, hacer un diagnóstico completo de la situación actual de todos los sistemas de pensiones en México no es una tarea fácil. La calidad de la información del resto de los sistemas de pensiones es heterogénea y por lo tanto, aunque exista, es difícil saber *ex ante* si es precisa.

La calidad y la confiabilidad de la información de la banca de desarrollo y las empresas paraestatales son variables. El problema es particularmente agudo para los estados y municipios. La última vez que se llevó a cabo un esfuerzo para integrar con una metodología homogénea la información de los estados a nivel nacional fue en 1999 con datos al 1º de enero de 1998. No existe información agregada de las universidades públicas no afiliadas al ISSSTE ni de los sistemas municipales.

Propuesta, en dos partes:

- *Primero, completar y actualizar el diagnóstico de los sistemas públicos de pensiones del país. Aunque la información de los sistemas más importantes es confiable y cubren a más del 90% de la población con derecho a una pensión, es necesario actualizar los diagnósticos y completar el panorama con la información de los municipios y universidades.*
- *Segundo, establecer un mecanismo institucional dentro de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales para que esta información se mantenga al día y se registre de manera homogénea en todas las instancias públicas.*

A pesar de que el panorama global está bastante claro es necesario que cada instancia de gobierno que enfrenta un pasivo contingente de pensiones conozca y dé a conocer la naturaleza y magnitud de su problemática con precisión y transparencia para poder atenderla con prontitud.

Esta propuesta no implica de forma alguna que se deba postergar la toma de decisiones y la instrumentación de una solución en los sistemas para los cuales ya se tiene un diagnóstico claro como el ISSSTE y el RJP, ya que estas acciones pueden servir como catalizadores para llevar a cabo reformas en los demás sistemas de pensiones, particularmente los más pequeños, que vayan en la misma dirección.



2. Llevar a cabo un diagnóstico integral respecto a los pasivos que representan los sistemas públicos de salud.

Los servicios de salud, en particular el de salud para pensionados, tienen altos costos de operación y los ingresos resultan insuficientes. El desequilibrio de los sistemas de salud pública es un fenómeno que viene invadiendo todas las regiones del planeta y México no es una excepción. La transición demográfica aumentó el tiempo durante el cual los pensionados requieren de servicios de salud. También, al aumentar la esperanza de vida y el nivel de higiene y salud general de la población, el perfil epidemiológico cambió de enfermedades infecciosas a enfermedades crónico-degenerativas, las cuales son más costosas y prolongadas de tratar. Esto conlleva a que el costo de cuidar a un jubilado bajo la protección de la seguridad social se haya incrementado no sólo por la mayor duración del tiempo de retiro sino por el mayor costo por año de los servicios de salud que requiere la persona. Estas, entre otras razones, generaron que los fondos médicos enfrenten un déficit corriente que cada año absorbe recursos presupuestales o de otros servicios de los institutos de seguridad social. En consecuencia, la calidad en el otorgamiento de los servicios de salud se ha venido deteriorando, la atención es deficiente a pesar de los esfuerzos actuales y la imagen institucional de todos los sistemas públicos de seguridad social ha sufrido.

- *Todos los sistemas de salud deben llevar a cabo un diagnóstico, partiendo de la labor de proyección de costos realizada por el IMSS y el ISSSTE con el objeto de incorporar a sus propias proyecciones financieras, los impactos de la transición epidemiológica.*

3. En materia de pensiones el diagnóstico obtenido para los distintos sistemas de pensiones públicos apunta a una dirección inequívoca:

- *La creación de un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) que:*
 - a) *Permita la plena portabilidad de la pensión cuando un trabajador cambie de empleo incluso del sector público al privado.*
 - b) *Otorgue plena certeza jurídica al trabajador de que los recursos que él y su patrón han destinado a su pensión son de su propiedad.*
 - c) *Sea equitativo evitando transferencias de la población en general o de los trabajadores que menos tienen a grupos relativamente favorecidos.*
 - d) *Sea financieramente auto sustentable y tenga los mecanismos adecuados para mantener su salud financiera de manera permanente.*

La magnitud y tasa de crecimiento del déficit de pensiones hacen imperativo ofrecer una solución a la brevedad, dejar de hacer algo sería una irresponsabilidad. Para solucionar el problema financiero de las pensiones existen dos grandes alternativas: a) mantener los sistemas actuales de reparto para trabajadores del sector público haciendo reformas paramétricas para mejorar sus finanzas y, b) crear un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) en base a cuentas individuales y con una Pensión Mínima Garantizada (PMG).

Sistemas actuales con reformas paramétricas.

Una alternativa es llevar a cabo un ajuste en los parámetros de los distintos sistemas. Es indudable que si se aumenta la edad de retiro, se bajan las pensiones y se aumentan las contribuciones, la situación financiera de los sistemas puede mejorar, al menos por un tiempo.

Desde el punto de vista estrictamente financiero, esta opción se encuentra severamente limitada en cuanto a los parámetros disponibles para llevar a cabo un ajuste de esta naturaleza:

- **Incrementar las cuotas.** Incrementar las cuotas para lograr equilibrar a los sistemas públicos no resta presión a las finanzas públicas ya que los incrementos en cuotas se traducen inmediatamente en presiones salariales de los trabajadores al servicio del Estado. Mediante este mecanismo, es el mismo gobierno el que termina pagando a través de incrementos salariales lo que de otra manera sería un déficit de pensiones de los sistemas públicos. Adicionalmente, la magnitud de los cambios requeridos hace que esta propuesta por si sola sea inviable. En el ISSSTE, el principal sistema público de pensiones, las aportaciones para pensiones equivalen actualmente al 9% del salario base de cotización (incluyendo el SAR-ISSSTE). Para reestablecer el equilibrio durante los próximos 75 años se requiere subir las aportaciones a 44.5% del salario base de cotización. Esto no incluye las aportaciones para los otros rubros de la seguridad social como son los gastos médicos que ascienden a cerca de 20% del salario. Sería incongruente que cerca del 60% del salario se dedicara a seguridad social.
- **Elevar la edad de retiro.** Desafortunadamente la insuficiencia de recursos es tal que para reestablecer el equilibrio a estos sistemas se tendría que elevar la edad a tal punto que un porcentaje importante de la población moriría antes de poder jubilarse. Para el sistema más grande, el ISSSTE, se tendría que subir la edad de retiro de 55 años hasta 75 años. Dado que la esperanza de vida actualmente es de alrededor de 75 años, es claro que un sistema de pensiones no puede cumplir el propósito de dar un ingreso durante la vejez y tranquilidad durante la vida laboral bajo esas circunstancias. Esta opción además enfrenta un gran rechazo entre los derechohabientes.

- **Reducir los beneficios.** Dado el bajo nivel de las aportaciones en los sistemas actuales, reducir los beneficios hasta reestablecer el equilibrio es financieramente imposible. Por ejemplo, en el ISSSTE encontramos ya un déficit no sólo actuarial sino de flujo de caja. Si tomamos en cuenta que las pensiones de los jubilados actuales son intocables por mandato constitucional es claro que aún reduciendo los beneficios a cero, una propuesta absurda, no se reestablecería el equilibrio del sistema en varias décadas.
- **Combinación de ajustes paramétricos.** Dada la magnitud del problema, en muchos sistemas ya no se puede alcanzar una solución permanente por esta vía. En el caso del ISSSTE, si se eleva la edad de retiro a 65 años como en el IMSS, sería necesario aumentar las cuotas de pensiones a cerca de 26% del Salario Base de Cotización (SBC). Este nivel aunado al resto de las contribuciones de seguridad social sigue resultando en un porcentaje prohibitivamente alto de contribuciones. En el caso del RJP de los trabajadores del IMSS, se hicieron los estudios para conocer la combinación de ajustes que permitiría devolver la viabilidad financiera al sistema. Se les ofreció una combinación donde se imponía una edad mínima de 65 años para los nuevos trabajadores, se incrementaban las aportaciones de 3% a 15% (además de las aportaciones de ley como derechohabientes del IMSS) y se reducían las prestaciones como el aguinaldo para bajar al tasa de reemplazo y hacerla cercana a 100% del último salario. Esta oferta fue rechazada por los trabajadores.

En resumen, desde el punto de vista financiero, las opciones están limitadas y parecieran ser inviables desde un punto de vista práctico.

Quizás más importante aún, una reforma paramétrica de este tipo no ofrece una solución satisfactoria a la portabilidad, la seguridad jurídica y a la equidad que reclaman justamente los trabajadores. Cuando en un país existe un solo

sistema de pensiones y es de reparto, sólo se requiere tener un mecanismo que permita reconocer la antigüedad cuando alguien se cambia de trabajo. Cuando existen varios sistemas de reparto es necesario tener un sistema más complicado ya que se requiere un mecanismo que permita reconocer la antigüedad y otro que permita la transferencia de reservas entre sistemas para evitar subsidios de uno a otro. Como ya se expuso en la sección de diagnóstico, en México existen un gran número de sistemas de pensiones de reparto en el sector público mientras que el más grande, el de los trabajadores del sector privado, es un sistema de cuentas individuales. Dado que los trabajadores son dueños de esos recursos, no se puede hablar de un sistema de transferencia de reservas entre el IMSS y los sistemas de reparto del sector público. Mantener sistemas de reparto para los servidores públicos que no sean automáticamente compatibles con el principal sistema de pensiones del país parece una opción poco atractiva e injusta para los trabajadores del sector público.

Aún cuando sería teóricamente factible lograr la portabilidad únicamente entre los distintos sistemas de reparto para trabajadores del sector público (ISSSTE, paraestatales, estados y municipios etc.) es cierto que en la práctica los sistemas de reconocimiento de antigüedad resultan complicados. Los problemas que enfrentan los trabajadores que hoy tienen que acreditar su antigüedad dentro de un mismo sistema, cuando trabajan en varias dependencias, son evidencia de ello. Cambiar de trabajo reconociendo la antigüedad al pasar de un sistema a otro sería todavía más difícil ya que habría que llevar a cabo una operación adicional de transferencia de reservas entre los sistemas. Las reglas actuariales para determinar los montos de estas reservas hacen que no sea un proceso sencillo

La portabilidad ofrece dos grandes beneficios: incrementa el bienestar de los trabajadores y brinda flexibilidad al mercado laboral. Cuando el trabajador tiene que pagar los costos de comprobación de antigüedad ya sea en tiempo o trámites esto reduce la flexibilidad del mercado laboral que se busca lograr mediante la portabilidad.



Lograr la portabilidad entre los distintos sistemas de reparto para los trabajadores del sector público de México presenta un problema adicional. Casi todos los sistemas actuales están desfondados. Si los sistemas actuales permitieran la portabilidad los más débiles podrían sufrir presiones por transferencias que acelerarían su deterioro. Sería difícil pensar en un sistema de transferencia de reservas entre sistemas quebrados y sistemas sanos. Para facilitar la portabilidad sería necesario sanear simultáneamente a todos los sistemas lo cual se complica debido a que los sistemas dependen de distintos ordenes de gobierno y enfrentan circunstancias distintas.

Las dificultades que enfrenta el trabajador para comprobar su antigüedad ejemplifican los problemas de seguridad jurídica que enfrentan los sistemas de reparto. El trabajador es el responsable de acreditar su antigüedad y enfrenta el riesgo de afectar su derecho a la pensión si tiene problemas para comprobar toda su trayectoria laboral. Otra faceta de la inseguridad jurídica que enfrentan los trabajadores en los sistemas de reparto es que al no ser ellos dueños de los recursos que respaldan su derecho a la pensión no tienen control sobre los mismos y no pueden tener la certeza de que se utilizarán para ese fin o que habrá recursos suficientes para pagar todas las pensiones, como de hecho a sucedido con los sistemas que actualmente requieren de subsidios para sobrevivir.

Los sistemas de reparto permiten inequidades. Estas inequidades que parecieran ser solidarias pero en muchos casos en realidad son transferencias de recursos de trabajadores relativamente desprotegidos. En particular,

- Las mujeres, cuyos patrones de participación en el mercado laboral tienden a verse interrumpidos, muchas veces no cumplen con todos los requisitos para recibir una pensión aún cuando contribuyen por largos periodos. El sistema actual contrapone innecesariamente la participación en el mercado laboral y la cobertura de seguridad social con las actividades del hogar.

- Los jóvenes de hoy tienden a observar menor permanencia en sus trabajos durante su carrera laboral y pueden terminar cotizando largos periodos a distintos sistemas sin haber acumulado suficiente antigüedad para recibir una pensión en ninguno. Los jóvenes de hoy tienden a subsidiar a los viejos bajo el sistema vigente.
- Los contribuyentes terminan subsidiando las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado por distintas vías. En el caso del IMSS, por ejemplo, las aportaciones para otros seguros de los derechohabientes subsidian las pensiones de los empleados del IMSS que cotizan al RJP.

Tanto mujeres como trabajadores que observan un patrón laboral dinámico terminan subsidiando a quienes gozan de una relativa estabilidad en su fuente de trabajo. Los sistemas actuales también son inequitativos con el ciudadano común. Estos están accediendo actualmente al mercado laboral y enfrentan la necesidad de financiar sistemas de pensiones públicos ya sea como derechohabientes o como contribuyentes fiscales sabiendo que servirán para pagar pensiones a las que ellos mismos no tendrán acceso en el futuro.

Un elemento adicional de inequidad, y quizás el más pernicioso, es que los sistemas de reparto son por naturaleza susceptibles de sufrir desbalances entre sus ingresos y egresos. En las etapas jóvenes de los sistemas cuando existen muchos cotizantes por pensionado y la esperanza de vida es baja, existen superávits que tienden a ser utilizados para aumentar los beneficios o para otros objetivos, notablemente la construcción de infraestructura médica. Al evolucionar los supuestos demográficos, no se cuenta con suficientes recursos para pagar las obligaciones generadas en las etapas superavitarias. Estos desequilibrios provocan conflictos entre generaciones en lugar de fomentar la solidaridad entre las mismas. La edad de retiro se vuelve un punto políticamente sensible alrededor del cual se desarrolla un conflicto intergeneracional. Cuando ha subido la esperanza de

vida quienes se acercan a

la edad del retiro no quieren aceptar que se eleve el requisito legal. Por su parte los jóvenes saben que si no se sube la edad del retiro son ellos quienes tendrán que subsidiar de alguna forma las pensiones de los que están a punto de retirarse.

Mantener los sistemas de reparto actuales entorpecería la meta de crear un verdadero sistema nacional de pensiones que ofrezca portabilidad, seguridad jurídica y equidad entre otras ventajas a los trabajadores actuales.

La situación financiera es crítica en casi todos los sistemas de reparto, todos los derechohabientes tendrán que contribuir a su saneamiento, sería injusto que no se les ofreciera a cambio las mejoras que si es posible ofrecerles como son las características de portabilidad, seguridad jurídica y equidad.

Sistema Nacional de Pensiones en base a cuentas individuales.

La segunda gran alternativa es concluir las reformas ya iniciadas con la reforma de 1997 en el IMSS creando un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) basado en cuentas individuales con una pensión mínima garantizada.

Esta solución toma en cuenta las circunstancias particulares de México y sus sistemas de pensiones vigentes. En los últimos años, se han venido gestando importantes reformas estructurales en materia de seguridad social. El pilar principal de estas reformas en el rubro de pensiones es el sistema de cuentas individuales del IMSS. Dado el papel preeminente del IMSS en la cobertura de seguridad social, es necesario articular un SNP de tal manera que sea compatible con el IMSS de la manera más sencilla y menos costosa. Con la reforma del IMSS hoy los trabajadores del sector privado cuentan con un sistema plenamente fondeado y con la certeza que se van a poder pagar sus pensiones. Son dueños ya de una cuenta individual que les da rendimientos

atractivos a los que de otra manera no tendrían acceso. Para poder cosechar todos los frutos de este cambio estructural, es necesario terminar el proceso de reforma. Una reforma a los sistemas de pensiones del sector público en esta dirección es el paso complementario y lógico que completaría esta reforma tan importante.

Las cuentas individuales permiten la portabilidad de manera automática. Si todos los sistemas paralelos y complementarios migran a cuentas individuales, las pensiones adquieren portabilidad sin afectar la salud financiera ni la viabilidad de los sistemas individual. Resulta más fácil para el trabajador llevar su cuenta consigo cuando cambia de trabajo que comprobar su antigüedad. Lo único que tiene que hacer el trabajador es dar su número de cuenta a su nuevo empleador y no hay necesidad de transferir reservas. Las cuentas individuales son el mecanismo idóneo para ofrecer portabilidad sin necesidad de eliminar o absorber a muchos de los sistemas de seguridad social. Las diferentes compañías o entidades públicas pueden de acuerdo con su capacidad financiera y objetivos propios, ofrecer beneficios adicionales.

La mejor manera de asegurar que los recursos que los trabajadores y sus patrones aportaron para las pensiones sean destinados para ese fin es darle plena propiedad de los mismos al trabajado. Otorgar la propiedad sobre los recursos al individuo le da plena certeza jurídica y con ello se resuelven dos problemas relacionados. El primero es que por accidentes del sistema no se contabilice adecuadamente los derechos a la pensión que ha adquirido el trabajador. Esta ocurre comúnmente en los sistemas de reparto ya el trabajador no tiene la manera de verificar que el registro es el adecuado. El segundo es que los recursos del trabajador se terminen destinando para otros propósitos. Bajo los sistemas públicos de reparto vigentes incluso cuando el trabajador tiene en principio el derecho a conservar su antigüedad, como cuando cambia de una dependencia del gobierno federal a otra y cotiza en todo momento al ISSSTE, se da el caso que por error u omisión no se registran con precisión sus años de cotización. De hecho actualmente el trabajador es el responsable de acreditar toda su antigüedad al momento de solicitar una pensión. Bajo un

sistema de cuentas individuales también se pueden dar errores, pero el trabajador mismo se puede percatar inmediatamente si sus aportaciones se están depositando en una cuenta equivocada al verificar su saldo que recibirá cada 6 meses. El segundo problema también se resuelve con cuentas individuales. El trabajador es dueño de su cuenta individual y los recursos que ahí se encuentran no los puede tocar nadie más que el mismo y sólo para el fin deseado. No hay subsidios cruzados arbitrarios ni regresivos. El único elemento redistributivo del sistema es la Pensión Mínima Garantizada la cual beneficia siempre a los que menos tienen.

La seguridad social es un instrumento solidario que debe procurar dar protección a los que menos tienen. Una Pensión Mínima Garantizada (PMG) como la que hay en el IMSS implica siempre transferencias a quienes más lo necesitan y evita que termine habiendo subsidios de quienes menos tienen a quienes gozan de un relativo privilegio. El sistema de cuentas individuales con PMG ofrece dos grandes virtudes. Por una parte, se les dan todos los incentivos a los trabajadores a ahorrar y continuar su carrera laboral para mejorar su nivel de vida en la vejez. Por otra parte, se le ofrece a los que menos tienen un respaldo adicional que les garantiza una vejez digna y elimina la posibilidad que los subsidios se vuelvan regresivos, subsidiando las pensiones de los que más tienen con los recursos de la población en general.

Un sistema de cuentas individuales es auto sustentable por naturaleza ya que siempre se acumulan recursos para todas las personas que participarán del sistema y la edad de retiro se vuelve una decisión personal que responde a las realidades demográficas en lugar de resolverse a través de presiones políticas. Con las cuentas individuales el trabajador tiene un incentivo a seguir trabajando y esto se transfiere como un beneficio a la sociedad. Con ello se le da una solución a dos grandes problemas que enfrenta el país, uno económico y otro político. En lo económico se aprovecha el capital humano de la gente con más experiencia al mismo tiempo que se ofrece plena protección para la vejez. En lo político se evita una lucha política entre las generaciones por apropiarse recursos comunes.

De la discusión anterior se desprende que la solución que mejor atiende la problemática de fondo y las particularidades de las instituciones de seguridad social de nuestro país es un régimen de cuentas individuales. Existen otras soluciones, algunas de las cuales resuelven el problema parcialmente y otras simplemente lo posponen. Aquí se ha presentado la solución que mejor responde a la problemática que afronta la seguridad social en México.

Elementos de una transición con un profundo sentido social y absoluto respeto a los derechos laborales.

Con la reforma del IMSS, se llevó a cabo la parte más grande, difícil y costosa de las reformas necesarias para crear un Sistema Nacional de Pensiones. Todos los trabajadores formales del sector privado pertenecen al IMSS y el sistema es cerca de cinco veces más grande que el siguiente sistema de pensiones más grande que es el del ISSSTE. Sin embargo, la transición de los sistemas públicos de pensiones a un sistema de cuentas individuales requiere resolver ciertas dificultades técnicas con consecuencias redistributivas.

Ninguna propuesta de reforma tendrá viabilidad si implica transferencia de cargas pensionarias de un grupo de trabajadores a otro o de un nivel de gobierno a otro. Es un trato inaceptable y el marco de esta Convención Nacional Hacendaria deben establecerse reglas claras a este respecto.

La transición se debe llevar a cabo con un profundo sentido social, absoluto respecto a los derechos laborales de los trabajadores y un enfoque económico que fomente la productividad. Existen cuatro premisas fundamentales:

1. Los jubilados no deben observar ningún cambio. Los derechos y prestaciones adquiridos de estos trabajadores están protegidos por la Constitución por lo que esta premisa es no sólo justa sino inamovible.
2. Los nuevos trabajadores deben entrar al Sistema Nacional de Pensiones y sus contribuciones deben financiar sus propias pensiones, no



subsanan la problemática acumulada de generaciones anteriores. Al mismo tiempo el esquema debe ser financieramente sustentable de manera permanente.

3. Se les deben respetar los derechos pensionarios a los trabajadores actuales. La propuesta es que recibirán los beneficios pensionarios a los que se han hecho acreedores mediante su monetización y entrega inmediata para depósito en su cuenta individual.

4. Cada entidad y organismo que participe en el Sistema Nacional de Pensiones deberá hacer frente a los pasivos que ha adquirido.

El primer punto se refiere a los jubilados actuales. La Constitución claramente establece la irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna y la irrenunciabilidad de los derechos laborales. Los jubilados encajan plenamente en los supuestos de esta norma. Por esta razón las pensiones de los jubilados no deben de verse afectadas de ninguna forma por las reformas que se lleven a cabo.

Los trabajadores de nuevo ingreso deben de entrar directamente a un sistema financieramente sustentable. Por equidad, no deben tomar responsabilidad por el quebranto acumulado. Sin embargo, a la vez tampoco deben de recibir transferencia alguna de otro grupo o de otra generación.

Finalmente, más allá de la definición de derechos adquiridos que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación², es justo otorgar a los trabajadores

² La Suprema Corte de Justicia sostuvo la siguiente tesis cuando conoció el caso de la reforma de pensiones del ISSSTELEON:

“[...] el nuevo ordenamiento, no resulta retroactivo, en virtud de que rige solamente para quienes ya tenían incorporado a su favor el derecho a la jubilación, es decir, quienes ya contaban con los años de servicio requeridos para ello y, además, habían decidido optar por la jubilación. Lo anterior en virtud de que el derecho a la jubilación no nace inmediatamente cuando se pacta, sino que está condicionado al cumplimiento de algunos requisitos, como cumplir cierto número de años de servicio, que de no actualizarse impedirá que se adquiera ese derecho; de igual manera, si no se optó por la jubilación, no se actualizaron los supuestos de la norma, es decir, si en su momento quien tenía derecho a jubilarse con los porcentajes inherentes al tiempo de servicio correspondiente, no hizo valer ese derecho, no se actualizó en su beneficio el supuesto previsto por la norma. [...]”

Es decir, los derechos a la jubilación se adquieren una vez que se han cumplido todos los supuestos de la norma y se haya solicitado la misma. Se violaría el precepto de irretroactividad si una modificación normativa se diera en

actuales un mecanismo de transición equitativo que les permita gozar de todas ventajas y flexibilidad del nuevo sistema inmediatamente.

En el sistema de reparto actual, los trabajadores activos pagan las pensiones a los jubilados. En un sistema de cuentas individuales cada trabajador ahorra para su propio retiro. Entonces, la pregunta es ¿quién le paga la pensión a un trabajador que ha estado pagando la jubilación a otro trabajador y con la reforma se muda a cuentas individuales? Sería injusto no reconocer las aportaciones que estos trabajadores han hecho en el pasado. Además, en ausencia de algún tipo de reconocimiento, las aportaciones que hicieran estos trabajadores a partir de la reforma resultarían insuficientes para financiar su retiro, particularmente para los que hayan cotizado muchos años a la fecha de la reforma. Un ejemplo extremo es ilustrativo: Un trabajador que está a un día de jubilarse, al cambiarlo a un sistema de cuentas individuales sin algún tipo de reconocimiento implicaría que no tendría recurso alguno para su pensión ya que las contribuciones durante toda su vida laboral se destinaron a financiar la pensión de los jubilados. Aunque la ley lo permita, una situación así sería injusta.

Existen varias maneras de reconocer estos derechos pensionarios. La primera es reconocer las contribuciones que hicieron los trabajadores durante toda su vida laboral. Esto tiene varios inconvenientes: (a) Es necesario conocer toda la historia laboral y salarial del trabajador. Esto es difícil de hacer aún para los trabajadores cotizantes al ISSSTE. (b) Más importante aún es que debido a los períodos inflacionarios, actualizar estas contribuciones resultarían en sumas menores para los trabajadores.

La segunda es, como en el IMSS, migrar a los trabajadores a cuentas individuales y, permitir que los trabajadores escojan la opción que más les convenga al momento de jubilarse. Esta opción es mejor para los trabajadores que la primera, pero también tiene un inconveniente fundamental: Este

perjuicio de las pensiones que reciben los que se hayan actualmente jubilados. Sin embargo, es posible reformar normas y pactar nuevos contratos para quienes aún no se han retirado.



esquema de transición implica que los trabajadores de la generación actual no tienen portabilidad de su pensión entre el sistema público y el privado un sistema y otro. Es decir, los trabajadores de la generación actual, estarían en la misma situación en la que se encuentran hoy. Si se cambian de trabajo del sector público al privado, pierden su antigüedad y todos sus derechos pensionarios.

La tercera manera y la que se recomienda en este trabajo es monetizar estos beneficios pensionarios adquiridos. Es decir, a cada trabajador se le reconocen los beneficios pensionarios de acuerdo a su edad y tiempo de cotización a la fecha de la reforma tal y como lo marque la ley del sistema al que esté afiliado, y se le deposita en su cuenta individual un “bono” en pesos y centavos que rinde intereses reales (ya que está indexado a UDIs). Al final de su vida laboral, la pensión de cada trabajador será igual al “bono,” más sus contribuciones, más los intereses del bono y de sus contribuciones.

De esta manera, se le otorgan a los trabajadores actuales todos los beneficios del nuevo sistema de manera inmediata : (a) Plena portabilidad al conservar la cuenta individual con todos sus recursos cuando se cambia de empleo independientemente de si se queda en el sector público o no. (b) Certidumbre jurídica al adquirir derechos de propiedad sobre los recursos correspondientes a los beneficios pensionarios reconocidos. (c) La edad de retiro se vuelve una decisión del trabajador. Si quiere retirarse con una pensión alta, tendrá que trabajar más tiempo. Si se conforma con una pensión más modesta, con cierto límite inferior, podrá retirarse antes. (d) Al permitirles a los trabajadores vigentes pasar de lleno al nuevo sistema sin pasar por un régimen de transición, se elimina la posibilidad de sufrir las inequidades que arrastran los sistemas anteriores.

Conclusiones y resumen de la propuesta.

Ya nos alcanzó el futuro y llevar a cabo una reforma a los sistemas de pensiones del sector público se convierte en una responsabilidad histórica. La reforma de los sistemas de pensiones es inevitable y posponerla es una irresponsabilidad con los derechohabientes y las generaciones futuras. Estamos aún a tiempo para llevar a cabo las reformas sin afectar a los jubilados de manera alguna y sin trastocar los beneficios pensionarios que tienen los trabajadores actuales.

Los integrantes de la Mesa III de la Convención Nacional Hacendaria habiendo analizado la problemática que enfrentan los sistemas de pensiones para trabajadores del sector público y con el propósito de promover acuerdos que procuren el sano desarrollo de nuestra nación; hemos acordamos por unanimidad hacer las siguientes tres propuestas en materia de Pasivos Contingentes.

1. Completar y actualizar el diagnóstico de la problemática de pasivos contingentes de pensiones y establecer un mecanismo institucional que le dé seguimiento a todos los sistemas de pensiones públicos.
 - *Primero, completar y actualizar el diagnóstico de los sistemas públicos de pensiones del país. Aunque la información de los sistemas más importantes es confiable y cubren a más del 90% de la población con derecho a una pensión, es necesario actualizar todos los diagnósticos y completar el panorama con la información de los municipios y universidades.*
 - *Segundo, establecer un mecanismo institucional dentro de la Comisión Permanente de Coordinación Fiscal para que esta información se mantenga al día y se registre de manera homogénea en todas las instancias públicas.*

2. Llevar a cabo un diagnóstico integral respecto a los pasivos contingentes que representan los sistemas públicos de salud.

- *Todos los sistemas de salud pública deben llevar a cabo un diagnóstico, partiendo de la labor de proyección de costos realizada por el IMSS y el ISSSTE con el objeto de incorporar a sus propias proyecciones financieras, los impactos de la transición epidemiológica.*

3. En materia de pensiones el diagnóstico obtenido para los distintos sistemas de pensiones públicos apunta a una dirección inequívoca: La creación de un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) en base a cuentas individuales y con una Pensión Mínima Garantizada (PMG).

- *El nuevo Sistema Nacional de Pensiones debe de diseñarse de tal forma que:*
 - a) Permita la plena portabilidad de la pensión cuando un trabajador cambie de empleo incluso del sector público al privado.*
 - b) Otorgue plena certeza jurídica al trabajador de que los recursos que el y su patrón han destinado a su pensión son de su propiedad.*
 - c) Sea equitativo evitando transferencias de la población en general o de los trabajadores que menos tienen a grupos relativamente favorecidos.*
 - d) Sea financieramente auto sustentable y tenga los mecanismos adecuados para mantener su salud financiera de manera permanente.*

e) *La transición al nuevo sistema se debe llevar a cabo con un profundo sentido social, absoluto respecto a los derechos laborales de los trabajadores y un enfoque económico que fomente la productividad. Existen cuatro premisas fundamentales que deben ser seguidas:*

- 1) *Los jubilados no deben observar ningún cambio. Los derechos y prestaciones adquiridos de estos trabajadores están protegidos por la Constitución por lo que esta premisa es no sólo justa sino inamovible.*
- 2) *Los nuevos trabajadores deben entrar al Sistema Nacional de Pensiones y sus contribuciones deben financiar sus propias pensiones, no subsanar la problemática acumulada de generaciones anteriores. Al mismo tiempo el esquema debe ser financieramente sustentable de manera permanente.*
- 3) *Se les deben respetar los derechos pensionarios a los trabajadores actuales. La propuesta es que recibirán los beneficios pensionarios a los que se han hecho acreedores mediante su monetización y entrega inmediata para depósito en su cuenta individual.*
- 4) *Cada entidad y organismo que participe en el Sistema Nacional de Pensiones deberá hacer frente a los pasivos que ha adquirido.*

Apéndice I. Experiencia Internacional.

Las presiones fiscales y el mal funcionamiento de algunos sistemas, provocados en gran medida por la transición demográfica, han provocado que muchos países se hayan visto obligados a reformar sus sistemas de pensiones en años recientes. Los cambios a los sistemas se pueden clasificar como paramétricos o estructurales. Los cambios paramétricos afectan directamente las variables como edad, años de cotización necesarios, tasa de reemplazo etc., pero se mantiene el sistema de reparto. Un cambio estructural se refiere a la introducción de cuentas individuales ya sea en sustitución o en forma complementaria al viejo régimen.

La introducción de cuentas individuales inició con Chile en 1981. Desde entonces muchos países vienen realizando reformas en sus sistemas de pensiones, cambiando, reemplazando totalmente o parcialmente el sistema de reparto existente. El cuadro 2.3 enumera por regiones geográficas los diferentes cambios donde se ve esta tendencia.

Cuadro 2.3

Latinoamérica	Año	Tipo*	Europa del Este y Asia Central	Año	Tipo*
Chile	1981	Cuentas Individuales	Hungría	1998	Cuentas Individuales
Perú	1993	Cuentas Individuales	Kazajstán	1998	Cuentas Individuales
Argentina	1994	Cuentas Individuales	Polonia	1999	Cuentas Individuales
Colombia	1994	Cuentas Individuales	Letonia	2001	Cuentas Individuales
Uruguay	1995	Cuentas Individuales	Macedonia	2001	Cuentas Individuales

Bolivia	1997	Cuentas Individuales	Croacia	2002	Cuentas Individuales
El Salvador	1998	Cuentas Individuales	Bulgaria	2002	Cuentas Individuales
Panamá	1999	Cuentas Individuales	Estonia	2002	Cuentas Individuales
Costa Rica	2000	Cuentas Individuales	Rumania	2003	Cuentas Individuales
Nicaragua	2001	Cuentas Individuales	Lituania	Proceso	Cuentas Individuales
Venezuela	2001	Cuentas Individuales			
Brasil	2003	Cuentas Paramétrico			
Ecuador	Proceso	Cuentas Individuales			

			Europa		
Asia	Año	Tipo*	occidental	Año	Tipo*
China	1976	Paramétrico	Suiza	1985	Cuentas Individuales
Vietnam	1995	Paramétrico	Reino Unido	1987	Cuentas Individuales
Filipinas	1997	Paramétrico	Australia	1994	Cuentas Individuales
Corea	1998	Paramétrico	Italia	1995	Cuentas Paramétrico
Tailandia	1999	Paramétrico	Suecia	2000	Cuentas Individuales
			Alemania	2002	Cuentas Paramétrico
			Francia	2003	Cuentas Paramétrico

*/ Cuentas individuales se refiere a la introducción de las mismas ya sea en substitución al viejo régimen o de forma complementaria.

Fuente: Compilación propia con datos del Banco Mundial.

En el caso de los países que han realizados reformas para introducir cuentas individuales, estas reformas se dividen en tres tipos. El primero, Sistema Único: La afiliación al sistema es de carácter obligatorio para los trabajadores asalariados. Este sistema reemplaza completamente al sistema de reparto existente. El segundo, Sistema Mixto Integrado: Coexiste el régimen de capitalización individual y el de reparto. La cotización como porcentaje de la remuneración del trabajador se distribuye entre ambos regímenes. Según bs países la afiliación a uno de los dos regímenes es obligatoria de acuerdo con el nivel de ingresos (Uruguay), por edad (Bulgaria, Polonia y Letonia) y por tipo de trabajo (Bulgaria). El último, Mixto en Competencia: El régimen de capitalización individual y el de reparto compiten. Los trabajadores (tanto los que estaban afiliados al momento de la reforma como los nuevos entrantes al mercado laboral) están obligados a elegir uno de estos regímenes. La cotización del trabajador es destinada íntegramente al régimen elegido.

Los principales países en haber migrado de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual se reportan en el cuadro 2.4

Cuadro 2.4

PAIS	AÑO*	TIPO SISTEMA		
		Unico	Mixto Integrado	Mixto en Competencia
AMERICA LATINA				
Argentina	1994		X	X
Bolivia	1997	X		
Colombia	1994			X
Costa Rica	2000		X	
Chile	1981	X		
Ecuador	(**)		X	
El Salvador	1998	X		
México	1997	X		
Nicaragua	2001	X		

Panamá (***)	1997			
Perú	1993			X
República Dominicana	2003	X		
Uruguay	1995		X	
EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE				
Bulgaria	2002		X	
Croacia	2002		X	
Eslovaquia	(**)		X	
Estonia	2002		X	
Federación Rusa	2004		X	
Hungría	1998		X	
Letonia	2001		X	
Lituania	(**)		X	
Macedonia	2001		X	
Polonia	1999		X	
ASIA				
India (***)	2003			
Kazajstán	1998	X		

(*) Año correspondiente al inicio de operaciones del sistema de pensiones obligatorio

(**) En proceso de implementación

(***) Panamá: la participación en el sistema es obligatoria sólo para los trabajadores del sector público.

India: la participación en el sistema es obligatoria sólo para los nuevos empleados del sector público (excluyendo las fuerzas armadas) y voluntaria para el resto de los trabajadores.

Fuente: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.

www.fiap.cl.

México en la reforma del IMSS substituyo su antiguo régimen de reparto por el de cuentas individuales. Caben dos aclaraciones. En estricto sentido un sistema mixto ya que se preservó un componente de reparto, la pensión mínima garantizada. Por otra parte las reformas realizadas se llevaron a cabo en el principal sistema, el IMSS que atiende a los trabajadores del sector privado. Sin embargo los sistemas de pensiones de los empleados al servicio del Estado son de reparto y no se han reformado.

El panorama general a nivel internacional indica que hay una clara tendencia a introducir sistemas de pensiones en base a cuentas individuales. Los países de Latinoamérica, Europa del Este y Asia Central han hecho el mayor avance en este sentido. Los países que no han introducido cuentas individuales son generalmente países ricos con una estructura demográfica más madura donde el problema de pensiones es más grave (aunque en general estos países son más ricos y pueden hacer frente al problema) y la transición sería muy costosa. Entre los países que si han introducido cuentas individuales, muchos han mantenido un esquema mixto. Muy pocos países mantuvieron sistemas paralelos en competencia. Algunos de ellos como Colombia se vieron obligados a hacerlo debido a impedimentos constitucionales.

A continuación se detalla los regimenes de algunos países que han introducido cuentas individuales bajo las distintas modalidades.

Chile:

- Es un sistema de capitalización puro aunque subsiste un régimen de reparto residual, financiado con recursos fiscales, que desaparecerá con el tiempo. La cobertura del sistema es nacional. La pertenencia es obligatoria para los trabajadores que se encuentran en relación de dependencia y voluntario para los autónomos.
- Las aportaciones son equivalentes al 10% del salario

- Las pensiones se financian con el capital acumulado en las respectivas cuentas individuales y con las garantías del Estado en los casos que corresponda.

Chile por ser el pionero en este tema tiene un sistema de cuentas individuales que ha madurado y es posible evaluar empíricamente algunos de los resultados que se han obtenido bajo el esquema de cuentas individuales:

- El sistema chileno ya administra un fondo de inversiones de 33 mil millones de dólares, cifra que representa el 47% del PBI.
- El crecimiento de la economía en los últimos años pasó de un histórico 3% anual a un 12% en promedio en los últimos 14 años.
- Luego de más de 20 años de reformas de pensiones, se ha logrado un aumento de 14 puntos porcentuales de la tasa de contribuyentes activos sobre la fuerza de trabajo.
- Desde que se comenzó a aplicar la reforma, la tasa de desempleo ha caído constantemente, estabilizándose en el orden del 5%.
- La informalidad en el sector del empleo no agrícola ha disminuido en las últimas dos décadas.
- En Latinoamérica, Chile es el país con la menor participación del sector informal en la producción (18% del PIB, aproximadamente).
- El sistema ha sido la clave para el desarrollo del mercado de capitales, haciéndolo mucho más eficiente.
- Se ha logrado deslindar el poder político y el monto de las pensiones.
- Actualmente, las cuentas de pensiones representan derechos de propiedad reales y visibles, y son las fuentes de seguridad para el retiro.

Argentina:

- El sistema es mixto, tiene una cobertura nacional. La pertenencia es obligatoria para los trabajadores que se encuentran en relación de dependencia y también para los autónomos.
- El modelo argentino tiene tres pilares: El primero está basado en el principio de solidaridad (régimen de reparto). El Estado garantiza el pago de las prestaciones previstas, hasta el monto del crédito presupuestario comprometido en la respectiva Ley de Presupuesto. El segundo pilar (obligatorio) y el tercer pilar (optativo), funcionan por medio de la capitalización individual; regímenes basados en los saldos acumulados en cuentas individuales de todos los aportes obligatorios y voluntarios que realizan los trabajadores.
- El Estado concurrirá como acreedor en el proceso de liquidación por los pagos que hubiere realizado en cumplimiento de la garantía de rentabilidad.

Colombia:

- El sistema previsional colombiano es mixto y tiene una cobertura nacional. La pertenencia es obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia y optativa para los trabajadores independientes; está integrado por:
Un régimen de reparto administrado por el Estado. Este régimen está basado en el principio de solidaridad cuyo objetivo es el de garantizar a sus afiliados el reconocimiento y el pago de una pensión mínima y la ampliación de la cobertura mediante el subsidio a los grupos poblacionales que por sus características y niveles socioeconómicos no tienen acceso a los sistemas de seguridad social. Y, un régimen de capitalización individual.
- Las aportaciones son iguales a 13.5% del sueldo base de cotización.

- La rentabilidad es garantizada por la administradora de fondos de pensiones, afectando en primer lugar la reserva de estabilización de rendimientos, si esta no fuese suficiente, se acude al patrimonio social de la misma. La rentabilidad mínima es garantizada y la determina la Superintendencia Bancaria.

Letonia

- El sistema es mixto: el sistema de cuentas individuales es obligatorio para todos los trabajadores que tenían menos de 30 años de edad al momento de la reforma. Los trabajadores entre 30 y 49 años pueden optar por cuentas individuales o el viejo sistema de reparto.
- El gobierno espera que un 80% de quienes tienen la opción de elegir opten por cuentas individuales.

India

- Es un sistema de capitalización: la participación en este sistema será obligatoria para todos los empleados nuevos del gobierno central (excluyendo las fuerzas armadas). El resto de la población en edad laboral, que actualmente está excluida de cualquier previsión formal, podrá participar en este sistema en una forma voluntaria.
- Portabilidad a través de una administración y base de datos centralizada.
- Este nuevo sistema permitirá al gobierno central pasar en forma gradual hacia un esquema de pensiones completamente financiado.

Otros, han optado por una reducción de los Beneficios y un aumento de las cuotas como es el caso recientemente de Brasil y Francia, pero también cambiaron la regulación para permitir el ahorro voluntario complementario a través de administradoras de fondos de pensiones dejando la puerta abierta para un cambio hacia cuentas individuales.

Bibliografía.

1. Simonetti, Aldo, 2000, "Insurance and Private Pension Compendium For Emerging Economics", OECD.
2. Mueller, Katherine, 2001, "Insurance and Private Pension Compendium For Emerging Economics", OECD.
3. Lavigne, Anne, 2003, "Analysing French Pension Reforms", The Geneva Papers on Risk and Insurance, Vol. 28, No. 4, P.727-737
4. Lindeman, David, Et Al, 2000, "The Evolution Of Pensions Systems In Eastern Europe And Central Asia: Opportunities, Constrains, Dilemmas And Emerging Practices", OECD.
5. Müller, Katharina, "Ten Years After: Pensions Reforms In Central And Eastern Europe And The Former Soviet Union", Frankfurt Institute for transformation studies, Discussion Paper.
6. Roffman, Rafael, 2000, "The Pension System In Argentina Six Years After The Reform", Discussion Paper, The World Bank.
7. The World Bank, 2004, The World Bank Pensions Home Page, <http://www.worldbank.com/pensions>
8. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, http://www.fiap.cl/p4_fiap/site/edic/base/port/portada.html.