



Panorama de los Sistemas de Pensiones en Entidades Federativas

Enrique Núñez Barba

Dada la importancia de las presiones que generan los pasivos por pensiones en las finanzas públicas y en su calificación de riesgo crediticio, en el presente artículo se da una breve semblanza de la situación que guarda dicha problemática tanto en el contexto internacional como en el nacional y específicamente se muestra el panorama general de los sistemas públicos de pensiones en las entidades federativas.

54

ROBERTO JUAN MOYA CLEMENTE

Secretario de Finanzas del Estado de Puebla
y representante del Grupo Zonal 7 de la CPFF

**INTRODUCCIÓN.**

La atención del problema de pensiones en el país registra un avance apreciable con las reformas a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), al sentar las bases para un sistema nacional de pensiones. Ahora es inminente llevar a cabo una reforma a los sistemas de pensiones para los trabajadores de la mayoría de entidades federativas y municipios, ya que el costo crece de manera alarmante con el tiempo si se sostienen las bases actuales: regímenes basados en el beneficio definido; bajos niveles de cuotas; y la posibilidad de una corta edad de retiro (se espera que en el año 2050, la esperanza de vida promedio sea de 85 años). Se ha dado a conocer información en el sentido de que algunas entidades federativas ya están financiando el déficit de caja de sus sistemas de pen-

siones con recursos diferentes a los de su aportación como patrón, afectando a sus finanzas públicas.

El presente artículo inicia con una breve semblanza del tema, en el escenario internacional y en el federal de nuestro país, y finalmente se muestra el panorama general de los sistemas públicos de pensiones en las entidades federativas.

1. ESCENARIO INTERNACIONAL DE LAS PENSIONES PÚBLICAS.

La respuesta de los países a las necesidades de prever los riesgos y contingencias sociales, es heterogénea. En el caso de los países desarrollados estuvo en sus posibilidades generar sistemas de seguridad social relevantes, pero en los países de bajos ingresos la mayor parte de sus habitantes no tiene acceso a una cobertura básica de seguridad social.

En todo el orbe los países ensayan nuevos modelos que ponen a prueba la sostenibilidad de las políticas sociales de protección: la madurez de la población, el cambio epidemiológico, el aumento en la esperanza de vida y la iniquidad con que se han otorgado los beneficios sin las adecuadas fuentes de financiamiento. Aunado a lo anterior, se tuvieron también impactos negativos como producto de la crisis económica y financiera mundial reciente y sus consecuentes altas tasas de desempleo y bajas recaudaciones fiscales.

La premura para lograr la viabilidad de los sistemas públicos pensionarios, se explica por las condiciones que están sorteando muchos países en el corto plazo, mismos que enfrentan tanto una crisis económica como una alta deuda pública, lo que ocasiona serios problemas fiscales, en los cuales la deuda contingente de las pensiones juega un papel predominante. De hecho la crisis económica de los países europeos, está correlacionada a los sistemas de pensiones, en virtud del exceso de los egresos por pasivos pensionarios con respecto a sus ingresos, propiciando que los países tengan que subsidiar los esquemas pensionarios, mismos que se hacen insostenibles.

En todo el mundo los sistemas públicos de pensiones se están reformando. De 2011 a la fecha se han anunciado múltiples reformas pensionarias destacando las de los países europeos: Portugal, Reino Unido, Grecia, Polonia, Italia y recientemente España, aceleradas por la crisis económica y financiera por la que atraviesan, entre

las reformas puestas en práctica se encuentran: aumentar gradualmente la edad para poder jubilarse, incrementar el monto de las contribuciones, topar las pensiones a un máximo e incentivar la permanencia en el trabajo. Lo anterior, con el fin de hacer sostenibles tanto los sistemas pensionarios como las propias finanzas públicas.

2. ESCENARIO DE LAS PENSIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO FEDERAL MEXICANO.

Hoy en día existe una gran variedad de planes de pensiones en cuanto a beneficios, acceso, financiamiento y forma de administración. Los principales planes, en términos de la población cubierta, son los administrados por los sistemas de seguridad social en el ámbito federal.

Resaltan, en primer lugar, el de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y enseguida el de los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

La Ley del Seguro Social fue reformada en 1995, entre otros fines, para cambiar el sistema de pensiones de beneficio definido de los trabajadores afiliados al IMSS, que operaba como un sistema de reparto, por un sistema de contribuciones definidas y cuentas individuales administrado por empresas de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

Esta nueva ley entró en vigor el primero de julio de 1997. Su justifica-

ción principal está en la inviabilidad financiera del sistema anterior; también se consideraron los posibles efectos favorables en los niveles de ahorro nacional, en la formalización del mercado laboral y en el desarrollo de los mercados financieros internos.

En cuanto a la nueva Ley del ISSSTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de marzo de 2007 es en la práctica un complemento de las reformas a la Ley del Seguro Social que entraron en vigor en el año 1997. La misma se llevó a cabo en lo inmediato para disminuir su pasivo, y en el largo plazo para darle sustentabilidad, así como para contribuir a un Sistema Nacional de Pensiones, dado que otorga plena portabilidad de los servicios y derechos de la seguridad

social al trabajador. En el caso de las entidades federativas, éstas pueden adherirse a dicho sistema mediante convenio que garantice incondicionalmente el pago de las Cuotas y Aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria, además de cumplir con las siguientes condiciones:

- Homologar los conceptos que en las leyes de seguridad social amparan al trabajador (seguros, servicios y prestaciones), y
- La creación de cuentas individuales.

A pesar de las reformas las finanzas públicas tienen presiones para el pago de las pensiones. De acuerdo a estudios actuariales los pasivos de pensiones rebasan al valor total del PIB Nacional, como se puede apreciar a continuación.

Tabla N°1

PASIVOS PENSIONARIOS CONSOLIDADOS
(miles de millones de pesos de 2010)

<i>Entidad o paraestatal</i>	2010	% PIB 2010*
Pemex	661.3	4.8
CFE	261.4	1.9
Luz y Fuerza del Centro	287.2	2.1
Banca de Desarrollo	35.5	0.3
Ferronales	32.5	0.2
IMSS-patrón (RJP)	2 504.7	18.2
ISSSTE-asegurador (Transición)	4 327.2	31.4
IMSS- asegurador (Transición)	4 179.4	30.3
Entidades Federativas	1 791.5	13.0
Universidades públicas	275.6	2.0
Total	14,356.00	104.2

*El PIB nominal al cuarto trimestre de 2010 fue de 13 780.9 millones.

FUENTE: VÁSQUEZ COLMENARES G., Pedro; *Pensiones en México: la próxima crisis*. México: Siglo XXI Editores, 2012. Pág. 34

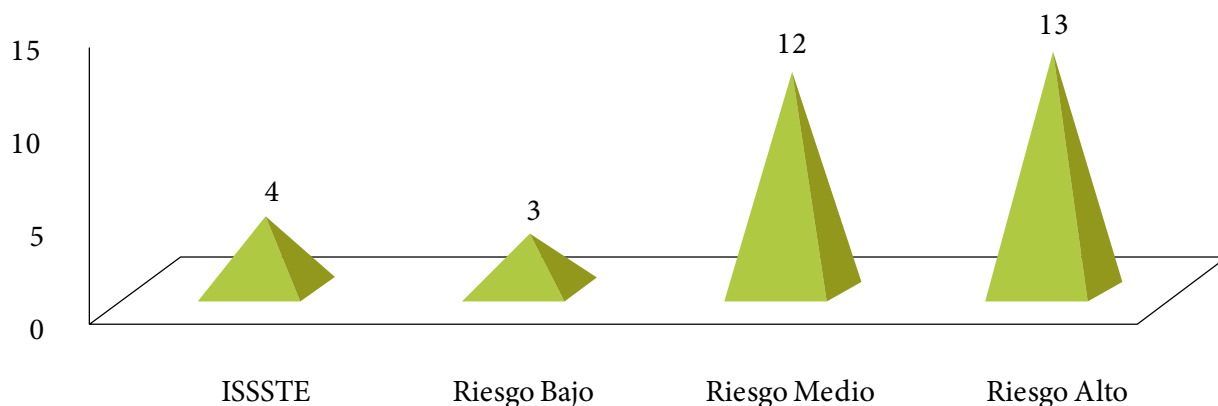
“El panorama general es contrastante, es decir, 7 instituciones de seguridad social se encuentran bien, la situación de 12 es regular, y un grupo de 13 sistemas de pensiones locales se encuentra en una situación complicada”

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES EN ENTIDADES FEDERATIVAS.

El panorama general del riesgo en que se encuentran las pensiones públicas en entidades federativas, según la suficiencia o insuficiencia de sus reservas actuariales, se puede apreciar enseguida.

Gráfica 1

Número de Entidades Federativas y Clasificación de Riesgo Según la Suficiencia de Reservas de sus Sistemas Públicos de Pensiones



Fuentes: Comunicados de Prensa de Calificadoras 2011 a 2012

MANUEL FRANCISCO AGUILAR BOJÓRQUEZ

Secretario de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California, representante del Grupo Zonal 1 de la CPF



La información nos muestra que el panorama general es contrastante, es decir, 7 instituciones de seguridad social se encuentran bien, la situación de 12 es regular, y un grupo de 13 sistemas de pensiones locales se encuentra en una situación complicada.

Hay 4 entidades federativas afiliadas al ISSSTE, razón por la cual no presentan pasivos importantes derivados de las pensiones de sus trabajadores, salvo el caso de una de ellas, que es parcialmente insuficiente en sus reservas en la parte que corresponde a trabajadores que no están afiliados al ISSSTE.

Cabe destacar la situación de un grupo de estados cuya suficiencia en sus reservas es muy sólida a largo plazo, como es el caso de Aguascalientes, Jalisco y Guanajuato, e incluso si se cumplen ciertos supuestos, el período

de suficiencia de sus reservas es permanente.

En el otro extremo, la situación de algunas entidades federativas es muy complicada, ya que su período de suficiencia de las reservas es de muy corto plazo; y en una situación aún más complicada se encuentran aquellas que cada año tienen que presupuestar recursos a través de su gasto corriente para financiar el pago de las pensiones de los trabajadores, adicionales a las aportaciones que deben realizar normalmente como patrones para la seguridad social.

En esta información también se puede apreciar que algunos estados se encuentran en una situación intermedia, es decir, si bien por el momento no tienen presiones financieras, si deben considerar una reforma pensionaria en el corto o mediano plazo, a fin

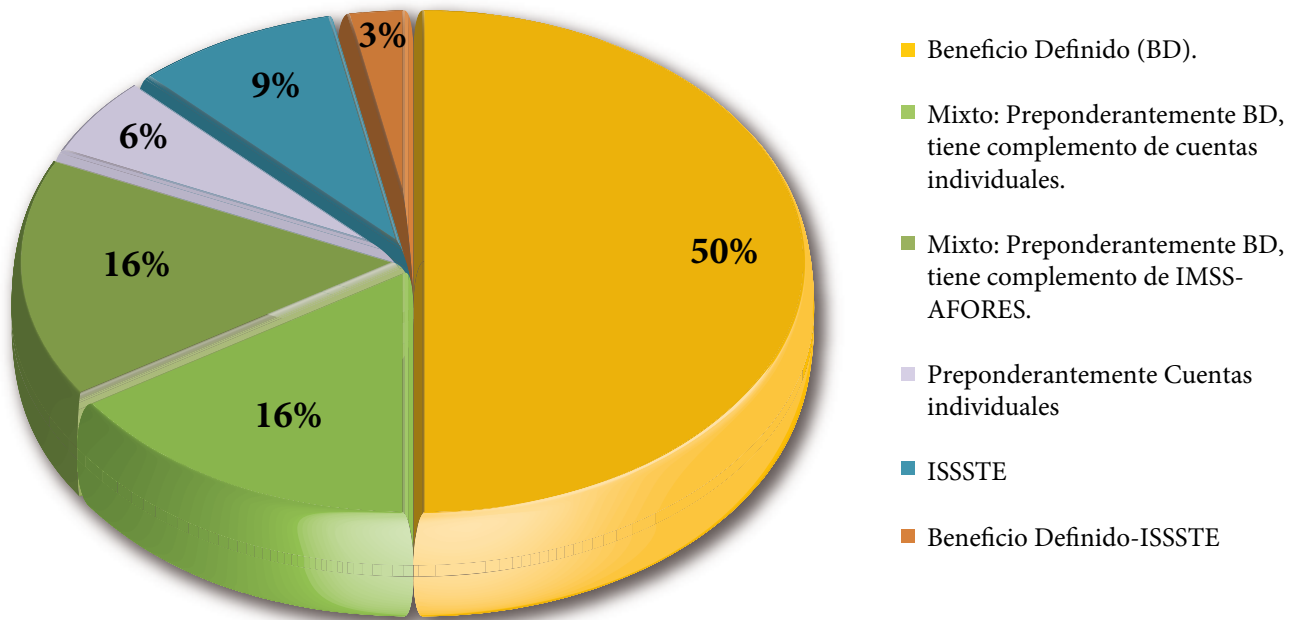
de incrementar el período de suficiencia de sus reservas y la sostenibilidad en el largo plazo.

Por otra parte, en la gráfica que encontramos a continuación, se pueden

observar los diversos tipos de sistemas públicos de pensiones en las entidades federativas, en donde se aprecia que la mitad de los mismos corresponde al de beneficio definido.

Gráfica 2

Tipos de Sistemas Públicos de Pensiones en las Entidades Federativas (%)



Fuentes: Comunicados de Prensa de Empresas Calificadoras 2011 a 2012.

Cabe aclarar que si bien sobresalen los sistemas de beneficio definido, no todos éstos se encuentran en crisis, al contrario, los sistemas más sólidos a nivel nacional son predominantemente de dicho tipo, tal es el caso de Aguascalientes, Jalisco y Guanajuato, sistemas que han logrado una alta solidez producto de sus reformas, mismas que les han dado una mayor sustentabilidad.

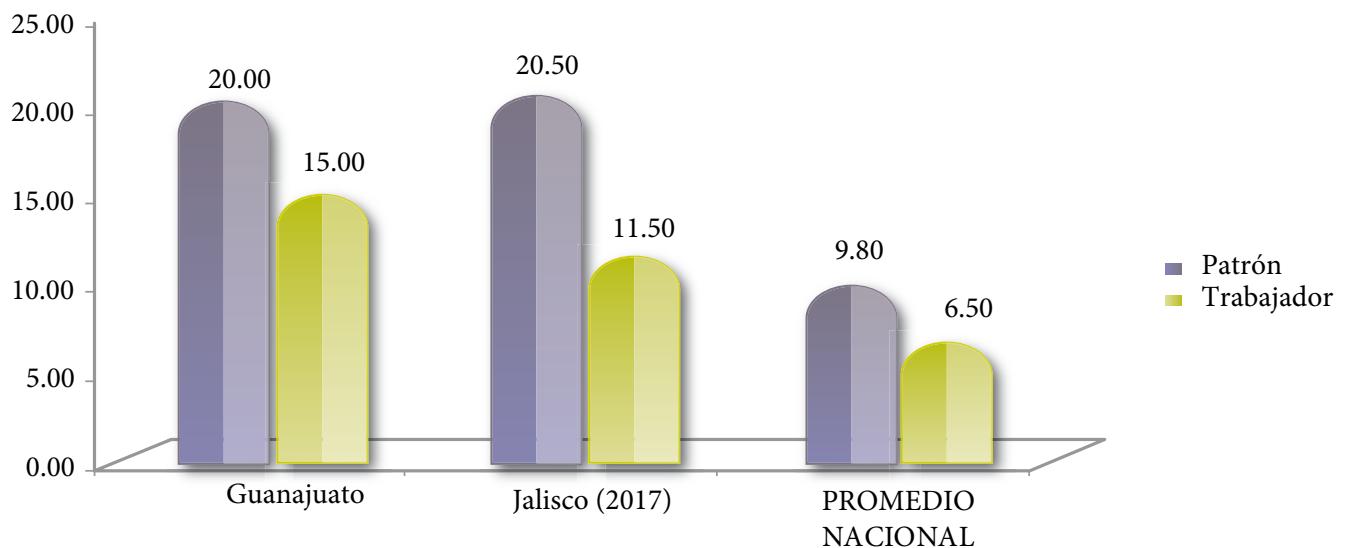
A nivel subnacional, una de las principales causas del deterioro finan-

ciero de los sistemas pensionarios locales es la insuficiencia de las cuotas y aportaciones. El promedio nacional de aportación del patrón es el 12.20% del salario sujeto a cotización, en tanto que el promedio de la cuota del trabajador es de 7.61%, de ese mismo salario, cuotas y aportaciones bajas comparadas con las realizadas en sistemas sólidos como son el caso de Jalisco y Guanajuato, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

“Existen fuertes disparidades en cuanto el monto máximo de las pensiones otorgadas en algunos sistemas públicos de pensiones de las entidades”

Gráfica 3

Tasas de Contribución Mensual en los Sistemas Públicos de Pensiones de las Entidades Federativas
(En % de la Base de Contribución):



Fuentes: Leyes de Pensiones de las Entidades Federativas(23)

Además de la insuficiencia de dichas aportaciones y cuotas al sistema, a través del tiempo se ha venido disminuyendo el número de trabajadores activos en relación al número de tra-

bajadores pensionados, situación que representa adicionalmente un efecto negativo para los sistemas de seguridad social; cada vez hay menos activos para sostener a los pensionados.

GERARDO CAJIGA ESTRADA

Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca
Coordinador del Grupo de Deuda y Empréstitos
de la CPPF



En el año 1998 había aproximadamente 9 activos por cada pensionado; mientras que en 2010 ya sólo quedaban 5 activos por cada pensionado¹.

La situación se complica aún más cuando las leyes de seguridad social estatales, otorgan excesivos beneficios con un mínimo de obligacionales. Así, en ocasiones se otorgan pensiones por antigüedad con tan sólo cumplir ciertos años de servicio sin importar la edad a que se retiran. Y si a lo anterior, le adicionamos que en el actual lustro, la esperanza de vida de las mexicanas llegará a 80 años y la de los mexicanos a 75, de acuerdo con estimaciones del Fondo de Poblaciones de Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), esto representa más presión a las finanzas públicas locales.

Además, existen fuertes disparidades en cuanto el monto máximo de

las pensiones otorgadas en algunos sistemas públicos de pensiones de las entidades, y en otros casos inclusive no hay límite a las mismas, en general en dichas entidades los sistemas son muy generosos, con buenas prestaciones y como ya se mencionó, con escasos requisitos para obtener sus beneficios.

4. PRINCIPALES RESULTADOS CUANTITATIVOS DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES EN ENTIDADES FEDERATIVAS.

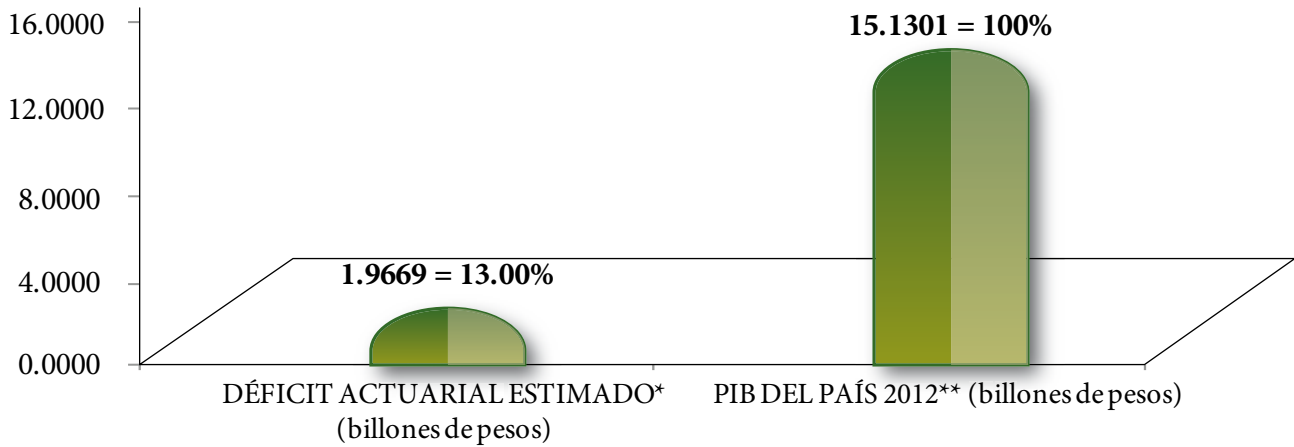
En publicación reciente del Act. Francisco Miguel Aguirre Farías,² se obtiene la referencia de que los pasivos por pensiones de las entidades federativas pudieran representar alrededor del 13% del PIB Nacional, como puede apreciarse en la gráfica siguiente:

¹ Farell Actuarios Asociados, S.C., diagnóstico sobre la situación financiera y actuarial de las entidades federativas, ene. 1998.

² AGUIRRE FARÍAS, Francisco Miguel; *Pensiones...¿y con qué?*. FINEO. México, 2012.

Gráfica 4

Déficit Actuarial Estimado de sus Sistema Públicos de Pensiones y PIB del País Aprobado en el Programa Económico 2012 (Billones de Pesos)



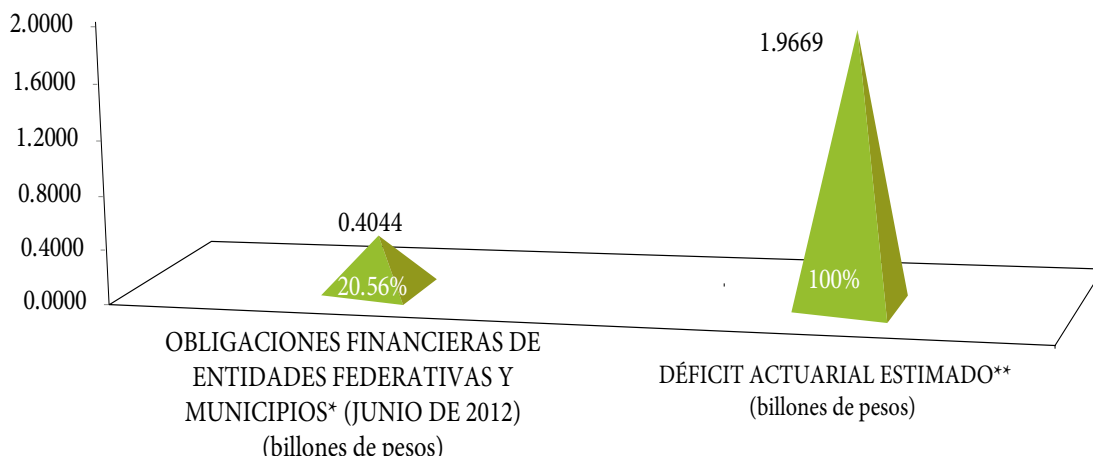
Fuentes: Calculado con base* en la estimación realizada por Act. Francisco Miguel Aguirre Farias en su libro: Pensiones...¿y con qué?, FINEO. México, 2012, Cuadro II, pag.43; y **SHCP comunicado de prensa 137/2011.

A través de estas cantidades se observa la enorme trascendencia que tiene este tipo de pasivos. En efecto, si contrastamos los pasivos por pensiones con respecto a las obligaciones financieras estatales y municipales re-

gistradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nos encontramos con que la deuda registrada representa aproximadamente el 21% de los pasivos derivados de las pensiones públicas, según se observa a continuación.

Gráfica 5

Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Mpios. (jun 2012) y Déficit Actuarial Estimado de sus Sistemas Públicos de Pensiones. (billones de pesos)



Fuentes: Calculado con base* en información proporcionada por las Entidades Federativas a la UCEF-SHCP; y con base ** en la estimación realizada por Act. Francisco Miguel Aguirre Farias en su libro: Pensiones...¿y con qué?, FINEO. México, 2012,, Cuadro II, pag.43.

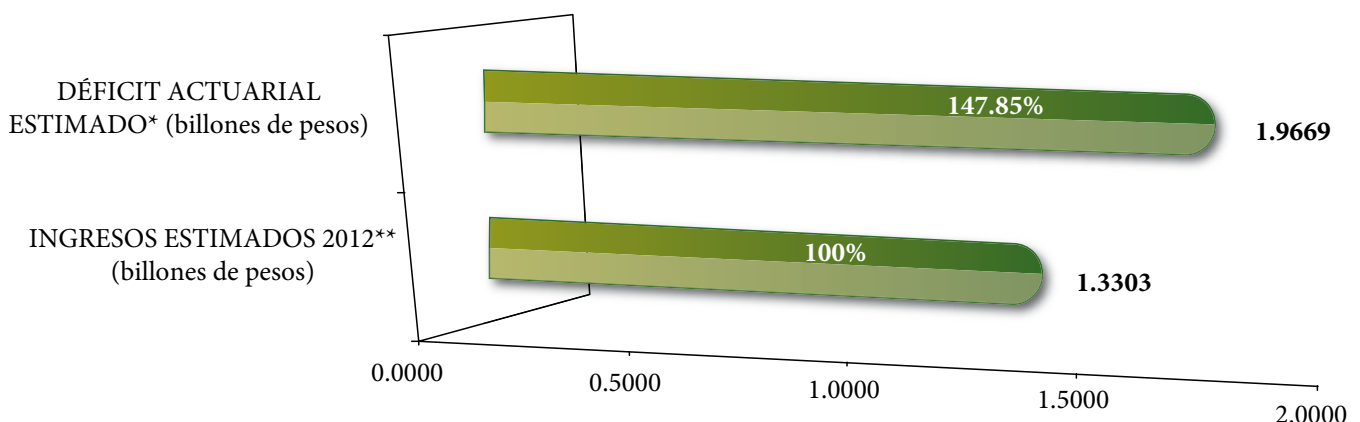
“La magnitud de los pasivos laborales por pensiones es muy cuantiosa, tanto si se compara con la deuda oficialmente registrada, como si se compara con los ingresos estimados de un ejercicio fiscal de las entidades federativas”

Otra forma de advertir la magnitud de los pasivos pensionarios es compararlos con los ingresos totales de las entidades federativas, estimados para el año 2012, cuyo resultado nos señala que los

pasivos acumulados son aproximadamente un 48% más altos que dichos ingresos estimados de las entidades federativas para dicho ejercicio, como puede apreciarse en la gráfica siguiente:

Gráfica 6

**Ingresos Estimados de las Entidades Federativas 2012
y Déficit Actuarial Estimado de sus Sistema Públicos de Pensiones. (Billones De Pesos)**



Fuentes: Calculado con base* en la estimación realizada por Act. Francisco Miguel Aguirre Farias en su libro: Pensiones...¿y con qué?, FINEO. México, 2012, Cuadro II, pag.43; y ** Leyes de Ingresos Estatales 2012.

En síntesis, la magnitud de los pasivos laborales por pensiones es muy cuantiosa, tanto si se compara con la deuda oficialmente registrada, como si se compara con los ingresos estimados de un ejercicio fiscal de las entidades federativas.

A continuación revisaremos el impacto que generan los pasivos pensionarios sobre la calificación de riesgo crediticio de los gobiernos locales.

5. EL IMPACTO DE LOS PASIVOS PENSIONARIOS EN LA CALIFICACIÓN DEL RIESGO CREDITICIO DE ENTIDADES FEDERATIVAS.

En el presente apartado se exponen las principales consideraciones que han manifestado las agencias calificadoras del riesgo crediticio en relación al pasivo pensionario que representan los sistemas públicos de pensiones locales.

Para tales efectos, agruparemos las entidades federativas con relación a la calificación asignada vigente. Para ello, recordaremos el significado de las diferentes escalas de calificación:

Escala de Calificación: Deuda Pública (Fitch Ratings).

AAA (mex)	La más alta calidad crediticia. Representa la máxima calificación asignada por Fitch México en su escala de calificaciones domésticas. Esta calificación se asigna a la mejor calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país, y normalmente corresponde a las obligaciones financieras emitidas o garantizadas por el gobierno federal.
AA (mex)	Muy alta calidad crediticia. Implica una muy sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. El riesgo crediticio inherente a estas obligaciones financieras difiere levemente de las entidades, emisores o emisiones domésticas mejor calificadas.
A (mex)	Alta calidad crediticia. Corresponde a una sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, pudieran afectar la capacidad de pago oportuno de sus compromisos financieros, en un grado mayor que para aquellas obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BBB (mex)	Adecuada calidad crediticia. Agrupa a entidades, emisores o emisiones con una adecuada calidad crediticia respecto a otras del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, tienen una mayor probabilidad de afectar la capacidad de pago oportuno que para obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.
BB (MEX)	Especulativa. Representa una calidad crediticia relativamente vulnerable respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Dentro del contexto del país, el pago de estas obligaciones financieras implica cierto grado de incertidumbre, y la capacidad de pago oportuno es más vulnerable a cambios económicos adversos.



ADRIANA FLORES GARZA

Secretaria de Hacienda del Estado de Morelos
e integrante del Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPPF

Entidades Federativas Calificadas con Calidad Crediticia AAA

Número de Entidades Federativas con calificación: AAA	Principales consideraciones en materia de pensiones públicas:
1	<ul style="list-style-type: none"> En materia de seguridad social, la mayor parte del personal cotiza al ISSSTE por lo que no representa una contingencia directa para las finanzas de la entidad, ni es una limitante para la calificación crediticia.

Entidades Federativas Calificadas con Calidad Crediticia AA

Número de Entidades Federativas con calificación: AA	Principales consideraciones en materia de pensiones públicas:
5	<ul style="list-style-type: none"> En dicha calificación hay entidades en las cuales se considera como fortaleza: las nulas o bajas contingencias en materia de pensiones y jubilaciones. Sin embargo, en este grupo de entidades también se tienen casos en los cuales las presiones potenciales en las finanzas públicas asociadas a un sistema de pensiones que no es sustentable en el largo plazo, es un factor que limita la calificación del estado.

Entidades Federativas Calificadas con Calidad Crediticia A

Número de Entidades Federativas con calificación: A	Principales consideraciones en materia de pensiones públicas:
17	<ul style="list-style-type: none"> Excepto un caso donde el sistema de pensiones está plenamente fondeado, en general la calificación de estas entidades se encuentra limitada por contingencias, inmediatas, a corto, mediano o largo plazo relacionadas con el pago no fondeado de las pensiones y jubilaciones.

“Una reforma generalmente da mayor sostenibilidad a las finanzas públicas y al propio sistema de pensiones, reduciendo o eliminando con ello los subsidios de las finanzas públicas estatales a dichos sistemas y generando una mayor holgura presupuestal para atender las necesidades sociales”

Entidades Federativas Calificadas con Calidad Crediticia BBB

Número de Entidades Federativas con calificación: BBB	Principales consideraciones en materia de pensiones públicas:
7	<ul style="list-style-type: none"> Salvo dos casos donde no se cuenta con pasivo laboral ya que sus trabajadores están afiliados al ISSSTE, para las demás entidades su calificación se encuentra limitada dado que su pasivo laboral representa una contingencia, inmediata, a corto, mediano o largo plazo para las finanzas estatales.

Entidades Federativas Calificadas con Calidad Crediticia BB

Número de Entidades Federativas con calificación: BB	Principales consideraciones en materia de pensiones públicas:
2	<ul style="list-style-type: none"> En ambos casos, si bien a corto plazo su pasivo laboral se encuentra cubierto (en uno de ellos la parte magisterial tiene cobertura a largo plazo), de no realizarse reformas conducentes a ampliar el período de suficiencia de sus reservas, la contingencia se vislumbra en el mediano plazo, situación que podría limitar su calificación.

Como se puede apreciar salvo los casos donde se encuentran plenamente fondeados los pasivos laborales o son bajas sus contingencias, en los demás escenarios dichos pasivos pueden ser una limitante para la calificación e incluso podrían colocarla en perspectiva para degradar su nivel dependiendo de la presión que le generen a las finanzas públicas.

CONCLUSIONES.

Aunque una reforma de pensiones no garantiza un aumento en calidad cre-

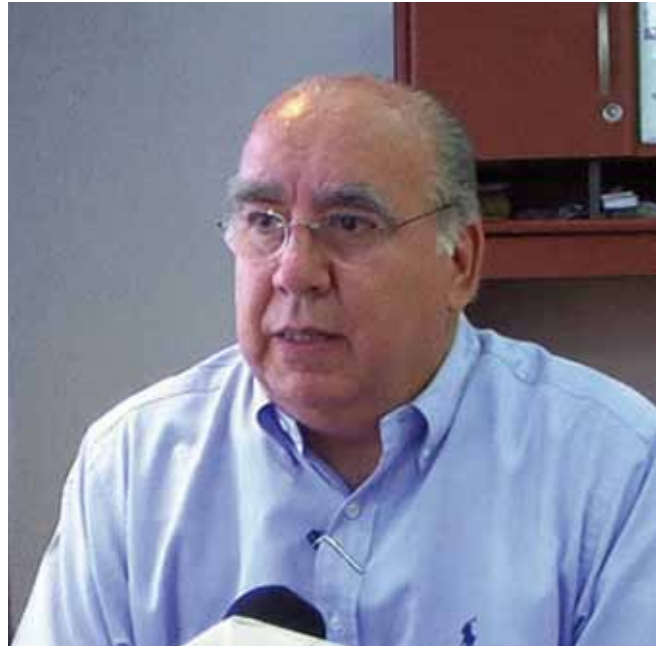
diticia, generalmente, dichos estados se ubican en las categorías de calificaciones más altas, lo cual permite obtener mejores condiciones en el mercado financiero.

Una reforma generalmente da mayor sostenibilidad a las finanzas públicas y al propio sistema de pensiones, reduciendo o eliminando con ello los subsidios de las finanzas públicas estatales a dichos sistemas y generando una mayor holgura presupuestal para atender las necesidades sociales.

Las principales causas de la descapitalización de los sistemas de pensio-

GERARDO SILLER CÁRDENAS

Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit e integrante del Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPPF



nes en los estados son las siguientes: el incremento en la esperanza de vida de los mexicanos; el decremento de la tasa de natalidad y en la contratación de trabajadores que cotizan; el reconocimiento de la antigüedad para pensionarse sin que en ocasiones importe la edad; las bajas aportaciones del patrón y de las cotizaciones de los trabajadores, y el no contar con monto máximo (tope) de pensiones, o que éste sea alto.

En algunas entidades federativas, los sistemas de pensiones representan en la actualidad una pesada carga para sus finanzas públicas, sobre todo en el caso de aquellas cuyo déficit de caja lo deben financiar a través del presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, reduciendo sus posibilidades de gasto social y de inversión, lo que hace imprescindible su reforma inmediata.

Si bien es cierto que se requieren reformas, también se requieren fondos de apoyo nacionales para tales propósitos. Estos fondos de apoyo deberán tomar en

cuenta las características y necesidades propias de cada sistema de seguridad social, pero partiendo del principio de que todas las instituciones de seguridad social requieren ayuda para disminuir la pesada carga de las aportaciones para la seguridad social y para el pago de las pensiones de los servidores públicos.

Como lo indica el Act. Aguirre Farías³, si bien existe una aproximación de que los pasivos por pensiones de las entidades federativas pudieran representar alrededor del 13% del PIB Nacional, la misma no es precisa, dado que no existe una valuación actuarial estandarizada de las instituciones estatales de seguridad social, para ello, es imprescindible realizarla con las mismas fechas, hipótesis y metodologías.

³ AGUIRRE FARÍAS, Francisco Miguel; *Pensiones...¿y con qué?*. FINEO. México, 2012, pags. 43 y 44.

Enrique Núñez Barba, es Lic. en Economía y Maestro en Administración por la U. de G., Catedrático Universitario y Consultor e Investigador de INDETEC en la materia. enunezb@indetec.gob.mx