

# Reformas a los Sistemas Públicos de Pensiones Estatales

## INTRODUCCIÓN

Es importante destacar que la precaria situación de los sistemas de pensiones públicos no es privativa de una u otra entidad federativa o nación, sino una problemática general, que atañe tanto a los países desarrollados como a los que se encuentran en vías de desarrollo, son varios los factores que convergen en las sociedades modernas, entre los cuales resalta el proceso de envejecimiento poblacional y la mejora en la esperanza de vida.

*El presente documento es una reseña del seminario que con el nombre "Reformas a los Sistemas de Pensiones Públicos" fue realizado el pasado 10 de diciembre en la ciudad de Colima, evento en el cual se resaltan las principales estrategias desarrolladas en dichas reformas y los casos exitosos de los estados de Aguascalientes, Jalisco y Sinaloa.*

**RAMÓN CASTAÑEDA ORTEGA Y  
ENRIQUE NÚÑEZ BARBA**

Dada la problemática que enfrentan los sistemas de pensiones públicos en entidades federativas el gobierno del estado de Colima, a través del Instituto de Administración Pública y la Escuela de Gobierno y Gestión Pública, con la participación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), organizaron el seminario denominado «REFORMAS A LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES», que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2010 en la ciudad de Colima.

Al Seminario asistieron especialistas en la materia, pertenecientes a las siguientes instituciones:



*C.P. Francisco Manuel Osorio Cruz  
Secretario de Finanzas del Estado de Colima  
e integrante del Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPFF*

Asociación Nacional de Instituciones Estatales de Seguridad Social (ANIESS); Dirección de Pensiones del Estado de Jalisco; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes (ISSSSPEA); Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa (IPES); Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la calificadora Internacional Fitch Ratings; y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

El Seminario tuvo como base la siguiente temática:

- Escenario nacional de las reformas y principales estrategias desarrolladas en las entidades federativas; Exposición de las reformas realizadas en los Estados de Aguascalientes, Jalisco y Sinaloa; La influencia de la situación de los sistemas públicos de pensiones en la calificación crediticia; y Las pensiones públicas en el contexto de las reformas financieras estructurales.

Es de esperarse que las presentaciones realizadas en el Seminario serán de gran utilidad, ya que permitirán contar con elementos valiosos para hacer frente a la problemática del sistema de pensiones de la entidad.

El presente documento se desarrolla conforme a las ponencias presentadas y finalmente, se anotan las principales conclusiones derivadas del evento.

### **PALABRAS DE APERTURA**

El Lic. Oscar Carlos Zurroza Barreda, Secretario de Administración del gobierno del estado de Colima dio la bienvenida al Seminario a los ponentes y participantes; estos últimos, dijo, en su mayoría son actores centrales en el proceso que atañe a la preocupación y solicitud del gobernador del estado para hacerle frente a la problemática de las pensiones públicas en la entidad, por lo cual señaló, que el presente seminario es de vital trascendencia dada la experiencia y profesionalismo de los ponentes, todos expertos en la materia y además, por la exposición de casos exitosos que han hecho frente a dicha problemática.

---



---

“Los sistemas tienen un denominador común: insuficiencia económica en sus finanzas”

---



---

### PONENCIAS PRESENTADAS EN EL SEMINARIO

Ponencia 1.- En primer término el Lic. Carlos Melgoza Martín del Campo Presidente de la ANIESS, en su ponencia denominada “Estrategias para el Fortalecimiento de los Sistemas Públicos de Pensiones en las Entidades Federativas”, señaló que cuando se crearon los sistemas de seguridad social, se establecieron derechos y obligaciones congruentes con la realidad de ese entonces, pero sin prever los cambios demográficos, económicos políticos y sociales que se darían en el transcurso del tiempo. Las pensiones en ese entonces, resaltó, se pagaban en promedio 5 años y hoy en día el pago promedio es de 20 años.

Agregó que los sistemas tienen un denominador común: insuficiencia económica en sus finanzas. Resaltó al respecto, que el pasivo contingente al 2009 de los sistemas de pensiones estatales ascendía aproximadamente a 1.5 billones de pesos y que, producto de dicho pasivo, cada sistema, en función a su situación particular, hace necesario que tome las medidas pertinentes para evitar que su déficit actuarial se convierta en una amenaza para las finanzas de su entidad.

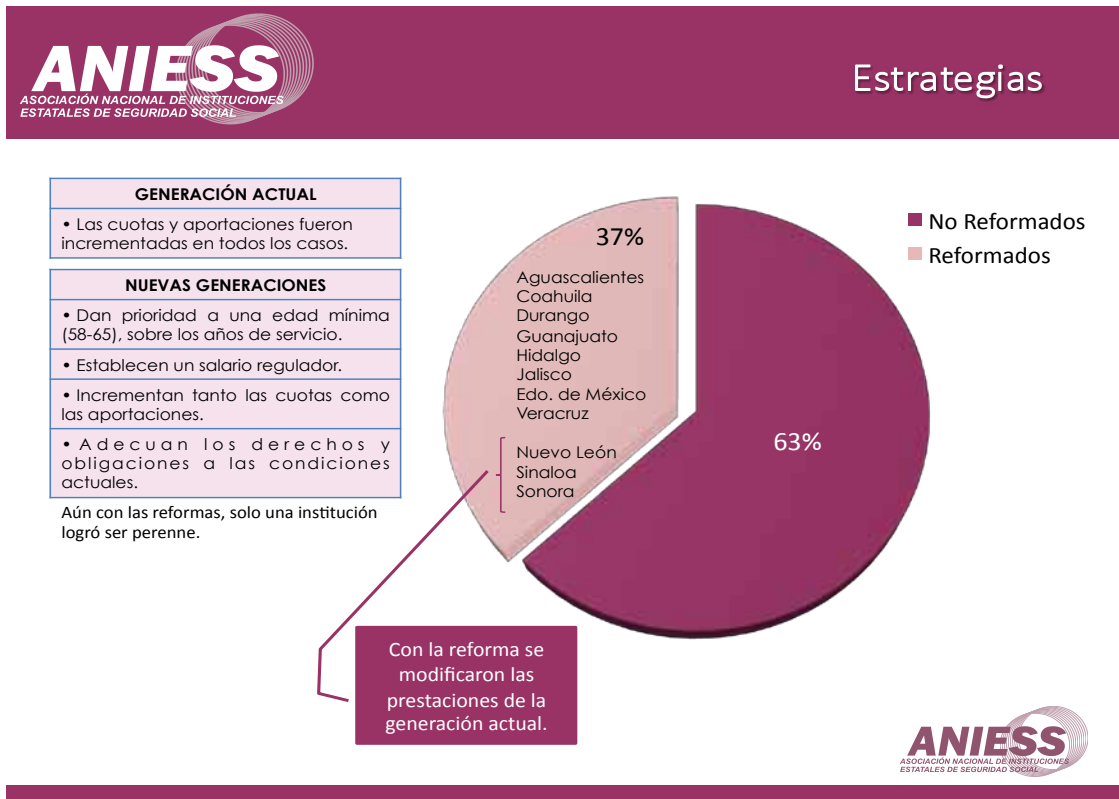
Enseguida, comentó las principales estrategias y puntos a considerar para llevar a cabo una reforma a los sistemas de pensiones en las entidades

federativas y darle más viabilidad a sus sistemas de pensiones públicos.

- Invertir las reservas en las mejores condiciones de rendimiento y liquidez necesaria.
- Optimizar y eficientar el gasto administrativo.
- Crear un frente común para bajar recursos de la Federación, del Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP).
- Edad de jubilación y años de servicios dinámicos de acuerdo a la esperanza de vida.
- Aportaciones separadas para el otorgamiento de las diferentes prestaciones.
- Establecer un salario regulador.
- Cuotas y aportaciones sobre el total de percepciones tabulares que le den sustentabilidad al sistema.
- Comprometer a las generaciones actuales y pasadas.
- Tasas de interés crediticias que permitan mantener el poder adquisitivo de los recursos del sistema.
- Permitir la inversión de las reservas en instrumentos rentables (Bursatilización, Fideicomisos, Infraestructura).
- Transparentar de manera efectiva el uso de los recursos pensionarios.

Finalmente, mostró el escenario nacional de las entidades federativas en materia de reformas a sus sistemas de pensiones y las características principales de las mismas (ver Gráfica 1):

Gráfica 1



Ponencia 2.- A continuación se expuso la ponencia denominada "Situación Actual y Perspectivas de los Sistemas Públicos de Pensiones en Entidades Federativas y del Gobierno Federal", a cargo del Lic. Antonio Medellín Ruiz, Director de Integración Estadística de la UCEF de la SHCP, quien señaló que con base en el Plan Nacional de Desarrollo, (PND 2007-12), se estableció entre otros objetivos el de consolidar un sistema nacional de pensiones más equitativo y con mayor cobertura. Señaló que una de las acciones que contribuyen al logro de este objetivo es la transformación de los sistemas pensionarios de reparto, a sistemas de cuentas individuales.

Posteriormente resaltó que dentro de este marco se reformó en 2007 el sistema de pensiones del ISSSTE, del cual hizo énfasis en las ventajas de dicha reforma:

- Pertenecer a un sistema pensionario financieramente sostenible.

- El trabajador tiene certidumbre, sus aportaciones y las del gobierno pasan a ser de su propiedad.
- El trabajador puede optar por el ahorro solidario y aumentar su ahorro para el retiro.
- El trabajador tiene derecho a un seguro de retiro que le permite jubilarse una vez que haya ahorrado un mínimo de recursos.
- El trabajador puede transferir sus derechos al IMSS o a otros institutos de seguridad social.
- En caso de desempleo, el trabajador puede retirar recursos de su cuenta individual.
- Un esquema de seguro de invalidez y vida y de riesgos de trabajo más atractivo.
- Garantía de pensión mínima por parte del Gobierno.

Finalmente, expuso que entre otras acciones para apoyar a los Sistemas de Pensiones de las entidades federativas está el impulso de la utilización del FARP.



Lic. Martin J. Gpe. Mendoza López  
Secretario de Finanzas del Estado de Jalisco e integrante del  
Grupo de Ingresos de la CPFF

Al respecto, especificó que en diciembre de 2007 se publicaron los lineamientos de dicho Fondo, cuyo objetivo central, dijo, consiste en:

- *Apoyar la reestructuración de los sistemas públicos de pensiones, para contribuir a la consolidación de un sistema nacional de pensiones basado en cuentas individuales, que otorgue plena portabilidad y certidumbre sobre el destino de sus recursos a los derechohabientes de la seguridad social.*

Ponencia 3.- Como tercera ponencia se expuso el caso de la reforma del sistema de pensiones del estado de Jalisco, por los Lics. Jorge González Loza y Enrique Helmut Meyer, adscritos al Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

Los ponentes mostraron que el pago de la nómina de pensionados en la Entidad se ha venido incrementado drásticamente en los últimos 10 años, debido a:

- (a) El incremento de la esperanza de vida de la población,
- (b) El incremento en el número de pensionados y

- (c) El incremento, en promedio, de las mismas pensiones.

Posteriormente presentaron varios escenarios producto de la disminución de la reserva técnica y la no realización de ninguna reforma:

- (2010) Al disminuir la liquidez, se disminuirá el número y monto de préstamos
- (2016) Al agotarse la liquidez, se suspenden los préstamos y se venderá a terceros la cartera de préstamos para poder pagar las pensiones.
- (2016) Se tendrá que vender el patrimonio inmobiliario
- (2019) No se podrán pagar las pensiones, ni dar atención médica, a menos de que se obtengan recursos extraordinarios.

A continuación pasaron a señalar los objetivos generales que se pretendían con la reforma al sistema público de pensiones de la Entidad:

- a) Fortalecer la viabilidad financiera institucional en el largo plazo;
- b) Observar pleno respeto a los derechos adquiridos de afiliados y pensionados;
- c) Proteger las expectativas de derecho de los afiliados, y
- d) Avanzar en el logro de nuevas y mejores prestaciones de seguridad social.

También dijeron que para que exista una reforma integral al sistema pensionario, es necesario que se contemple en las reformas legales lo siguiente:

- 1.- Estudio actuarial de las aportaciones.
- 2.- El monto de la pensión debe ser calculada por lo menos en los últimos tres años cotizados.
- 3.- Debe existir tope en el monto de la pensión y
- 4.- Edad mínima para acceder a la pensión.

Finalmente, mostraron que en su reforma se consideró el incremento de aportaciones de forma escalonada (ver Tabla 1):

Tabla 1



## Antecedentes, Avances y Resultados

**Tabla de Incremento de Aportaciones conforme al Art. 39 de la Ley del Instituto:  
(Prima Escalonada)**

Año	Trabajador	Patronal			Total
		Regular	Vivienda	Adicional	
2009	5.0%	5.0%	3.0%	0.0%	13.0%
2010	5.5%	5.5%	3.0%	0.5%	14.5%
2011	6.5%	6.5%	3.0%	1.0%	17.0%
2012	7.5%	7.5%	3.0%	1.5%	19.5%
2013	8.5%	8.5%	3.0%	2.0%	22.0%
2014	9.5%	9.5%	3.0%	2.5%	24.5%
2015	10.5%	10.5%	3.0%	3.0%	27.0%
2016	11.5%	11.5%	3.0%	3.5%	29.5%
2017	11.5%	11.5%	3.0%	6.0%	32.0%

Ponencia 4.- La siguiente ponencia estuvo a cargo del Ing. Oscar Armando González Muñoz, Ex-Director General del ISSSSPEA, quien presentó el caso de la "Reforma al Sistema de Seguridad Social del Estado de Aguascalientes".

Inició su presentación señalando que en la década de los noventas el efecto conjunto del incremento de aportaciones y las mejores prácticas en el manejo de los fideicomisos reflejaban antes de la reforma realizada en el año 2001, una institución financieramente sana en el corto plazo, empero, señaló, que desde entonces era conocido que la única garantía a largo plazo para evitar la descapitalización del Instituto era contar con una nueva ley, la cual dijo, debería tener las siguientes características:

- Proteger a nuestros derechohabientes.
- Garantizar una vida digna y provechosa.
- Ser viable financieramente.
- Considerar el uso de cuentas individuales para el retiro.

- Lograr generar ahorro interno a través de sus reservas y garantizar un manejo transparente de sus finanzas.
- Ser Equitativa y Deseable.

El Ing. González expresó que la reforma llevada a cabo finalmente diseñó un sistema mixto que combinó los mejores aspectos de beneficio definido y de las cuentas individuales.

El ponente señaló también que el escenario hizo obligado escindir a la población atendida y por atender de ISSSSPEA, en actual y futuras generaciones, correspondiéndoles a estas últimas un esquema de cuentas individuales

En relación al modelo de Beneficio Definido señaló que para rescatar dicho modelo se acordó en su reforma realizar los siguientes cambios a sus parámetros.

Primero.- Incremento a las aportaciones a 25% sobre nómina

“Es relevante conocer la valuación actuarial, es decir, la estimación de pagos futuros bajo diferentes supuestos”

Segundo.- Incrementar la edad de pensión a 65 años

Tercero.- Desaparecer la pensión por antigüedad.

Con ello dijo que la suficiencia actuarial del Instituto se vuelve perenne.

Finalmente subrayó que a nueve años de la reforma, con un incremento de apenas 0.75 de punto en el porcentaje de cotización y sin modificación significativa en su marco legal, el sistema sigue siendo 100% viable a largo plazo.

Ponencia 5.- A continuación la MC. Nérida Angélica Rubio Bodart, jefa del departamento de Programación y Presupuesto del IPES presentó la ponencia denominada “La Reforma al Sistema Público de Pensiones en Sinaloa”.

Inició su presentación señalando que la aprobación de la Ley de Pensiones y la creación del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa el año pasado significan una mayor certidumbre para la seguridad social de los trabajadores al servicio del estado, ya que el esquema anterior dijo se encontraba en una situación financiera inviable, que le restaba estabilidad a las finanzas públicas

del estado y certidumbre a las generaciones futuras.

A continuación mostró un comparativo de los gastos totales en el esquema anterior y en el esquema reformado, resaltando que este último significó un ahorro importante (ver Tabla 2):

**Tabla 2**

Costo total sin reforma:	\$45, 451, 580,895.64
Costo total con reforma:	\$25, 405, 611,742.93
Diferencia (Ahorro para el patrón):	\$20,045,969,152.71

Otra situación que destacó de la nueva Ley de pensiones es que contempla una política de retención, otorgando estímulos a la permanencia a los trabajadores en transición, que habiendo cumplido con la antigüedad para acceder a su jubilación, continúan laborando.

Además, hizo incapié en que la actual Ley otorga el derecho a todo trabajador de contar con una cuenta individual, que es administrada, en el marco de la ley, por el Instituto de Pensiones, y que el saldo de la cuenta individual es propiedad



del trabajador y puede ser portable en los términos que establece la Ley.

Finalmente presentó al auditorio las ventajas que tiene el nuevo esquema de administración de las pensiones:

- ✓ Una Ley que norma la creación de reservas para el retiro de los trabajadores y define con claridad y transparencia la forma de administrar, invertir y distribuir las pensiones.
- ✓ Un Instituto creado bajo la figura de Organismo Público Descentralizado, tendrá la responsabilidad de cuidar, capitalizar y administrar las pensiones de los trabajadores afiliados.
- ✓ Un esquema de cuentas individuales por trabajador que contempla los conceptos de ahorro solidario, aportación voluntaria y portabilidad.
- ✓ Un esquema transparente y eficiente que no requiere de la aprobación de una instancia legal, como lo es el Congreso Local, para llevar a cabo el otorgamiento de las pensiones.
- ✓ Un programa de estímulos a la permanencia para trabajadores en la figura de transición que han excedido los años de labor al que se encuentran obligados para acceder a una jubilación.
- ✓ Un esquema que se adapta a las actuales condiciones socio demográficas.
- ✓ Un esquema que en el mediano y largo plazo permitirá reducir los pasivos y costos fiscales que genera el pago de jubilaciones y pensiones.

6.-La penúltima ponencia estuvo a cargo del Mtro. Omar de la Torre Ponce de León, Director de Finanzas Públicas, Fitch Ratings México, quien presentó como tema "La Influencia de la Situación de los Sistemas Públicos de Pensiones en la Calidad Crediticia".

Comentó que la Calificación Calidad Crediticia depende del análisis de factores cuantitativos y cualitativos y que dentro de los primeros se tienen los siguientes:

- Finanzas Públicas
- Deuda Pública
- Contingencias:
- Economía y Bienestar Social y
- Administración Pública

El ponente especificó que dentro de la categoría denominada Contingencias, se encuentran las Obligaciones por Pensiones y Seguridad Social, mismas que son elementos incluidos en el análisis de deuda de una entidad subnacional; dichas obligaciones, señaló, son compromisos de pago presente y futuro que impactan en la flexibilidad financiera, razón por la cual se realiza un análisis de la situación de pensiones y seguridad social de cada entidad, distinguiendo entre burocracia y magisterio (principal diferencia entre estados y municipios).

A continuación expuso los elementos relevantes de dicho análisis:

Señaló que una cuestión a responder en dicho análisis es la siguiente: ¿Cómo son pagadas las obligaciones por pensiones y seguridad social? Para ello comentó que en general se encuentran en el análisis los siguientes resultados:

- Gasto Corriente por parte del gobierno del estado
- Instituto Estatal de Pensiones
- Aportaciones Extraordinarias del estado
- Institutos Federales de Seguridad Social

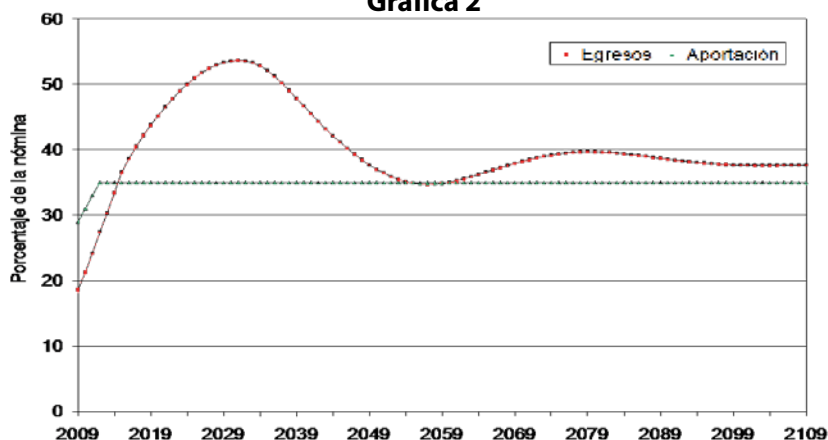
También afirmó que es relevante conocer el monto o tamaño del pasivo (déficit actuarial), y si el mismo ¿Está fondeado? y su Período de suficiencia (No. de Años).

Además, expresó que es relevante conocer la valuación actuarial, es decir, la estimación de pagos futuros bajo diferentes supuestos.

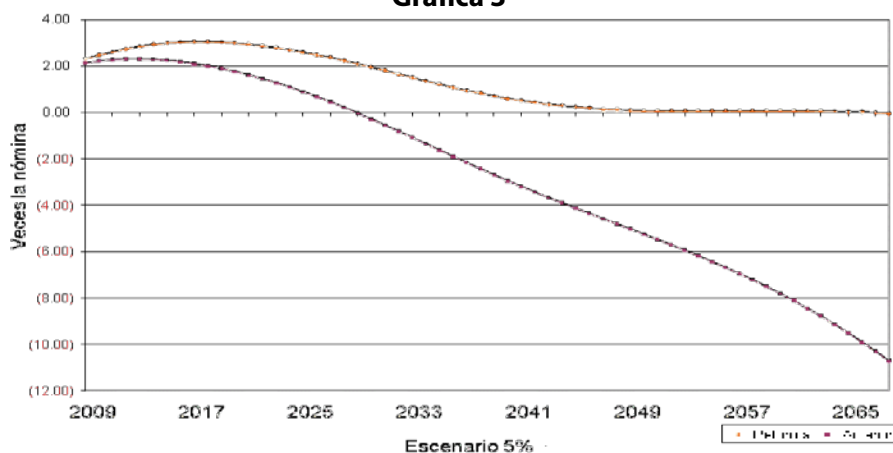
También advirtió que es importante contar con la cuantificación de la "carga" por pensiones en millones de pesos a futuro, dado un nivel de deuda (compromisos financieros) (ver Gráficas 2 y 3).



Gráfica 2



Gráfica 3



Agregó, que otros aspectos que se consideran en el análisis son los siguientes:

Revisar la Ley de Pensiones de la entidad, su actualización; si hay reformas en proceso / o aprobadas.

También señaló que se hace una revisión de las aportaciones de los trabajadores; además de un seguimiento a las aportaciones ordinarias y si hay, a las extraordinarias; finalmente dijo que se revisa si hay adeudos en aportaciones por administraciones anteriores.

Otro punto a revisar y conocer, expresó, son las obligaciones de seguridad social (gastos médicos): monto, financiamiento, evolución y sus tendencias.

Finalmente el ponente expuso el ejemplo práctico del estado de Colima A (mex).

Señaló que el pago de pensiones y jubilaciones se realiza a través de gasto corriente.

También mostró que en el periodo 2005-2009 la tasa media anual de crecimiento de estas obligaciones es de 9.2%.Y que actualmente, la ausencia de un sistema formal de pensiones es una limitante de la calificación crediticia de Colima.

7.-Finalmente, el Mtro. Ramón Castañeda Ortega, Director de Coordinación Hacendaria del IN-DETEC, presentó la ponencia denominada "Las Pensiones Públicas en el Contexto de las Reformas Financieras Estructurales".

Inició su presentación señalando las reformas pendientes en materia de finanzas públicas:

- Elevar la Carga Fiscal con Equidad y Disminuir la Dependencia Petrolera.
- Reducir la Evasión y Elusión Fiscal, y Elevar la Eficiencia Tributaria.
- Evaluar los Gastos Fiscales.
- Mayor Poder Tributario de los Gobiernos Estatales y Municipales.
- Elevar la Calidad del Gasto.

Lo anterior, expresó, tiene como finalidad central analizar los amenazas y oportunidades que se tienen en materia de ingresos con el objeto de hacerle frente de la mejor manera posible a las crecientes obligaciones que se tienen en el ámbito de los egresos, entre otras, las derivadas de las pensiones.

El Mtro. Ramón Castañeda señaló que el peor escenario en materia de pensiones es el de entidades federativas que no cuentan con reservas en su sistema, que tienen aportaciones mínimas por parte de los empleados y además tienen un alto número de trabajadores en edad de retirarse y ya jubilados, lo que hace necesario cubrir con

gasto corriente las obligaciones por concepto de jubilaciones y pensiones, lo que genera serias presiones a las finanzas públicas.

En relación a la reforma concerniente a Elevar la Calidad del Gasto Público señaló que se tienen las siguientes vertientes, destacando entre ellas las reformas a los sistemas públicos de pensiones.

- Establecimiento e Implantación del Presupuesto Basado en Resultados en los Tres Ámbitos de Gobierno.
- Fortalecimiento de Órganos Superiores de Fiscalización y Evaluación de Resultados en la Federación y en las Entidades Federativas.
- Evaluación Socioeconómica de los Proyectos de Inversión Pública.
- Armonización de la Contabilidad Gubernamental.
- Reformas a los Sistemas Públicos de Pensiones Locales.

El ponente enfatizó que dichas reformas se hacen necesarias en la actualidad debido a los siguientes factores que han venido provocando la crisis de los Sistemas de Pensiones.

## Elevar la Calidad del Gasto Público

- Establecimiento e Implantación del Presupuesto Basado en Resultados en los Tres Ámbitos de Gobierno.
- Fortalecimiento de Órganos Superiores de Fiscalización y Evaluación de Resultados tanto en la Federación y Entidades Federativas.
- Evaluación Socioeconómica de los Proyectos de Inversión Pública.
- Armonización de la Contabilidad Gubernamental.
- [Reformas a los Sistemas Públicos de Pensiones Locales.](#)

“ El peor escenario en materia de pensiones es el de entidades federativas que no cuentan con reservas en su sistema, que tienen aportaciones mínimas por parte de los empleados y además tienen un alto número de trabajadores en edad de retirarse y los ya jubilados ”

Finalmente comentó que es pertinente antes de llevar a cabo las reformas a los sistemas de pensiones revisar los siguientes apartados:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar las Reformas Realizadas a Nivel Nacional e Internacional.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ponderar la Conveniencia de Incorporarse a un Sistema Nacional de Pensiones (IMSS, ISSSTE o Sistemas con Portabilidad de Cuentas Individuales).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar las Debilidades Específicas de Cada Sistema de Pensiones Local (Déficit Actuarial, Déficit de Caja, Edad y Antigüedad para Jubilarse, Salario Regulador, etc.).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar la Alternativa Viable para el Cambio Estructural.</li> </ul>

Conclusiones Principales del Seminario.

- Cuando se crearon los sistemas de seguridad social se establecieron derechos y obligaciones congruentes con la realidad de ese entonces, pero actualmente la misma ya cambió significativamente, lo que los hace inviables y por lo tanto es imprescindible su reforma.
- Para apoyar a los Sistemas de Pensiones de las entidades federativas y coadyuvar a la creación de un sistema nacional de pensiones, se cuenta con el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones, al cual se tiene acceso si se cumplen los siguientes requisi-

tos: Reestructurar el sistema de pensiones con base en cuentas individuales para las nuevas generaciones; Establecer mecanismos que permitan a los trabajadores activos migrar al sistema de pensiones establecido para los antes trabajadores referidos sin perder su antigüedad; y reducir de forma significativa el valor presente de las obligaciones totales de pensiones.

- La ausencia de un sistema formal de pensiones es una limitante de la calificación crediticia, lo cual restringe el acceso a los mercados financieros en las mejores condiciones.
- Finalmente, el peor escenario en materia de pensiones es el de entidades federativas que no cuentan con reservas en su sistema, que tienen aportaciones mínimas por parte de los empleados y además tienen un alto número de trabajadores en edad de retirarse y los ya jubilados.

Ramón Castañeda Ortega es Economista y Maestro en Administración por la Universidad de Guadalajara; cursó el Doctorado en Economía Pública, en la Universidad de Barcelona; y actualmente se desempeña como Director de Coordinación Hacendaria en el INDETEC. [rcastanedao@indetec.gob.mx](mailto:rcastanedao@indetec.gob.mx)

Enrique Núñez Barba, autor de este artículo, es Lic. en Economía y Maestro en Administración por la U. de G., Catedrático Universitario y Consultor e Investigador de INDETEC en la materia.