

Retos y Opciones Financieras para Entidades Federativas y Municipios

César Bojórquez León



2008

Editor:

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
Av. Lerdo de Tejada 2469, Col. Arcos Sur, C.P. 44500, Guadalajara, Jal.

Primera edición, septiembre de 2008

Tiraje: 500 ejemplares

ISBN 970-674-092-9

Diseño: Arte y Comunicación,
Priv. Andrés Terán No. 8, Col. Americana.
C.P. 44600. Guadalajara, Jal. México
Impresión Prometeo Editores
Calle Libertad No. 1457, Col. Americana.
C.P. 44160. Guadalajara, Jal., México

Impreso en México - Printed in Mexico

Contenido

Presentación.....	9
-------------------	---

TÍTULO I

REFORMAS LEGALES Y OPCIONES FINANCIERAS LOCALES	11
--	-----------

Capítulo 1

Temas Actuales Para su Incorporación a Una Ley de Deuda Pública de los Estados y Municipios	13
--	-----------

Introducción	13
--------------------	----

1.1. Principios y Lineamientos para la Elaboración o Reforma a las Leyes de Deuda Pública de los Estados	13
1.2. Ámbitos de Gobierno que Debe Cubrir una Ley de Deuda Pública	15
1.3. Límites de Endeudamiento.....	17
1.4. Otros Temas Relevantes que se Deben Incorporar en una Ley de Deuda Pública	19
1.4.1 Definición de Inversiones Públicas Productivas.....	19
1.4.2 Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo	20
1.4.3 Líneas de Crédito Globales Municipales o Emisión Conjunta de Valores Municipales	20
1.4.4 Contratación de Coberturas para Cubrir Riesgos Crediticios	21
1.5. Conclusiones.....	21

Capítulo 2

Bases para la Creación de los Institutos Para el Financiamiento de las Entidades Federativas	23
---	-----------

Introducción	23
--------------------	----

2.1. Cambios en la Legislación Federal en el Campo Financiero	25
2.1.1 Ley de Instituciones de Crédito.....	25
2.1.2 Ley del Mercado de Valores.....	26
2.2. Principales Disposiciones Legales en Materia de Creación de los Institutos para el Financiamiento de los Estados	28
2.2.1 Personalidad jurídica.....	28
2.2.2 Objeto.....	29
2.2.3 Atribuciones	29
2.2.4 Atribuciones de los Institutos en Materia de Instrumentación de Proyectos de Asociaciones Público Privadas	32

2.2.5 Atribuciones en Materia de Asesoría Técnica a las Entidades Públicas.....	33
2.3. Primeros Resultados de la Aplicación del Instituto para el Financiamiento en las Entidades Federativas.....	33
2.3.1 Estado de Hidalgo.....	33
2.3.2 Estado de Quintana Roo.....	35
2.4. Conclusiones.....	36

Capítulo 3

Financiamiento Conjunto Para el Desarrollo Municipal	37
---	-----------

Introducción	37
3.1. Reforma del Marco Legal, Ley de Deuda Pública del Estado de Guerrero ...	38
3.2. Presentación de la Línea de Crédito Global Municipal	39
3.3. En Febrero de 2007, Otorgó Fitch Ratings una Calificación Muy Alta a la Línea de Crédito Global Municipal del Estado de Guerrero.	40
3.4. Conclusiones.....	42

Capítulo 4

Reformas de 2004. Nuevas Disposiciones Aplicables a Créditos Otorgados a Estados y Municipios, a Partir del 1° de Diciembre de 2004.....	43
---	-----------

Introducción	43
4.1. Fundamento Legal para la Regulación de las Instituciones de Crédito	44
4.1.1 Resolución que modifica las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo.....	46
4.2. Las Nuevas Regulaciones: Disposiciones de Carácter General Aplicables a la Metodología de la Calificación de la Cartera Crediticia de las Instituciones de Crédito	49
4.2.1 Metodología para la Calificación de la Cartera Comercial	50
4.2.2 Anexo 4: Método de Calificación y Provisionamiento Aplicable a los Créditos a Cargo de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos Descentralizados.....	50
4.3. Conclusiones.....	54

Capítulo 5

Efectos de las Reformas de 2006 a la Ley de Coordinación Fiscal para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas y Municipios	55
---	-----------

Introducción	55
--------------------	----

5.1. Se crea el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	56
5.2. La Posibilidad de Utilizar a Algunos Fondos de Aportaciones Federales como Garantía o Fuente de Pago	59
5.3. Conclusiones.....	60

Capítulo 6

La Reforma Hacendaria 2008: El Impacto en la Deuda y las Finanzas

Públicas Locales	63
-------------------------------	-----------

Introducción	63
6.1. Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	64
6.2. Ley de Coordinación Fiscal	65
6.3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	67
6.4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	68
6.5. Conclusiones.....	69

ANEXO AL TÍTULO I

MANUAL DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN

DE LA DEUDA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS	71
--	-----------

TÍTULO II

NUEVAS ALTERNATIVAS FINANCIERAS: LAS ASOCIACIONES

PÚBLICO PRIVADAS	85
-------------------------------	-----------

Capítulo 1

Marco Conceptual en Materia de Proyectos de Prestación de Servicios

Introducción	87
1.1 Modalidades de Operación	89

Capítulo 2

Experiencias en las Entidades Federativas en Materia de Proyectos

de Prestación de Servicios	93
---	-----------

Introducción	93
2.1 La Experiencia del Estado de Oaxaca en Materia de Reformas Legales para PPS.....	93
2.1.1. Las Reformas Legales	93
2.1.2. La Adopción de los Proyectos de Prestación de Servicios en el Estado de Oaxaca.....	96

2.2. La Experiencia del Estado de Durango en Materia de Reformas Legales para PPS	97
2.3 El Caso del Estado de México	100
2.3.1 Más y mejores servicios	101
2.3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	101
2.3.3 Código Administrativo del Estado de México	102
2.3.4 Código Financiero del Estado de México y Municipios.....	103
2.3.5 Ley de Bienes del Estado de México.....	104
2.4 La Experiencia del Estado de Nayarit	104
2.5 Esfuerzos Realizados por Otras Entidades Federativas.....	105

TÍTULO III

PROBLEMÁTICA Y ALTERNATIVAS EN MATERIA DE SISTEMAS DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	107
--	------------

CAPÍTULO 1

Antecedentes de la Seguridad Social en el Mundo, Marco Conceptual y Normativo y Paradigmas Actuales de los Sistemas de Pensiones Públicos	109
---	------------

Introducción	109
1.1. Primeros Antecedentes de la Seguridad Social en el Mundo.	111
1.2. Marco Conceptual	113
1.3. Marco Normativo General de la Previsión Social en Materia de pensiones..	115
1.4. Modelos de Pensiones Institucionales.	118
1.5. Paradigmas Actuales y Perspectivas de los Sistemas de Pensiones Públicos.....	120

CAPÍTULO 2

La Nueva Ley del ISSSTE y su efecto para las Entidades Federativas y los Municipios.....	125
---	------------

Introducción	125
2.1. Antecedentes de la Reforma a la Ley del ISSSTE.....	126
2.2. La Importancia de la Nueva Ley del ISSSTE	127
2.2.1 El Tema del Ahorro Voluntario y Solidario	128
2.2.2 El Principio de Solidaridad para los Trabajadores de Menores Ingresos	129
2.2.3 La creación de un órgano público que administra las pensiones de los trabajadores: el PENSIONISSSTE	130

2.3. El efecto de la Nueva Ley del ISSSTE para las Entidades Federativas y los Municipios.....	131
2.4. Consideraciones Finales.....	133
2.4.1 Las oportunidades.....	133
2.4.2 Los retos	134

Capítulo 3

Experiencias Exitosas de Reformas de Pensiones en las Entidades

Federativas, Casos: Coahuila y Estado de México	137
--	------------

3.1. Caso Coahuila.....	137
3.1.1 La reforma del Sistema de Pensiones Público del Estado de Coahuila	138
3.1.2 Los antecedentes del Instituto Estatal de Pensiones.....	139
3.1.3 El Sistema de Pensiones Magisterial y su Reforma	139
3.1.4 Valuación actuarial del régimen de pensiones.....	143
3.1.5 Logros Principales.....	144
3.1.6 Conclusiones del Apartado	144
3.2. Caso Estado de México.	145
3.2.1 Características principales de los Sistemas de Seguridad Social en los Estados.....	146
3.2.2 La Reforma del Sistema de Pensiones Públicos del Estado de México y los Cambios más Significativos en Comparación con la Ley Anterior.....	148
3.2.3 Prospectiva de la seguridad social al año 2011	154
3.2.4 Calificación Crediticia de la Entidad y análisis de sus Pasivos Contingentes.	155
3.2.5 La Reforma del ISSSTE y sus posibles implicaciones para el ISSEMYM en caso de que considerara adherirse a la misma con el fin de contribuir a la formación de un Sistema Nacional de Pensiones.	156
3.2.6 Conclusiones del Apartado	158

Capítulo 4

Situación de la Seguridad Social en algunos Municipios de México.....	161
--	------------

Introducción	161
4.1. Fundamentos del Régimen Jurídico de la Seguridad Social en México.	162
4.2. Breve Exposición de la Situación Actual de los Sistemas de Seguridad Social en Algunos Municipios de México	164

4.3. Panorama Nacional de la Situación de los Pasivos de Pensiones de los Municipios.....	166
4.4. Conclusiones y Recomendaciones	173
4.5. Conclusiones Generales del Capítulo.	175

ANEXO AL TÍTULO III	
ARTÍCULO SELECCIONADO: EL IMPACTO DE LOS PASIVOS POR PENSIONES EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS MEXICANOS.....	177

Presentación

Hoy en día los cambios en las disposiciones legales federales y locales suceden con una dinámica asombrosa, especialmente en el campo financiero. Frecuentemente aparecen nuevas figuras financieras que no es fácil comprender en toda su magnitud, como es el caso de los proyectos de prestación de servicios, los llamados PPS.

Como se verá en este documento, Éste es un modelo que se está aplicando en otros países desde hace más de una década; posteriormente los adaptó y adoptó el gobierno federal de México y en estos momentos los diversos esquemas de asociación público privada se encuentran en revisión y estudio por parte de las entidades federativas y municipios.

Vale reconocer que, a pesar de las modernas opciones financieras, la deuda pública sigue siendo un valioso recurso para detonar inversiones en infraestructura en los términos que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente a la deuda, la gama de opciones para financiar inversiones públicas productivas consta, entre otras, de las siguientes vertientes:

- Concesión de los servicios públicos
- Proyectos de Prestación de Servicios
- Proyectos de inversión con efecto diferido en el registro del gasto
- Asociaciones Público Privadas, en general

Es ampliamente reconocido que el marco jurídico en materia de deuda pública y finanzas no está acorde a las necesidades de las modernas operaciones que hoy en día se pueden realizar (las asociaciones público privadas, por ejemplo), ni de la problemática que las haciendas locales actualmente deben enfrentar (los sistemas de pensiones, por ejemplo).

Este trabajo se enfocará a exponer las perspectivas de cambio al marco jurídico local, frente a las opciones que presenta el actual mercado financiero mexicano; especialmente se abordará el tema de las Asociaciones Público Privadas (APP).

Asimismo, en este documento se abordarán los retos para las finanzas públicas derivados de la problemática de los sistemas de pensiones de las entidades federativas y los municipios.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas atento a los cambios que se presentan en el medio hacendario y financiero actual, pone este trabajo a disposición de los funcionarios, académicos y estudiosos de los tópicos de interés para las haciendas públicas de las entidades federativas.

El documento fue elaborado por el Mtro. César Bojórquez León, con la colaboración del Mtro. Enrique Núñez Barba, bajo la supervisión del Lic. Carlos García Lepe, Director General Adjunto de Hacienda Estatal y Coordinación Hacendaria del INDETEC, y del Mtro. Ramón Castañeda Ortega, Director de Coordinación Hacendaria.

Se espera que a través de documentos como el presente, el Instituto cumpla con los objetivos que le han sido encomendados por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Lic. Javier Pérez Torres
Director General

TÍTULO I

REFORMAS LEGALES Y

OPCIONES FINANCIERAS

LOCALES

En el presente Título se abordarán los siguientes puntos relevantes:

- Temas Actuales Para su Incorporación a Una Ley de Deuda Pública de los Estados y Municipios
- Bases para la Creación de los Institutos Para el Financiamiento de las Entidades Federativas
- Financiamiento Conjunto Para el Desarrollo Municipal
- Reformas de 2004. Nuevas Disposiciones Aplicables a Créditos Otorgados a Estados y Municipios, a Partir del 1° de Diciembre de 2004.
- Efectos de las Reformas de 2006 a la Ley de Coordinación Fiscal para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas y Municipios
- La Reforma Hacendaria 2007: El Impacto en la Deuda y las Finanzas Públicas Locales
- Finalmente, el presente Título culmina con un anexo sobre: “MANUAL DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS”, documento elaborado por los integrantes de la Mesa III, de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

Capítulo 1

Temas Actuales Para su Incorporación a Una Ley de Deuda Pública de los Estados y Municipios

INTRODUCCIÓN

En el presente apartado se resaltan algunos tópicos que están en boga en el medio financiero mexicano y que impulsan a la publicación de una nueva Ley de Deuda Pública, o bien, una reforma a la misma. En trabajo inicia exponiendo algunos lineamientos generales que se deberán tener presentes y culmina proponiendo algunos contenidos concretos que se consideran indispensables.

La Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH) constituyó un gran foro en el cual se detectaron las grandes dificultades y carencias en las leyes que regulan el quehacer hacendario local, entre ellas las leyes de deuda pública.

En materia de deuda, en la CNH se expusieron algunas dificultades legales, principalmente en los siguientes aspectos:

- Refinanciamiento de pasivos
- Definición del concepto “inversiones públicas productivas”
- Emisión conjunta de valores municipales
- Fomentar la administración de riesgos

Este trabajo se enfocará a exponer las perspectivas de cambio para el marco jurídico local, principalmente en el ámbito financiero, frente a los nuevos retos y dificultades que presenta el actual mercado financiero mexicano.

1.1. PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN O REFORMA A LAS LEYES DE DEUDA PÚBLICA DE LOS ESTADOS

Como se sabe, por mandato del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde a la Legislatura del Estado, determinar

las bases sobre las cuales las entidades federativas, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales, contraigan obligaciones o empréstitos que se destinen a inversiones públicas productivas.

Por lo tanto, es necesario que los estados y municipios cuenten con una Ley de Deuda Pública, que sea acorde a las necesidades actuales de la entidad y que permita que las entidades públicas del Estado puedan contratar financiamientos en las mejores condiciones de mercado, conforme a las operaciones financieras modernas, que sirvan para sanear y rendir cuentas sobre las finanzas públicas estatales.

La expedición de un nuevo ordenamiento o sus reformas, permitirá en primera instancia definir las inversiones públicas productivas, y dará la pauta para que el Estado y sus entidades estatales y municipales, puedan eficazmente aplicar los recursos que obtengan de los financiamientos que contraten, en beneficio de la sociedad en su conjunto.

La nueva Ley de Deuda Pública establecería claramente las facultades y atribuciones de las autoridades correspondientes en materia de Deuda Pública, con el propósito de definir apropiadamente los alcances de lo que puedan realizar las autoridades, dentro del marco de la nueva norma.

Asimismo, permitiría claramente, en congruencia con la Ley de Coordinación Fiscal, afectar los derechos e ingresos que correspondan al Estado y a los Municipios, de las participaciones federales, a efecto de que sirvan como parte de un mecanismo de pago o garantía de las obligaciones que se contraigan. Asimismo, el Estado, los Municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales, podrían afectar sus ingresos propios u otros ingresos permitidos por las leyes, pero siempre con la autorización del Congreso del Estado.

Una nueva Ley de Deuda Pública permitiría a los Municipios del Estado que tienen necesidades apremiantes, el poder acceder a fuentes de financiamiento más baratas, en cuanto al pago de capital, intereses y gastos para los créditos contratados.

La expedición de una nueva Ley de Deuda Pública, permitiría, de manera transparente, a las Entidades Públicas del Estado, con la autorización del Congreso del Estado, realizar operaciones de refinanciamiento o reestructuración total o parcial de los créditos o empréstitos a su cargo, con la finalidad de mejorar las condiciones originalmente pactadas. Asimismo, deberá comprender las facultades correspondientes para que los autoridades hacendarias puedan contratar coberturas para que el pago de intereses y el servicio de la deuda se mantengan en un nivel sostenible.

No menos importante será determinar algún criterio prudencial para la contratación de empréstitos, todo con el fin de que la deuda pública estatal y municipal se mantenga en un plano sostenible en el largo plazo.

En el aspecto jurídico y técnica legislativa, se buscaría que cumpla con los principios de una nueva ley, tales como claridad, generalidad, obligatoriedad, precisión y unidad.

Por último, no omitimos recordar que un artículo de una ley es la división fundamental y elemental de una norma, por lo que al referirse al mismo concepto, puede ser dividida en fracciones, incisos y párrafos para lograr una mayor comprensión y estructura internamente organizada y enlazada entre sus partes.

Como pudo apreciarse, estos lineamientos y principios son muy generales, y tienen como único propósito orientar el espíritu y la filosofía fundamental de la nueva ley o sus reformas.

En efecto, somos conscientes de que el proceso de elaboración de una nueva norma se habrá de enfrentar a múltiples requerimientos concretos que satisfagan estos principios tan generales, pero al final no dudamos de que podríamos disponer de una nueva Ley de Deuda Pública que respondiera a las necesidades que actualmente demandan los mercados financieros.

1.2. ÁMBITOS DE GOBIERNO QUE DEBE CUBRIR UNA LEY DE DEUDA PÚBLICA

En primer lugar, en el presente apartado presentamos algunas consideraciones en relación a la conveniencia de incorporar o no en una misma Ley de Deuda Pública tanto a la regulación estatal en la materia como también la regulación para los municipios, es decir, si es conveniente elaborar una “Ley de Deuda Estatal” y una “Ley de Deuda Pública para los Municipios del Estado” o las dos juntas en un solo ordenamiento.

Sobre este tema, por ahora exponemos el punto de vista del Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la Deuda en Entidades Subnacionales, el cual fue aprobado en el seno de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

En efecto, la propuesta número 6 de la Mesa III de Deuda Pública de la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH) consistió en: “Elaborar un Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la Deuda de Estados y Municipios”

El contenido general del Manual es el siguiente:

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

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*

En lo que se refiere a la parte 1 del contenido: MARCO REGULATORIO PARA LA DEUDA SUBNACIONAL, el Manual establece, textualmente, lo siguiente:

“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:

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 primer lugar, 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.”

Se ha presentado el punto de vista que expone el Manual con el fin de que sea éste un elemento más a tomarse en cuenta para la decisión de incorporar o no al ámbito municipal en una Ley de Deuda Pública del Estado. Sin embargo, debe advertirse que la posición del Manual está más apegada a lo que ven bien los mercados financieros (calificadoras, bancos y Bolsa Mexicana de Valores) que a un criterio estrictamente jurídico.

Al respecto, no debe perderse de vista que el Artículo 117 de la Constitución Política de los EUM establece que:

“ ...

*Los Estados y los 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 fijan anualmente en los respectivos presupuestos...”*

En este tenor, cabe observar que la Constitución no aclara con precisión si tal ley debe sujetarse a alguna modalidad: una ley para establecer las bases para los estados y otra para establecer las bases para los municipios o una sola para ambos niveles de gobierno. Asimismo, cabe agregar que no carecerían de sustento los analistas que interpretaran las palabras “**en una ley**”, como signo imperativo de que en las bases que definan las legislaturas debe prevalecer la unidad, es decir, una ley.

Por lo tanto, finalmente serán las legislaturas de los Estados quienes apliquen su criterio para fijar las bases para la contratación de empréstitos por parte de los estados y los municipios.

1.3. LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO

Otro elemento central de una nueva Ley de Deuda Pública o su reforma es el establecimiento de límites de endeudamiento. Definitivamente, el límite de endeudamiento debe tomar en cuenta al **servicio de la deuda** (capital más intereses) que se paga en un ejercicio fiscal y dicho límite no sólo debe basarse únicamente en un porcentaje del monto total de ingresos o de egresos en el ejercicio.

En efecto, mientras mayor sea el número de préstamos en un ejercicio fiscal, ocasiona que mayor sea el servicio de la deuda. Por lo tanto, es **la capacidad de pago** (o sea, la posibilidad de hacer frente a altos montos de servicio de la deuda) la que en última instancia debe determinar la capacidad de endeudamiento.

Es por ello que algunas leyes de deuda pública de México indican que la capacidad de endeudamiento estará determinada por la **capacidad de pago**, como lo expondremos al final de este trabajo.

Sin embargo, cuando en una Ley se establece solamente que el límite de endeudamiento estará determinado por la capacidad de pago, tal concepto dice mucho y a la vez no dice nada, es decir, es un concepto aparentemente muy impreciso, cuando en realidad no lo es. Este concepto (la capacidad de pago) se utiliza en el caso de los créditos al consumo por parte de las instituciones bancarias y también es utilizado por los Congresos de los Estados para establecer límites a la contratación de empréstitos para los Estados y Municipios.

En la práctica, para determinar la capacidad de pago es necesario llevar a cabo unos cálculos y procedimientos que son laboriosos y difíciles de plasmar en una Ley. A grandes rasgos, el procedimiento es el siguiente: se determinan los ingresos, después se restan los egresos, posteriormente con el remanente (si existe) se procede a determinar la capacidad de pago (que generalmente es sólo una fracción de ese remanente); una vez determinada la capacidad de pago, mediante una fórmula se determina la cantidad de crédito que es posible otorgar, dado un cierto plazo y una determinada tasa de interés.

En efecto, una de las formas más efectivas para determinar el límite de endeudamiento, es decir, el monto a contratar de deuda en un ejercicio fiscal, debe estar en función de la capacidad de pago. Sin embargo ¿Cómo expresar estos principios en una Ley?

Tal vez la solución es separar del texto de la Ley de Deuda Pública todo el procedimiento de cálculo que se debe realizar para determinar tal **capacidad de pago** y, con ello, el **límite de endeudamiento** para un ejercicio fiscal. A continuación se expresa una idea.

Una posible solución es redactar en la Ley un artículo que puntualice lo siguiente:

ARTÍCULO ____.- “El límite para la contratación de empréstitos en un ejercicio fiscal estará determinado por la capacidad de pago de las entidades públicas. La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado establecerá y publicará la metodología para la determinación de la capacidad de pago de las entidades públicas señaladas en el Artículo -----de esta Ley.”

1.4. OTROS TEMAS RELEVANTES QUE SE DEBEN INCORPORAR EN UNA LEY DE DEUDA PÚBLICA

1.4.1 Definición de Inversiones Públicas Productivas

Como se sabe, la CPEUM, en el Artículo 117, puntualiza que los empréstitos deben **destinarse** sólo para “**inversiones públicas productivas**”. Cuando los empréstitos se destinan a la “**reconversión**”, “**refinanciamiento**” o “**reestructuración**” de pasivos, no es claro que en tal caso las operaciones se apeguen al precepto constitucional.

Por ello, la Mesa III de la Primera Convención Nacional Hacendaria propuso realizar modificaciones al artículo 117 de la Constitución Federal, el cual quedaría 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**”.

Actualmente, la iniciativa de reforma correspondiente se encuentra pendiente de aprobación en el Congreso de la Unión. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha recibido controversias relacionadas con el tema, pero hasta el momento no ha emitido sentencias a favor ni en contra de la constitucionalidad de los refinanciamientos. Por ello, el problema sigue latente

Es urgente que este tema se resuelva, ya que la reconversión, refinanciamiento o reestructuración de pasivos de los estados y municipios representan un valioso instrumento que contribuye a sanear las finanzas públicas locales.

Asimismo, la Convención propuso 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.

En tanto el problema se soluciona en el ámbito constitucional, es importante que las leyes de deuda pública de los estados puntualicen en algún precepto algo igual o similar a lo siguiente:

“Son operaciones de deuda pública las que se deriven de:

- I.- La suscripción o emisión de obligaciones, bonos, certificados bursátiles y demás títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos;*
- II.- La adquisición de bienes o contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;*
- III.- La contratación de préstamos con instituciones financieras;*
- IV.- Las operaciones de refinanciamiento y reestructuración de empréstitos y créditos;*
- V.- Los pasivos contingentes y revolventes relacionados con los actos mencionados en las fracciones anteriores; y*
- VI.- En general todas las operaciones de endeudamiento que comprendan obligaciones a plazos, así como la obligaciones de exigibilidad contingente derivadas de actos jurídicos, independientemente de la forma en que se les documente, contraídas a través o a cargo de las entidades públicas.*

1.4.2 Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo

Los gobiernos mexicanos, igual que los de otros países, han incursionado en esquemas de Asociación Público Privada (APP) tratando de compensar la escasez de recursos públicos para proyectos de inversión en infraestructura. En efecto, es de actualidad usar una nueva fuente de financiamiento: los contratos de prestación de servicios a largo plazo, los llamados PPS.

En los casos del estado de Oaxaca y el estado de Guerrero, muy recientes reformas a la Ley de Deuda Pública incorporan disposiciones para darle un tratamiento en el sentido de que no constituyen deuda pública y, en consecuencia, deben regularse por las disposiciones establecidas en una ley diferente a la de deuda pública. Esto es importante para efectos de rendición de cuentas, calificación del Estado, entre otros aspectos, razón por la cual debe valorarse su incorporación.

1.4.3 Líneas de Crédito Globales Municipales o Emisión Conjunta de Valores Municipales

En México, al igual que en otros países, es muy poco común encontrar la figura de obligaciones solidarias. Es decir, que en caso de incumplimiento por parte de un municipio, los otros participantes hagan frente a las obligaciones vencidas.

Algunas de las leyes estatales de Deuda establecen ya la posibilidad de contratar deuda cuando dos o más municipios se asocien:

Art. 267, Código Financiero del Estado de México, y recientemente, Art. 26 de la nueva Ley de Deuda Pública del Estado de Guerrero, la cual prevé que el Congreso del Estado podrá autorizar la contratación de financiamientos a dos o más municipios, bajo el amparo de una línea de crédito global, o en su caso, la emisión de valores conjunta entre dos o más municipios.

1.4.4 Contratación de Coberturas para Cubrir Riesgos Crediticios

Es necesario darle facultades a las autoridades estatales y municipales para que celebren operaciones de cobertura, con el único fin de darle seguridad al pago de intereses de la deuda pública en el largo plazo.

Por lo tanto, la Ley de Deuda deberá contener la facultad a las autoridades para: “Celebrar contratos de coberturas de tasas de interés, operaciones financieras derivadas de deuda, swaps de tasas de interés, futuros financieros, o cualesquiera que sea el nombre con que se les denomine, siempre que su único fin sea asegurar que el pago de intereses y el servicio de la deuda pública de cada uno de los créditos o empréstitos se mantenga en un plano sostenible.”

1.5. CONCLUSIONES

En este apartado se han comentado algunos temas de actualidad que deberán incorporarse en la Ley de Deuda Pública.

En ocasiones las actuales leyes de deuda pública, a pesar de sus múltiples reformas, no responden ya a los requerimientos actuales, en materia de contratación, programación, control e información de la deuda pública, con un enfoque eminentemente de carácter social y en un entorno de rendición de cuentas.

Asimismo, en el mercado financiero nacional existen nuevas fuentes de financiamiento para estados y municipios que es necesario aprovechar en beneficio de la población y, sin embargo, frecuentemente el marco jurídico actual no es el más apropiado para incorporar los nuevos esquemas para financiar obras básicas de infraestructura que tanto demanda la población, esquemas en que muchas veces podría ser la iniciativa privada la que podría participar en la construcción, equipamiento, financiamiento y operación de los proyectos de infraestructura, lo cual permitiría al gobierno del estado atender otros rubros más apremiantes del desarrollo social.

Por esta razón, creemos firmemente en que la expedición de una nueva Ley de Deuda Pública o sus respectivas reformas, permitirían establecer un marco jurídico en la materia, a fin de coordinar los esfuerzos para mejorar los niveles de bienestar de la población, a través de la realización de obras y programas de interés y beneficio social.

Capítulo 2

Bases para la Creación de los Institutos Para el Financiamiento de las Entidades Federativas

INTRODUCCIÓN

Algunos cambios legales en la legislación federal han permitido que algunas entidades federativas hayan considerado la conveniencia de crear los llamados “Institutos para el Financiamiento del Estado”, los cuales tienen por objeto profesionalizar y eficientar la gestión, contratación y operación de créditos, empréstitos y financiamientos para las entidades federativas y los municipios.

Los cambios en la legislación federal se han dado en la Ley de Instituciones de Crédito y en la Ley del Mercado de Valores. En efecto, el marco jurídico de esta opción legal y financiera se prevé en el artículo 103 fracción II en correlación con su segundo párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito, publicados el 30 de noviembre de 2005, y en los términos de los artículos 1 fracción IV y 85 párrafo penúltimo de la Ley de Mercado de Valores, aprobada por el Honorable Congreso de la Unión, publicada el 30 de diciembre de 2005, en el Diario Oficial de la Federación.

Además, la creación de institutos se apoya en la legislación local, ya que generalmente, a través de ella es facultad de la Legislatura del Estado y/o del Titular del Ejecutivo crear organismos descentralizados de la administración pública estatal, para la prestación de un servicio público.

En las correspondientes iniciativas de ley para crear estos organismos se afirma que los institutos tendrán entre otras funciones actuar como emisores de valores, acceder al financiamiento y prestarlo a otras entidades sin que ello constituya actos de intermediación o de prestación de servicios financieros. Asimismo, en el caso de acceder al financiamiento del sistema bancario y constituirse como deudor, los institutos tendrán atribuciones para prestar dichos recursos a las entidades que señale la Ley de Deuda Pública del Estado correspondiente, siendo que el

financiamiento captado no proviene de depósitos del público en general, al no realizar servicios financieros.

Respecto a la creación de los Institutos para el Financiamiento, la Embajada de los Estados Unidos emitió un comunicado de prensa en que menciona:

Comunicado de Prensa.¹ La Embajada de los Estados Unidos en México “se enorgullece de haber colaborado... en la creación de este innovador vehículo financiero, el primero en su tipo en México y América Latina”, señaló el Embajador Antonio O. Garza. Adicionalmente el Embajador comentó que:

“Quisiera felicitar al estado de Hidalgo por crear e implementar el Instituto Financiero de Hidalgo. La Misión de los Estados Unidos en México se enorgullece de haber colaborado con ustedes en la creación de este innovador vehículo financiero, el primero en su tipo en México y América Latina”, dijo el embajador de los Estados Unidos en México, Antonio O. Garza, durante la ceremonia para anunciar el lanzamiento de un nuevo fondo revolvente en el Estado de Hidalgo.

El Embajador Garza destacó que el nuevo Instituto, cuya creación fue anunciada por el Gobernador del Estado de Hidalgo, Miguel Ángel Osorio Chong, es el resultado de los esfuerzos de cooperación y el intercambio de información entre la Embajada de los Estados Unidos—a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)—, el Gobierno del Estado de Hidalgo, y la empresa Evensen Dodge International.

El principal objetivo del Instituto es ayudar a que el estado pueda identificar oportunidades para utilizar nuevas prácticas financieras que faciliten el acceso al mercado de capitales con el objetivo de mejorar su planeación en términos de deuda y sus necesidades en cuanto a préstamos.

“Gracias a su esfuerzo, Hidalgo y sus municipios ahora tendrán la capacidad de financiamiento para infraestructura pública como carreteras, escuelas y sistemas de agua. Los ciudadanos del Estado de Hidalgo sentirán directamente los beneficios de su arduo trabajo. Estoy seguro de que todos en esta sala están orgullosos de ello”, agregó el embajador.

El Instituto Financiero de Hidalgo dará al estado y sus municipios acceso a mejores opciones de proyectos de infraestructura para su gente. Hidalgo espera colocar 250 millones de pesos a través de esta nueva estructura de financiamiento.

1 *Pachuca, Hidalgo, 1 de agosto de 2006.*

Cuarenta y tres de los 50 estados que conforman los Estados Unidos cuentan con fondos revolventes similares al Instituto Financiero de Hidalgo. Estos institutos han sido cruciales para el desarrollo de las comunidades estadounidenses. “Estoy plenamente convencido de que proyectos de finanzas públicas como el Instituto Financiero de Hidalgo, sí dan resultados”, añadió el embajador Garza. Hasta aquí el comunicado de prensa de la Embajada de los Estados Unidos.

A continuación se abundará más sobre los aspectos que se han mencionado anteriormente. Para lo anterior, se resaltarán algunos cambios en la legislación federal y estatal, ya que han sido factores clave para el funcionamiento de los Institutos para el Financiamiento.

2.1. CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL EN EL CAMPO FINANCIERO

Los cambios en la legislación federal, principalmente en la Ley de Instituciones de Crédito, representan de hecho una desregulación en materia de acceso a los recursos financieros. En efecto, y como se verá posteriormente, el artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que: se exceptúa de la prohibición de que: “Ninguna persona física o moral podrá captar directa o indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la celebración de operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro causante de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados”, a “Los emisores de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores colocados mediante oferta pública, respecto de los recursos provenientes de dicha colocación”.

Por su parte, la Ley del Mercado de Valores especifica las obligaciones en materia de información para los emisores de los títulos colocados en el mercado, mediante oferta pública. Enseguida nos remitimos al texto de las leyes financieras federales.

2.1.1 Ley de Instituciones de Crédito

Artículo 103.- Ninguna persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la celebración de operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro acto causante de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.²

2 *Párrafo reformado DOF 09-06-1992, 30-11-2005.*

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a:

- I. Las instituciones de crédito reguladas en la presente Ley, así como a los demás intermediarios financieros debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables;*
- II. Los emisores de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores colocados mediante oferta pública, respecto de los recursos provenientes de dicha colocación, y ³*
- III. Se deroga.*
- IV. Se deroga.*

Los emisores a que se refiere la fracción II, que utilicen los recursos provenientes de la colocación para otorgar crédito, deberán ajustarse a las disposiciones de carácter general que, en su caso, expida la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en materia de información financiera, administrativa, económica, contable y legal, que deberán dar a conocer al público en los términos de la Ley del Mercado de Valores.

2.1.2 Ley del Mercado de Valores

Artículo 1.- *La presente Ley es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto desarrollar el mercado de valores en forma equitativa, eficiente y transparente; proteger los intereses del público inversionista; minimizar el riesgo sistémico; fomentar una sana competencia, y regular lo siguiente:*

- I. La inscripción y la actualización, suspensión y cancelación de la inscripción de valores en el Registro Nacional de Valores y la organización de éste.*
- II. La oferta e intermediación de valores.*
- III. Las sociedades anónimas que coloquen acciones en el mercado de valores bursátil y extrabursátil a que esta Ley se refiere; así como el régimen especial que deberán observar en relación con las personas morales que las citadas sociedades controlen o en las que tengan una influencia significativa o con aquéllas que las controlen.*

³ Fracción reformada DOF 30-11-2005

IV. Las obligaciones de las personas morales que emitan valores, así como de las personas que celebren operaciones con valores.

Artículo 85.- Las personas morales que pretendan obtener la inscripción de sus valores en el Registro, deberán acompañar a la solicitud respectiva la documentación siguiente:

- I.** Instrumento público en el que conste su escritura constitutiva, así como sus modificaciones.
- II.** Prospecto de colocación y, en su caso, suplemento informativo, preliminares, sustituyéndose a más tardar el día de inicio de la oferta por el definitivo que, en todo caso, reúnan los requisitos a que se refiere el artículo 86 de esta Ley. Dichos documentos se difundirán y proporcionarán al público en general, de conformidad con las disposiciones de carácter general que al efecto expida la Comisión.

Las emisoras de valores representativos de un pasivo con vencimiento igual o menor a un año, no estarán obligadas a presentar el prospecto o suplemento citados.

- III.** Estados financieros anuales dictaminados de la persona moral, o bien, en razón de la naturaleza de esta última, la información de su situación financiera y resultados de operación, elaborados, en cualquier caso, conforme a principios de contabilidad emitidos o reconocidos por la Comisión.

Los estados financieros y la información financiera a que se refiere esta fracción, deberán estar acompañados del dictamen emitido por el auditor externo designado por la persona moral que proporcione los servicios profesionales de auditoría externa.

- IV.** Opinión legal emitida por licenciado en derecho externo independiente, que verse sobre los asuntos a que se refiere el artículo 87, fracción II de esta Ley.
- V.** En el caso de instrumentos de deuda y títulos fiduciarios residuales, calificación sobre el riesgo crediticio de la emisión expedida por cuando menos una institución calificadora de valores. Se considerarán títulos fiduciarios residuales, aquéllos que únicamente otorguen derechos al pago de principal e intereses con cargo al patrimonio fideicomitido.

VI. *Información del avalista o garante, tratándose de instrumentos avalados o garantizados, así como de las garantías, su constitución y forma de ejecución.*

VII. *Información adicional que en relación con las fracciones anteriores, la Comisión determine mediante disposiciones de carácter general.*

Tratándose de títulos fiduciarios, la información a que se refiere este artículo deberá proporcionarse respecto del patrimonio fideicomitido. Cuando el cumplimiento de las obligaciones en relación con los valores que se emitan al amparo del fideicomiso dependa total o parcialmente del fideicomitente, del administrador del patrimonio fideicomitido, del garante o avalista, o de cualquier otro tercero, éstos deberán presentar la información que la Comisión determine mediante disposiciones de carácter general, en relación con los aspectos a que se refiere este artículo.

La emisora y el intermediario colocador de la oferta no podrán ofrecer públicamente, promocionar, propalar o de cualquier forma divulgar las pretensiones de suscribir o enajenar los valores de que se trate, hasta en tanto no se haya presentado a la Comisión y puesto a disposición del público para su difusión, el prospecto de colocación preliminar y, en su caso, suplemento informativo, de conformidad con lo establecido en la fracción II de este artículo.

Las entidades federativas; los municipios; los organismos públicos descentralizados de orden federal, estatal o municipal; las sociedades nacionales de crédito; las fiduciarias de fideicomisos al amparo de los cuales se emitan títulos de crédito que representen acciones del capital social de dos o más personas morales; las sociedades extranjeras, y las entidades del exterior u organismos distintos de los mencionados en el artículo 93, fracción IV de esta Ley, que soliciten la inscripción de sus valores o sean fideicomitentes en fideicomisos que los emitan o aporten bienes y derechos a los mismos para la emisión y autorización de oferta pública, integrarán a la solicitud respectiva la misma información a que se refiere este artículo o, en su caso, aquella que la sustituya o sea equivalente, de conformidad con las disposiciones de carácter general que expida la Comisión.

....

2.2. PRINCIPALES DISPOSICIONES LEGALES EN MATERIA DE CREACIÓN DE LOS INSTITUTOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LOS ESTADOS

2.2.1 Personalidad jurídica

El Instituto se crea como un organismo público descentralizado de la administración pública del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

2.2.2 Objeto

El organismo tendrá por objeto coadyuvar con las entidades sujetas a la Ley de Deuda Pública del Estado correspondiente, en las siguientes acciones:

- Asesorar a las entidades para lograr una planeación financiera integral;
- Acceder a financiamiento de manera unitaria y/o colectiva en los mejores términos y condiciones posibles a los mercados financieros;
- Constituirse como acreedor de las entidades públicas sujetas a la Ley de Deuda Pública del Estado;
- Atraer capitales e inversiones públicas y privadas al Estado mediante el diseño y aplicación de mecanismos conducentes en el ámbito de su competencia;
- Diseñar e instrumentar Proyectos Públicos Productivos.

Para el cumplimiento de su objeto el Instituto para el Financiamiento del Estado en todo momento estará sujeto a las normas, lineamientos, directrices y mecanismos de coordinación, control y evaluación que determine la Secretaría de Finanzas del Estado.

2.2.3 Atribuciones

Son atribuciones del Instituto para el Financiamiento del Estado, en materia de deuda, las siguientes:

Presentar y gestionar, en coordinación con la Secretaría de Finanzas del Estado (o según la denominación correspondiente en cada Estado), ante la Legislatura del Estado las solicitudes de autorización de endeudamiento en términos de lo previsto por la Ley de Deuda Pública del Estado y de la propia Ley del Instituto;

Contratar los empréstitos que le hayan sido autorizados por la Legislatura del Estado;

Negociar, aprobar, celebrar, emitir y suscribir, en el ámbito de su competencia, los actos jurídicos, títulos de crédito, valores y demás instrumentos legales necesarios, directa o indirectamente, para la obtención en los mercados financieros de los financiamientos y el otorgamiento de crédito a las entidades sujetas a la Ley de Deuda Pública del Estado, así como el manejo, operación y gestión de los mismos,

que hayan sido autorizados conforme a lo previsto en la ley antes señalada en esta fracción y de conformidad con la legislación aplicable;

Dar cumplimiento a todas las obligaciones derivadas de las contrataciones u operaciones en las que intervenga;

Emitir o suscribir, previa autorización de la Legislatura, valores y colocarlos a través de intermediarios financieros para que los coloquen entre el público inversionista, en los términos de la Ley de Deuda Pública del Estado y de la legislación aplicable en la materia;

Celebrar, según corresponda de acuerdo a lo previsto en la Ley de Deuda Pública del Estado, los actos jurídicos necesarios para el refinanciamiento y reestructuración de la deuda pública a cargo de las entidades sujetas a la Ley de Deuda Pública del Estado;

Constituirse, previa autorización de la Legislatura y sujeto a lo establecido en la Ley de Deuda Pública del Estado, en garante, avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto de las entidades sujetas a la Ley de Deuda Pública del Estado;

Prevía autorización de la Legislatura del Estado y de conformidad con los instrumentos jurídicos igualmente autorizados y aprobados, recibir los flujos de efectivo derivados de las afectaciones que las entidades públicas realicen a sus ingresos para establecer como fuente o garantía de pago, o ambas, los derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de las entidades sujetas a la Ley de Deuda Pública del Estado, que hayan celebrado contrato con el Instituto para acceder a financiamiento y en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a la materia.

Prevía autorización de la Legislatura y de conformidad con los instrumentos jurídicos igualmente autorizados y aprobados, constituir como fuente o garantía de pago, o ambas, los flujos de efectivo que reciba de las entidades incluyendo los derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de las entidades señaladas en la Ley de Deuda Pública del Estado, destinados al cumplimiento de las obligaciones financieras que haya contratado el Instituto en los mercados financieros.

Negociar, previa autorización de la Legislatura, los términos y condiciones, así como celebrar los actos jurídicos que formalicen los mecanismos legales de garantía o

pago de los financiamientos que celebren las entidades con el Instituto y a su vez los celebrados por el Instituto en los mercados financieros;

Recibir, previa instrucción irrevocable o no, de las entidades que señala la Ley de Deuda Pública del Estado, pagos por cuenta de los mismos, con cargo a las participaciones federales, en su caso, que les correspondan, así como a sus ingresos propios;

Solicitar a las entidades la documentación e información complementaria que requiera, para el análisis de las solicitudes de autorización de endeudamiento y para el cumplimiento de las obligaciones que contraiga;

Celebrar, de acuerdo a lo previsto en la Ley de Deuda Pública del Estado, operaciones financieras de cobertura que tiendan a evitar o reducir riesgos económico-financieros derivados de créditos o empréstitos obtenidos por el Instituto en su carácter de emisor o deudor con base en la Ley antes referida;

Destinar los recursos obtenidos con motivo de las operaciones a que se refiere la Ley de Deuda Pública del Estado, a proyectos de inversión pública productiva de acuerdo con lo autorizado por la Legislatura;

Realizar oportunamente los pagos de capital, intereses y accesorios de la deuda del Instituto;

Proporcionar a la Legislatura la información que éste le requiera de acuerdo con la Ley de Deuda Pública del Estado, en relación con las operaciones de deuda pública que el Instituto celebre;

Inscribir los financiamientos que celebre en el Registro de Obligaciones y Empréstitos del Estado, así como mantener actualizada la información sobre la situación que guarden sus obligaciones inscritas y cancelar en su oportunidad las inscripciones correspondientes;

Promover la inscripción de los financiamientos que contraten las entidades con el propio Instituto, cuando los mismos se contraigan con afectación de las participaciones federales que correspondan en su caso a las entidades, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, que al efecto lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Federal) e informar sobre la situación que guarden dichas obligaciones inscritas en el citado registro, de acuerdo con lo previsto en la normatividad aplicable;

Asesorar a las entidades señaladas en la Ley de Deuda Pública del Estado, en la formulación de sus proyectos financieros y en todo lo relativo a las operaciones que pretendan realizar en materia de deuda pública;

Las demás que le confiera la Ley de Deuda Pública del Estado y otras disposiciones legales aplicables.

2.2.4 Atribuciones de los Institutos en Materia de Instrumentación de Proyectos de Asociaciones Público Privadas

Son atribuciones del Instituto para el Financiamiento del Estado, en materia de instrumentación de proyectos público-privados, las siguientes:

Instrumentar la estrategia para financiar el desarrollo de PPS's de las entidades públicas;

Realizar las estrategias y negociaciones enfocadas para: Alcanzar la tasa objetivo y las condiciones preferenciales para el Financiamiento de Contraparte proyectado; contar con la posibilidad de acceder a capital a “fondo perdido” para el desarrollo de los proyectos ejecutivos, y negociar con los distintos proyectistas, desarrolladores y operadores para conseguir los mejores términos posibles para las entidades, aumentar la viabilidad financiera de los proyectos y evitar conflictos de interés que encarezcan los proyectos;

Obtener el financiamiento de contraparte, que es el monto que las entidades públicas requieren de invertir para que los programas PPS's tengan viabilidad financiera e inversionistas se interesen en invertir el complemento;

Diseñar e instrumentar mecanismos para interceptar los flujos de efectivo presupuestales para el pago y/o arrendamiento de los PPS's para dar mayor confianza a los inversionistas;

Diseñar e instrumentar los esquemas o modalidades posibles para financiar estos programas prioritarios de las entidades públicas;

Identificar los flujos de efectivo que puedan utilizarse para financiar los programas, incluyendo la contratación de deuda pública, la inducción de capital de contraparte, el establecimiento de programas de garantías, o la combinación de esquemas híbridos, por mencionar algunos;

Diseñar e instrumentar los proyectos de los decretos, mandatos, contratos, reglas de operación y demás documentos legales que se requieran; y

Cualquier otro elemento necesario para instrumentar los PPS's.

Diseñar e instrumentar proyectos público-privados;

Coadyuvar con las entidades a las que se refiere la Ley de Deuda Pública del Estado para atraer capital privado para inversión pública productiva al Estado mediante el diseño y aplicación de mecanismos financieros; y

Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

2.2.5 Atribuciones en Materia de Asesoría Técnica a las Entidades Públicas

Son atribuciones del Instituto para el Financiamiento del Estado, en materia de asesoría técnica a las entidades públicas, las siguientes:

Coadyuvar con entidades públicas en materia de asesoría técnica;

Brindar asesoría a las entidades públicas para la planeación, instrumentación y seguimiento en materia de innovación financiera en programas fomentados por la Secretaría de Finanzas del Estado;

Licitación, convocar, invitar, evaluar, seleccionar y contratar a proveedores de servicio expertos en la materia debidamente registrados ante las autoridades competentes;

Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

2.3. PRIMEROS RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL INSTITUTO PARA EL FINANCIAMIENTO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

2.3.1 Estado de Hidalgo

En el Boletín de Prensa⁴ No. 132, se establece que:

Por unanimidad de los integrantes del pleno de la LIX Legislatura, el día de hoy se aprobó la autorización para que el gobierno del estado de Hidalgo, por conducto de la Secretaría de Finanzas, contrate financiamiento para inversión pública productiva con el Instituto para el Financiamiento del Estado de Hidalgo, el cual se destinará a refinanciar y/o reestructurar la actual deuda pública directa de la entidad por un monto de dos mil 450 millones de pesos, misma que no excederá de 12 años.

⁴ Emitido en Pachuca, Hgo., el 12 de octubre de 2006.

Lo anterior, se explicó en tribuna, mediante la realización de las operaciones financieras y celebración de actos jurídicos determinados en el decreto; en el entendido de que el monto autorizado corresponde a la totalidad de la deuda contratada por el gobierno del Estado, misma que no podrá ser superior a dicha cantidad.

En este sentido, en las operaciones de refinanciamiento y/o reestructuración quedan comprendidos los pagos de capital e intereses de la deuda pública directa actual, así como los pagos de honorarios, cuotas y derechos de los proveedores de servicio necesarios para efectuar dichas operaciones a su cargo, de los registros y certificaciones necesarias, y de cualquier otro pago que deba realizarse para concretar las referidas operaciones en las que el Estado de Hidalgo funja como deudor.

En conferencia de prensa que ofrecieron los diputados José Antonio Rojo, José Alberto Narváez Gómez, Irma Beatriz Chávez Ríos y Tatiana Tonantzin P. Ángeles Moreno, integrantes de la Comisión de Hacienda, el coordinador general del Congreso subrayó que el principal interés que se buscó con esta decisión fue que la deuda del Estado tenga un mejor perfil y esté en mejores condiciones.

“Hoy los mercados financieros lo permiten, muchos gobiernos de los Estados lo están haciendo y el interés de nosotros es que a través de este mejoramiento y de esta autorización que se acaba de hacer pueda el Estado tener mejores condiciones, una deuda que iría hasta doce años, incluyendo dos años de gracia, pero que pudiera ser menor, por eso el término que se maneja en el dictamen dice que “no excederá”, pudiera ser a diez años, hay propuestas atractivas en ese sentido y también a doce años”, explicó José Antonio Rojo al señalar que se aspira a contar con tasas de interés que fluctúen entre el 7.65 al 7.63 por ciento o mejores.

De igual forma, afirmó que con este ejercicio se estará en posibilidades de que la administración estatal alcance ahorros por el orden de los 300 o 400 millones de pesos, los cuales se destinarían a diversas obras y acciones.

Por su parte, la legisladora Irma Beatriz Chávez Ríos aseguró que el monto a reestructurar o refinanciar es únicamente por dos mil 450 millones de pesos, cantidad que representa lo mismo que la deuda actual, pero buscando las mejores condiciones financieras en el mercado, ello conforme a lo que dictamina la Ley de Deuda Pública.

“El Instituto Financiero del Estado de Hidalgo está obligado a contratar deudas bajo las mejores condiciones. Si hoy estamos pagando nuestra deuda actual con

el 8.47 por ciento, la tasa de interés por la cual se deberá contratar tendrá que ser sustancialmente más baja, además de que el monto de las participaciones que se afectarán para poder garantizar el pago de la deuda también serán sensiblemente menores”, señaló Chávez Ríos al recalcar que no se trata de una deuda nueva.

En tanto, Tatiana Ángeles Moreno coincidió en que la intención de todas las fracciones legislativas representadas en el Congreso local fue la de proporcionar al Estado mejores condiciones bursátiles con toda responsabilidad.

“Son 12 años que el gobierno tendrá que estar pagando intereses y capital de esta deuda; sin embargo, el flujo se libera de estos 12 años y será importante para hacer inversiones y estamos en espera de que en los próximos meses estemos aprobando el proyecto de inversión para la entidad”, manifestó.

Dentro de la conferencia en que se dio a conocer la información anterior se hizo hincapié en que este ejercicio financiero no se lleva a cabo por encontrarse el gobierno en la denominada “cartera vencida”, ya que se ha venido cumpliendo conforme ha contratado sus empréstitos.

2.3.2 Estado de Quintana Roo

Por su parte, el Congreso del Estado de Quintana Roo aprobó la reestructuración de pasivos, con base en el Instituto para el Desarrollo y el Financiamiento del Estado de Quintana Roo.⁵ En efecto, diputados de la XI Legislatura del Congreso de Quintana Roo autorizaron por mayoría la iniciativa del Ejecutivo estatal para refinanciar la millonaria deuda que dejó la anterior administración por mil 257 millones de pesos.

El proceso se llevará a cabo por conducto del recientemente creado Instituto para el Desarrollo y Financiamiento, mediante la contratación de créditos, colocación de valores, bonos y otros títulos en los mercados financieros mexicanos.

En el marco del análisis y aprobación de la iniciativa de decreto que presentó el gobernador Félix González Canto, los legisladores establecieron, esta vez, candados para garantizar la correcta aplicación de los recursos, entre ellos la definición de un tope no mayor a diez años para el pago de la deuda refinanciada.

Según la iniciativa que envió el titular del Ejecutivo, el estado tiene una deuda pública por mil 250 millones de pesos, contratada con Banorte por 757 millones y con Scotiabank por 500 millones, desde diciembre de 2004.

5 Norma Anaya Rojas / Finsat/ El Financiero. CHETUMAL, QRoo, 9 de octubre.

No obstante, tomó la decisión de participar en las operaciones financieras del Instituto para el Financiamiento del Estado de Quintana Roo, con el fin de aprovechar las condiciones favorables que se presentan en los mercados financieros mexicanos.

Esto permitirá a la entidad refinanciar o reestructurar su deuda pública directa actual y con ello generar ahorros y liberar flujos de efectivo que están comprometidos para el pago de las obligaciones y el servicio del débito.

El Instituto, a su vez, estará facultado para contratar financiamiento por un monto similar al que el Estado adquiera con el propio organismo, para financiar las operaciones de refinanciamiento o reestructuración de la deuda pública directa actual de la entidad en los plazos y con las tasas que convengan a las finanzas públicas estatales.

2.4. CONCLUSIONES

De conformidad con las Constituciones Políticas de cada Estado, corresponde al Congreso Local legislar en todo lo concerniente al régimen interior de la Entidad y expedir las Leyes que sean necesarias, para hacer efectivas las facultades otorgadas por dicho ordenamiento a los Poderes del Estado.

En ese tenor, en los estados de Hidalgo y Quintana Roo se han expedido leyes para la creación de los Institutos para el Financiamiento, como Organismos Descentralizados de la Administración Pública Estatal, que de conformidad con su objeto, habrán de coadyuvar con las entidades públicas sujetas a la Ley de Deuda Pública para el Estado a:

Colaborar con las Entidades para lograr una planeación financiera integral;

Acceder a financiamiento de manera unitaria y/o colectiva en los mejores términos y condiciones posibles en los mercados financieros;

Constituirse como acreedor de las Entidades sujetas a la Ley de Deuda Pública del Estado; y

Atraer capitales e inversiones públicas y privadas al Estado mediante el diseño y aplicación de mecanismos conducentes.

Consideramos que la creación de los Institutos permitirá facilitar y hacer más eficaz el acceso a financiamiento para la inversión pública productiva, en mejores tasas, términos y condiciones.

Capítulo 3

Financiamiento Conjunto Para el Desarrollo Municipal

INTRODUCCIÓN

La emisión conjunta de valores, o bien, la contratación conjunta de financiamientos municipales fue una aspiración muy sentida en el medio hacendario local y hasta ahora se empieza a avanzar en este sentido. La modalidad conjunta de contratar empréstitos es una oportunidad para la mayoría de los municipios de México que, por sus escasos ingresos y tamaño, difícilmente podrían acceder al mercado bursátil o bancario de manera aislada o individual, debido, entre otros factores a:

- i) En montos de crédito pequeños, los costos fijos de la operación pueden resultar elevados; ii) La regulación actual torna necesaria la calificación del riesgo crediticio del solicitante, la cual en muchos casos es inaccesible para numerosos municipios; iii) En ocasiones no es posible disponer del aval del gobierno del estado; iv) Se requiere crear un fideicomiso de garantía o fideicomiso de administración y pago, lo cual eleva aún más la transacción; y v) En municipios pequeños se carece de la infraestructura administrativa y los recursos humanos apropiados para realizar los trámites necesarios.

La contratación conjunta de financiamientos permitiría a un grupo de municipios sumar esfuerzos para acceder juntos al financiamiento, ya que de esta forma es posible abatir algunos costos que de otra forma resultan significativos, a la vez que se superan otros obstáculos señalados anteriormente.

Cabe aclarar que existen muchas variantes a través de las cuales se puede llegar a idénticos resultados, es decir, acceso al crédito barato, ágil y oportuno. Como ya anteriormente se señaló, algunos estados de México han optado por crear los llamados “Institutos para el Financiamiento del Estado”, los cuales, entre otras funciones, se les confiere el objetivo de “acceder a financiamiento de manera unitaria y/o colectiva en los mejores términos y condiciones posibles a los mercados financieros”. Ejemplos de la creación de tales Institutos los encontramos en los estados de Hidalgo y Quintana Roo, como se detalló en el capítulo anterior.

Es claro que para llevar a cabo los ambiciosos esquemas de financiamiento se requiere antes avanzar en algunas vertientes importantes, principalmente en: a) Reformar y adecuar el marco legal para establecer las facultades y atribuciones correspondientes; y b) Diseñar la ingeniería financiera que el caso amerita.

En este tenor, el gobierno del estado de Guerrero llevó a cabo una amplia reforma legal que le permitió instalar la primera “Línea de Crédito Global Municipal” en el país. A continuación se exponen las partes medulares de este caso.

3.1. REFORMA DEL MARCO LEGAL, LEY DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO

El gobierno del estado de Guerrero llevó a cabo una amplia reforma legal a efectos de asegurar la viabilidad jurídica para los financiamientos conjuntos municipales. En ese contexto, vale destacar la nueva número 616, Ley de Deuda Pública para el Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial No. 91, Alcance I, el viernes 11 de noviembre de 2005.

Los artículos que fundamentan la la contratación de líneas de crédito global, municipal o emisiones de valores conjuntas entre varios municipios, son los siguientes:

ARTÍCULO 14.- *Facultades del Congreso del Estado.- Corresponde al Congreso del Estado:*

- I. Fijar las bases sobre las cuales el Poder Ejecutivo del Estado y las Entidades Públicas puedan celebrar empréstitos o créditos, aprobar la deuda pública del Estado y de las Entidades Públicas y decretar el modo de cubrirla;*
- II. Autorizar anualmente en la Ley de Ingresos del Estado y en las leyes de ingresos de los Ayuntamientos, los montos y conceptos de endeudamiento, directo y contingente, que sean necesarios para el financiamiento de las Entidades públicas que correspondan, durante el ejercicio fiscal correspondiente;*
- III. Analizar y en su caso, autorizar, previa solicitud debidamente justificada del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos o de las Entidades de la administración pública parestatal y paramunicipal, el ejercicio de montos y conceptos de endeudamiento, no previstos o adicionales a los autorizados en la Ley de Ingresos del Estado y en las Leyes de Ingresos de los Municipios, que sean necesarios para su financiamiento, cuando se presenten circunstancias económicas extraordinarias, que así lo requieran; asimismo, **autorizar la contratación de líneas de crédito global municipal o emisiones de valores***

conjuntas entre varios municipios, en términos de lo señalado en el Artículo 26 de esta Ley;

ARTÍCULO 26.- Línea de Crédito Global Municipal.- Derivado de la magnitud de los proyectos de inversión pública productiva o de los proyectos de impacto regional o cuando así convenga, el Congreso del Estado podrá **autorizar la contratación de financiamientos a dos o más Municipios, bajo el amparo de una línea de crédito global, o en su caso, la emisión de valores conjunta entre dos o más municipios, las cuales serán negociadas y gestionadas con la asesoría de la Secretaría de Finanzas y Administración.**

ARTÍCULO 31.- Autorización para contratar emisión de valores.- La autorización que otorgue el Congreso del Estado para contratar la emisión de valores, deberá señalar el monto o cantidad autorizada y demás características, sin perjuicio de mencionar el pago de intereses, comisiones o gastos asociados a la emisión, que tenga que cubrir el Estado, **los Municipios, en forma individual o conjunta, o la Entidad Pública contratante o emisora.**⁶

Hasta aquí la cita de algunos artículos de la nueva Ley de Deuda Pública para el estado de Guerrero. Con base en lo anterior, el gobierno del estado de Guerrero emprendió las acciones concretas pertinentes a efectos de materializar los preceptos emanados de la citada Ley.

3.2. PRESENTACIÓN DE LA LÍNEA DE CRÉDITO GLOBAL MUNICIPAL

En el Boletín de Prensa No. 997-06, emitido por la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Guerrero, el 11 de diciembre de 2006, textualmente se expresa lo siguiente:

CHILPANCINGO, Gro., 11 de diciembre del 2006.- El gobernador Zeferino Torreblanca Galindo presidió la presentación de la Línea de Crédito Global Municipal, esquema financiero único en el país que permitirá a los municipios tener acceso a créditos con mejores tasas de interés y plazos de acuerdo a su capacidad de endeudamiento.

Zeferino Torreblanca dijo que “estoy profundamente convencido de que sólo a través de una buena administración puede haber buenas políticas públicas y sólo a través de una administración moderna, eficiente e innovadora es como podemos cambiar el rostro de nuestros municipios y de nuestras comunidades”.

⁶ Las letras con negritas es una adición nuestra para subrayar el tema.

“Yo los invitaría a atrevernos, a tratar de hacer las cosas distintas, esta es la prueba más palpable de lo que queremos hacer con los municipios para respetarlos, queremos fortalecerlos política y financieramente para que ustedes no dependan del gobernador del estado”.

El secretario de Administración y Finanzas, Carlos Álvarez Reyes dijo que a través de este nuevo esquema financiero se busca apoyar y facilitar el financiamiento de las obras públicas y de la prestación de mejores servicios en los municipios.

Asimismo, para la obtención de nuevas líneas de crédito con la banca comercial a los municipios en mejores condiciones de mercado, al amparo de un crédito estructurado, utilizando sólo un porcentaje suficiente y necesario de las participaciones federales.

A nombre de los presidentes municipales asistentes a la reunión el presidente municipal de Zihuatanejo, Silvano Blanco de Aquino, expresó que “es un día relevante para nuestro estado, ya que a través de este esquema permitirá que tengamos mayor transparencia y autonomía financiera en nuestros municipios y fomentará la cultura del ahorro y planeación financiera”.

3.3. EN FEBRERO DE 2007, OTORGÓ FITCH RATINGS UNA CALIFICACIÓN MUY ALTA A LA LÍNEA DE CRÉDITO GLOBAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO.

En efecto, el 13 de febrero de 2007, en el Boletín de Prensa No. 102-07, emitido por la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Guerrero, se expresó que esta entidad federativa de México es el primer estado de América Latina con esquema de financiamiento municipal. A continuación, el texto íntegro del boletín de prensa:

Chilpancingo, Gro; 13 de febrero del 2007.-La calificadoradora Fitch Ratings otorgó la calificación de (Doble A menos en la escala nacional) que considera de muy alta calidad crediticia a los créditos bancarios a contratarse por cualquiera de los 81 municipios del estado de Guerrero bajo la Línea de Crédito Global Municipal hasta por el monto de 300 millones de pesos, informó el secretario de Finanzas y Administración del gobierno estatal, Carlos Álvarez Reyes.

Dicha calificación se otorga a cada uno de los créditos correspondientes a la (LCGM) Línea de Crédito Global Municipal, que instrumentó el gobierno que encabeza Zeferino Torreblanca Galindo, aún y cuando guardan características similares en cuanto al aforo, plazo, tasa y adicionalmente, cuenta con un Fondo de Apoyo

aportado por el gobierno del estado con la finalidad de mantener en buen nivel la calidad crediticia de los municipios que participan en dicha línea de crédito.

Álvarez Reyes mencionó que con este proyecto creado por el gobierno estatal, Guerrero se convierte en el primer estado a nivel nacional y de América Latina, que proporcione un esquema global estructurado y calificado de financiamiento municipal de vanguardia, único en su tipo, beneficiando a los municipios, desde el más grande hasta el más pequeño, sin importar tintes partidistas.

El funcionario expresó, que a través de este nuevo esquema financiero se busca apoyar y facilitar el financiamiento de las obras públicas y de la prestación de mejores servicios en los municipios, y el monto del crédito para cada municipio dependerá de la capacidad financiera de cada uno, y del cumplimiento de cada uno de los requisitos que serán necesarios para adquirirlo.

Aseveró que los empréstitos que recibirán los municipios podrán ser heredados a las siguientes administraciones municipales, siempre y cuando así lo apruebe el Congreso del Estado en base al artículo 21 de la ley de Deuda Pública del Estado de Guerrero.

Así mismo, el titular de Administración y Finanzas, Carlos Álvarez Reyes, señaló que el crédito no podrá ser utilizado, ni para gasto corriente ni para el pago de aguinaldo, únicamente para inversión pública productiva como son, escuelas, hospitales, redes de agua potable y todo lo que conlleve a la obra pública.

Por último, precisó que en este mecanismo crediticio, el gobierno del estado únicamente participa como fideicomitente de la línea global y como garante en un principio, con un fondo de aportación, concluyó.

En efecto, según un comunicado de prensa fechado en la ciudad de México, D.F., el 12 de febrero de 2007, la Agencia Calificadora Fitch Ratings, expresó el significado de la calificación que fue asignada: **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.”

Asimismo, en el mismo comunicado de prensa Fitch Ratings expresó que la calificación de AA-(mex) otorgada por dicha agencia a cada crédito dispuesto al amparo de la LCGM cuenta con los siguientes fundamentos:

1. La fortaleza jurídico-financiera del Fideicomiso Maestro Municipal Irrevocable de Administración y Fuente de Pago;
2. La conformación de un Fondo de Apoyo aportado por parte del Estado de Guerrero 'BBB+(mex)pcp', el cual deberá mantener como mínimo y en todo momento, un 20% del monto efectivamente contratado de la LCGM;
3. La certidumbre existente en la generación del flujo fuente de pago de los créditos, el cual corresponde al 30% tanto del FGP, como del FFM;
4. Los aforos al servicio de la deuda obtenidos bajo escenarios adversos;
5. La estructura de los créditos, la cual contempla un Fondo de Reserva por tres meses el servicio de la deuda;
6. La calidad crediticia de los Municipios acreditados, ya que para ser sujeto de crédito deberá cumplir financieramente ciertos indicadores con la finalidad de justificar un nivel mínimo de calificación crediticia sombra;
7. Mecanismos sólidos de otorgamiento y seguimiento de los créditos a través de un Comité Técnico de Financiamiento y la Comisión para el Fomento del Desarrollo Financiero Municipal, como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Finanzas y Administración, respectivamente.

3.4. CONCLUSIONES

En la actualidad es clara la presencia de estabilidad en los mercados financieros, en tasas de interés, plazos cada vez más largos para amortizar empréstitos y con condiciones más favorables, bien sean créditos con el mercado de valores, la banca de desarrollo o banca múltiple.

Por desgracia, tales adelantos financieros en ocasiones no están al alcance de todos los municipios, sobre todo los medianos y menos aún, para los pequeños.

La creación de "Institutos para el Financiamiento del Estado" o la apertura de "Líneas de Crédito Global Municipal", son alternativas que en la actualidad se están emprendiendo para superar las limitaciones de acceso al financiamiento municipal, sobre todo en aquellos con reducidos montos de ingresos y sin personal especializado en asuntos financieros, factores que, entre otros, limitaban el crédito para detonar la inversión pública.

Ahora corresponde a las autoridades locales elegir la mejor opción, acorde a las circunstancias y características de la hacienda local correspondiente.

Capítulo 4

Reformas de 2004. Nuevas Disposiciones Aplicables a Créditos Otorgados a Estados y Municipios, a Partir del 1° de Diciembre de 2004

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se exponen las “Disposiciones de carácter general aplicables a la metodología de la calificación de la cartera crediticia de las instituciones de crédito”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de agosto de 2004. Asimismo, dada la trascendencia de estas disposiciones, se comentan algunos antecedentes y, finalmente, se formulan algunas implicaciones que tendrán para las entidades federativas, municipios y sus respectivos organismos descentralizados.

El 20 de agosto de 2004, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) introdujo cambios a la regulación local sobre el financiamiento otorgado por la banca comercial y de desarrollo a estados y municipios, a través de las: “Disposiciones de carácter general aplicables a la metodología de la calificación de la cartera crediticia de las instituciones de crédito”, las cuales entraron en vigor el 1° de diciembre del mismo año⁷.

Para entender mejor las nuevas regulaciones es conveniente aclarar que el enfoque de las Disposiciones señaladas está orientado al establecimiento de regulaciones de las instituciones de crédito y que, entre otras muchas operaciones y aspectos, también se refieren a los créditos otorgados a gobiernos locales. En efecto, los cambios establecen la obligatoriedad de crear reservas para el caso de préstamos otorgados a gobiernos locales, vinculadas directamente a la calidad crediticia de los deudores.

⁷ Cabe señalar que desde el mes de agosto de 2004, en el Boletín e-Financiero que publica INDETEC a través de su página Web se ha publicado información relacionada con este importante acontecimiento.

Por la amplitud y complejidad de las nuevas Disposiciones, es conveniente aclarar que el presente apartado únicamente abordará los puntos que tengan que ver directamente con los créditos otorgados a las entidades federativas y los municipios, y con la calificación del riesgo asociado a los mismos, ya que de este riesgo dependerá la asignación de reservas preventivas que las instituciones de crédito deberán provisionar.

Las Disposiciones tienen, entre otros, los siguientes objetivos:

- Dar a conocer a las instituciones de crédito las metodologías que permitan calificar la cartera crediticia en función del tipo de créditos que la conforman, sean de consumo, hipotecarios de vivienda o comercial (dentro de los cuales se consideran los otorgados a estados y municipios).
- Analizar la calidad crediticia de los deudores y estimar posibles pérdidas, para que con base en ello se determine el monto de las reservas preventivas necesarias de parte de las instituciones de crédito.
- Definir las reservas preventivas que podrán ser catalogadas como específicas y precisar las generales para los efectos del cómputo del capital neto de las instituciones de crédito

El impacto entre los estados y municipios de las Disposiciones publicadas es que éstos deberán contar con una calificación para que en función de ella las instituciones bancarias les asignen un cierto nivel de riesgo crediticio. Mientras más alta sea la calificación asignada a estados y municipios, menor será el nivel de riesgo crediticio, menor será el nivel de reservas preventivas para respaldar ese crédito y, finalmente, menor deberá ser la tasa de interés aplicable.

4.1. FUNDAMENTO LEGAL PARA LA REGULACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Aparte de la enorme influencia que tiene la CNBV sobre el sistema financiero, es de reconocer la preeminencia que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre todo el sistema financiero mexicano.

Para fundamentar lo anterior, y únicamente para el caso que nos ocupa, vale anotar que el Artículo 76 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone que:

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, determinará mediante disposiciones de carácter general, las bases para la calificación de la cartera de créditos de las instituciones de crédito, la documentación e información que éstas recabarán para el

otorgamiento, renovación y durante la vigencia de créditos de cualquier naturaleza, con o sin garantía real, los requisitos que dicha documentación habrá de reunir y la periodicidad con que deba obtenerse, así como la integración de las reservas preventivas, que por cada rango de calificación tengan que constituirse.”

Asimismo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. También tiene como finalidad supervisar y regular a las personas físicas y morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

Por entidades financieras se entiende:

- Sociedades controladoras de grupos financieros
- Instituciones de crédito
- Casas de bolsa
- Especialistas bursátiles
- Bolsas de valores
- Sociedades de inversión
- Sociedades operadoras de sociedades de inversión
- Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión
- Almacenes generales de depósito
- Uniones de crédito
- Arrendadoras financieras
- Empresas de factoraje financiero
- Sociedades de ahorro y préstamo
- Casas de cambio
- Sociedades financieras de objeto limitado
- Instituciones para el depósito de valores
- Instituciones calificadoras de valores
- Otras

Para el cumplimiento de sus objetivos la CNBV cuenta con las facultades que le otorgan las leyes relativas al sistema financiero, así como su propia Ley, las cuales se ejercen a través de los siguientes órganos: Junta de Gobierno, Presidencia, Vicepresidencias, Contraloría Interna, Direcciones Generales y demás unidades administrativas necesarias.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, y con base en el Artículo 2 de la Ley de la CNBV, ésta emite circulares o disposiciones de carácter general que tienen por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Ejemplo de las regulaciones que emite la CNBV son las “Disposiciones de carácter general aplicables a la metodología de la calificación de la cartera crediticia de las instituciones de crédito”, las cuales son objeto de este apartado y de ellas nos ocuparemos posteriormente.

Antes de pasar a exponer las Disposiciones mencionadas en el párrafo anterior es conveniente presentar un antecedente relevante para el caso de la calificación de la cartera crediticia.

4.1.1 Resolución que modifica las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo.

En diciembre de 1999⁸, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó reformas a las reglas bancarias, en las cuales se establecía que al otorgar un préstamo a un gobierno estatal o municipal, la institución de crédito debería constituir reservas de capital de acuerdo con el riesgo crediticio asociado. Adicionalmente, las reglas establecían que las calificaciones de crédito otorgadas por las agencias calificadoras serían utilizadas como indicador de riesgo crediticio.

Aunque las reglas publicadas no exigían que los gobiernos obtuvieran calificaciones de crédito, en la práctica resultaba mucho más costoso para los gobiernos no hacerlo, ya que al no contar con una calificación los bancos deben aplicar las reservas de capital más elevadas a los préstamos, lo cual se viene a traducir en una tasa de interés más alta.

8 *En el Diario Oficial de la Federación del día 13 de diciembre de 1999, fueron publicados los siguientes ordenamientos: Resolución que modifica las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, publicadas el 29 de julio de 1994; y Resolución que modifica las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple, publicadas el 22 de septiembre de 1999.*

Las Reglas entraron en vigor el 1º de abril de 2000.

Las modificaciones a las Reglas tuvieron una serie de efectos en las entidades federativas y los municipios que conviene destacar. Para ello, iniciaremos comentando que la segunda regla establecía que las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, deberán mantener un capital neto total por monto no menor a la cantidad que resulte de aplicar **el diez por ciento** a la suma de sus activos, de sus operaciones causantes de pasivo contingente y de otras operaciones expuestas a riesgo significativo.

Los importes de los referidos activos y operaciones que deberán considerarse para los efectos previstos en esta Regla en el inciso A) de la Regla Cuarta⁹, serán los que se obtengan de aplicar, al monto de cada uno de los grupos citados en la Regla Primera, los porcentajes de ponderación de riesgo que se señalan a continuación:

Grupos	Porcentajes de ponderación de riesgo
1	0.0
2	20.0
2 Bis	50.0
3	80.0
4	100.0
4 Bis	115.0
5	150.0

Los grupos a los que se refiere la tabla anterior son los siguientes:

Grupo 1.- No contiene ninguna alusión a estados y municipios

Grupo 2.- Créditos a estados, municipios, Gobierno del Distrito Federal y sus organismos descentralizados, cuya deuda esté inscrita ante la Dirección General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que cuenten al menos con la calificación de dos agencias calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuya calificación definitiva a que se refiere el penúltimo párrafo de la presente regla **sea no menor al segundo nivel de calificación siguiente inferior a la que, en su escala, corresponda al gobierno Federal por su deuda en pesos.**

⁹ La REGLA CUARTA establecía que el capital neto estará compuesto por una parte básica y otra complementaria y describe los componentes de tales partes. El inciso A) de la Regla Cuarta se refería a la parte básica del capital neto.

Grupo 2 bis. Créditos a estados, municipios, gobierno del Distrito Federal y sus organismos descentralizados, cuya deuda esté inscrita ante la Dirección General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que cuenten al menos con la calificación de dos agencias calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuya calificación definitiva a que se refiere el penúltimo párrafo de la presente regla se encuentre en el tercero o cuarto nivel de calificación siguiente inferior a la que, en su escala, corresponda al gobierno Federal por su deuda en pesos;

Grupo 3.- No contiene alusión a estados y municipios

Grupo 4.- No contiene alusión a estados y municipios

Grupo 4 bis. Créditos a estados, municipios, gobierno del Distrito Federal y sus organismos descentralizados, cuya deuda esté inscrita ante la Dirección General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que cuenten al menos con la calificación de dos agencias calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuya calificación definitiva a que se refiere el penúltimo párrafo de la presente regla sea menor al cuarto nivel de calificación siguiente a la que, en su escala, corresponda al gobierno Federal por su deuda en pesos.

Grupo 5.- Créditos a estados, municipios, Gobierno del Distrito Federal y sus organismos descentralizados no registrados ante la Dirección General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o que no cuenten con al menos la calificación de dos agencias calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Como ya se mencionó, la segunda de las Reglas para los requerimientos de capitalización de la Banca de Desarrollo, establecía que: “Las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, deberán mantener un capital neto total por monto no menor a la cantidad que resulte de aplicar **el diez por ciento** a la suma de sus activos, de sus operaciones causantes de pasivo contingente y de otras operaciones expuestas a riesgo significativo.”

Por lo tanto, el porcentaje del diez por ciento de capital neto resultará modificado en función de la ponderación de riesgo que se asigne, de conformidad con lo que sigue:

Porcentaje de Capital Neto Sin Ponderación	Ponderación de Riesgo	Nuevo Porcentaje de Capital Neto Ponderado
10	0.0	10
10	20.0	12
10	50.0	15
10	80.0	18
10	100.0	20
10	115.0	21.5
10	150.0	25

Como puede verse en la anterior tabla, para una institución de crédito resulta más costoso otorgar un crédito a un solicitante al cual se le deba asignar un porcentaje de capital neto superior. Por tal motivo, la tasa de interés aplicable a un crédito de esa naturaleza deberá ser incrementada considerablemente.

Conclusión de las reglas que se han estado comentando es que la calificación o las calificaciones jugarán un importante papel, tanto para el banco otorgante del crédito como para los estados y municipios deudores.

4.2. LAS NUEVAS REGULACIONES: DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL APLICABLES A LA METODOLOGÍA DE LA CALIFICACIÓN DE LA CARTERA CREDITICIA DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Como ya se apuntó anteriormente, el 20 de agosto de 2004 se publicaron en el DOF las “Disposiciones de carácter general aplicables a la metodología de la calificación de la cartera crediticia de las instituciones de crédito”¹⁰, las cuales entraron en vigor el 1º de diciembre del mismo año.

Estas Disposiciones son aplicables tanto para la banca múltiple como para la banca de desarrollo y buscan actualizar, homologar y compilar las distintas metodologías que la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha emitido a fin de que las instituciones de crédito lleven a cabo la calificación de la cartera crediticia.

10 En lo sucesivo, se identificarán sólo como “Disposiciones”.

4.2.1 Metodología para la Calificación de la Cartera Comercial¹¹

De conformidad con el Artículo 24 de las Disposiciones, las instituciones de crédito, para determinar el valor neto de la cartera crediticia comercial, calificarán individualmente todos los créditos conforme a la metodología que les corresponda en función de su saldo.

Serán calificados individualmente los créditos otorgados a entidades federativas, municipios y sus organismos descentralizados, cuando sean objeto de calificación de conformidad con las disposiciones aplicables, utilizando la metodología contenida en el Anexo 4 de las presentes Disposiciones.

4.2.2 Anexo 4: Método de Calificación y Provisionamiento Aplicable a los Créditos a Cargo de Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos Descentralizados.

Uno de los primeros aspectos que trata este Anexo es establecer los procedimientos para la calificación de los créditos cuyo saldo sea igual o mayor a un importe equivalente en moneda nacional a novecientas mil unidades de inversión.

Para evaluar el **grado de riesgo** de entidades federativas, municipios y sus organismos descentralizados, deberán tomarse como referencia las **calificaciones** base que les hayan sido asignadas por alguna de las agencias autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuya antigüedad no deberá ser mayor a 24 meses.

Los grados de riesgo (en la escala de la CNBV) de entidades federativas, municipios y sus organismos descentralizados, se asignarán con base en las calificaciones obtenidas (en la escala de las agencias calificadoras), según la siguiente tabla:

11 Las entidades federativas y municipios de México se consideran dentro de esta cartera comercial, así como también los esquemas de crédito comúnmente conocidos como “estructurados” en los que exista una afectación patrimonial que permita evaluar individualmente el riesgo asociado al esquema.

ESCALAS DE LAS AGENCIAS CALIFICADORAS (Calificaciones equivalentes)			PUNTOS DE DISTANCIA	GRADOS DE RIESGO (Escala de la CNBV)
FITCH	MOODY'S	S & P		
AAA	Aaa	AAA	0	
AA+	Aa1	AA+	1	A1
AA	Aa2	AA	2	
AA-	Aa3	AA-	3	A2
A+	A1	A+	4	
A	A2	A	5	B1
A-	A3	A-	6	
BBB+	Baa1	BBB+	7	B2
BBB	Baa2	BBB	8	
BBB-	Baa3	BBB-	9	B3
BB+	Ba1	BB+	10	
BB	Ba2	BB	11	C1
BB-	Ba3	BB-	12	
B+	B1	B+	13	
B	B2	B	14	C2
B-	B3	B-	15	
CCC	Caa	CCC	16	D
CC	Ca	CC	17	
C	C	C	18	E
D/E		D	19 o más	

4.2.2.1 Constitución de Reservas Preventivas de Parte de las Instituciones de Crédito

Las instituciones de crédito deberán constituir las reservas preventivas para cada crédito. El porcentaje de reservas a utilizar será aquel que corresponda al grado de riesgo (en la escala de la CNBV), conforme a la tabla siguiente:

TABLA DE RESERVAS PREVENTIVAS (Porcentajes)		
PUNTOS DE DISTANCIA	GRADOS DE RIESGO (escala de la CNBV)	% DE RESERVAS
0	A1	0.5%
1		
2		
3	A2	0.99%
4		
5	B1	2.5%
6		
7	B2	5%
8		
9	B3	10%
10		
11	C1	20%
12		
13	C2	50%
14		
15		
16	D	75%
17		
18	E	100%
19 o más		

4.2.2.2 Implicaciones de las Disposiciones en las Entidades Federativas y los Municipios

4.2.2.2.1 Implicaciones de no Contar con Ninguna Calificación

Las entidades federativas, municipios y a sus organismos descentralizados, no calificados, se les asignará el grado de riesgo C-1 con 12 puntos de distancia de la tabla anterior, con las consecuencias que a continuación se explican:

Ejemplo. En un hipotético financiamiento de \$60,000,000.00 (Sesenta Millones de Pesos), y si el acreditado ostentara un grado de riesgo C-1, de conformidad

con la tabla anterior, la institución de crédito tendría que destinar \$12,000,000.00 (Doce Millones de Pesos) a la provisión de reservas para cubrir el potencial riesgo. Obviamente que el costo de tener inmovilizado ese monto de reservas provocaría que la institución de crédito incrementara el costo del financiamiento de manera considerable.

4.2.2.2.2.- Implicaciones de Disponer Solamente de una Calificación

Para los créditos a entidades federativas, municipios y a sus organismos descentralizados, incluyendo los que se encuentren otorgados a, o garantizados por fideicomisos u otros estructurados, evaluados por sólo una agencia calificadora, el grado de riesgo obtenido conforme al procedimiento anterior, deberá ser desplazado hacia un grado de riesgo mayor. Como puede observarse, estar calificados solamente por una agencia calificadora equivale a un costo que deberá asumirse, ya que la institución financiera deberá asignar un nivel de riesgo mayor, con las consecuencias que ello implica.

4.2.2.2.3 Cuando se Dispone de Dos Calificaciones

En los casos de entidades federativas, municipios y sus organismos descentralizados, evaluados por más de una agencia calificadora, deberán considerar su equivalencia de calificaciones de acuerdo a la Tabla 1. Si las calificaciones de las agencias difieren o no son equivalentes, los puntos de distancia y el grado de riesgo, se determinarán con base en la calificación con el mayor nivel de riesgo asignado por las agencias calificadoras.

En otras palabras, si el estado o municipio es calificado por dos agencias, se tomará en cuenta la calificación más baja. Como ya se ha visto, una A1 se asigna al menor nivel de riesgo y una E al mayor nivel de riesgo (en la escala de nivel de riesgo de la CNBV).

4.2.2.2.4 Implicaciones de no Otorgar las Participaciones u Otro Ingreso como Fuente de Pago

Asimismo, para los créditos otorgados a entidades federativas, municipios y a sus organismos descentralizados, que no otorguen participaciones federales u otro tipo de ingresos estatales y municipales, como fuente de pago del crédito, el grado de riesgo obtenido, deberá ser desplazado hacia dos grados de riesgo mayor. En este tema, como puede observarse, las presentes Disposiciones incentivan a que en los créditos otorgados a los gobiernos locales se otorguen las participaciones federales u otro tipo de ingreso propio como fuente de pago del crédito. De conformidad a

la experiencia que hasta la fecha se ha tenido, tal afectación de participaciones o ingresos propios se llevaría a cabo a través de un fideicomiso de administración y pago.

4.2.2.2.5 Casos Especiales en que no se Requiere Calificación

La quinta disposición transitoria de las Disposiciones prevé que las instituciones de crédito, para efectos de la calificación y provisionamiento de créditos otorgados a gobiernos municipales y a sus organismos descentralizados, podrán utilizar, hasta por seis meses a partir de la entrada en vigor de las presentes Disposiciones, la calificación asignada al gobierno estatal correspondiente, cuando dichos gobiernos municipales u organismos descentralizados no cuenten con alguna calificación.

Por su parte, en el Anexo 4 se establece que los municipios que cuenten con garantía personal expresa (aval) por parte del gobierno de su entidad federativa, podrán ser calificados con el grado de riesgo que corresponda a la entidad federativa que lo avala. Asimismo, los organismos descentralizados con garantía personal expresa de su entidad federativa o municipio, podrán ser calificados con el grado de riesgo del estado o municipio que otorga la garantía.

4.3. CONCLUSIONES

El mercado crediticio local mexicano ha observado una profunda transformación en los últimos años. Concretamente, en los últimos cuatro años la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) ha emitido una serie de regulaciones que han transformado el mercado de deuda estatal y municipal en México.

Las Disposiciones que se han expuesto en este apartado se aplican a los créditos que otorgan la banca comercial y de desarrollo a estados, municipios y organismos, e incluso para los que son contratados o emitidos a través de un fideicomiso, lo que comúnmente se conoce como un crédito o emisión “estructurada”. De hecho establecen un castigo para aquellos solicitantes de financiamientos que no están bien calificados o sin calificación, ya que las nuevas regulaciones establecen los requerimientos para la creación de reservas preventivas que se vinculan directamente con la calidad crediticia del aval, suscriptor o emisor de la deuda.

Capítulo 5

Efectos de las Reformas de 2006 a la Ley de Coordinación Fiscal para el Fortalecimiento Financiero de las Entidades Federativas y Municipios

INTRODUCCIÓN

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 2006 provocaron algunos efectos positivos en las finanzas públicas de los estados y municipios de México. En el capítulo que sigue se abordarán los cambios más importantes de la reforma de 2007, razón por la cual en este apartado del presente libro se exponen los rubros más importantes de los cambios que entraron en vigor en los últimos días de diciembre de 2006.

Las reformas y adiciones al texto de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) están contenidas en el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 27 de diciembre de 2006.

Las principales implicaciones financieras para las entidades federativas y en algunos casos para los municipios fueron las siguientes:

- Se creó un nuevo fondo denominado: “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas” (FAFEF)
- Desaparece el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)
- Estos recursos dejan de ser un subsidio de la federación para las entidades federativas, ya que el hoy derogado Artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria así lo establecía: **“Los subsidios**

correspondientes al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas...”.

- Los recursos del FAFEF podrán destinarse a rubros similares a los que anteriormente ya se permitían para el PAFEF, entre otros, para saneamiento financiero y al apoyo de los sistemas de pensiones.
- La parte novedosa es que ahora el destino también podrá ser para fondos constituidos por los estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados o al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada.
- Las aportaciones, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones (aunque sólo hasta el 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los fondos, para servir dichas obligaciones).
- Para el ejercicio fiscal 2007, la distribución entre los estados y el Distrito Federal de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, se realizó de acuerdo con los porcentajes que a cada entidad federativa le haya correspondido conforme a la distribución del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006.¹²

A continuación se detallan las reformas a que hemos hecho alusión.

5.1. SE CREA EL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FAFEF)

En efecto, mediante una adición al artículo 25 de la LCF, se creó un nuevo Fondo denominado “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas” (FAFEF), en lugar del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), que desde el año 2000 se venía incorporando anualmente por la Cámara de Diputados en los Presupuestos de Egresos de la Federación.

¹² En el marco de la reforma hacendaria 2008, en el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, se adicionó una fórmula para la distribución del FAFEF entre entidades federativas, la cual garantiza el monto que reciban en el año 2007 y el incremento del Fondo con respecto a 2007, se distribuirá entre las entidades federativas considerando la inversa del PIB per cápita ponderada con población de cada entidad respecto al total nacional, con el propósito de beneficiar en mayor medida a las entidades más pobres del país.

Debido a lo anterior, se derogó el inciso ñ) de la Fracción II del artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta disposición establecía que:

Artículo 41.- *El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:*

.....

II. *El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:*

.....

ñ) *Las erogaciones correspondientes al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la distribución de dicho Programa en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior al que se presupuesta.*

Por las mismas razones, también se derogó el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que en dicho precepto se acotaba el destino que se les podría dar a los subsidios correspondientes al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Las restricciones correspondientes al destino de los fondos, ahora se establecen en la LCF, como se verá enseguida.

En virtud de la mencionada reforma a la LCF, en el artículo 25¹³ la nueva lista de fondos de aportaciones federales queda conformada así:

I. *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;*

II. *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;*

III. *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;*

IV. *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;*

V. *Fondo de Aportaciones Múltiples.*

VI.- *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y*

¹³ *El cual forma parte del Capítulo V, que corresponde a los Fondos de Aportaciones Federales.*

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Asimismo, de acuerdo con el nuevo Artículo 46 de la LCF, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la Recaudación Federal Participable.

Los montos de este fondo se enterarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los estados y al Distrito Federal de manera ágil y directa, de acuerdo con el porcentaje que le corresponda a cada entidad federativa conforme a la distribución de dicho Fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior. Como ya se mencionó, para 2007 será conforme la distribución del PAFEF en 2006.

El destino que se le puede dar a los recursos del FAFEF es el siguiente:

- I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;*
- II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;*
- III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;*
- IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;*
- V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;*

- VI. *Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;*
- VII. *Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;*
- VIII. *Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y*
- IX. *Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.*

5.2. LA POSIBILIDAD DE UTILIZAR A ALGUNOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES COMO GARANTÍA O FUENTE DE PAGO

Cabe subrayar que en la versión anterior de la LCF se establecían restricciones en el sentido de que los Fondos de Aportaciones no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago. Esto mismo queda establecido en el nuevo Artículo 49 de la misma Ley:

*“Artículo 49. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en el artículo 50 de esta Ley. Dichas aportaciones y sus accesorios en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47 de esta Ley.
.....”*

No obstante, como se ha visto anteriormente, el nuevo Artículo 50 de la LCF, establece excepciones a las prohibiciones que se acaban de mencionar, ya que permite que

las aportaciones que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), que correspondan a las Entidades Federativas o Municipios, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones.

Lo anterior, siempre que se cumplan las siguientes restricciones:

- Que las obligaciones se contraigan con la Federación o las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.
- Que cuenten con autorización de las legislaturas locales.
- Que se inscriban a petición de las entidades federativas o los municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, así como en los registros de deuda estatales.
- Que los financiamientos que den origen a las obligaciones únicamente podrán destinarse a los fines permitidos para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, así como a los fines establecidos para el caso del Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
- Que las entidades federativas y los municipios que contraigan obligaciones al amparo del artículo 50 de la LCF, no podrán destinar más del 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones.

5.3. CONCLUSIONES

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 2006 contenían disposiciones que representaban un adelanto para el quehacer financiero de las entidades federativas y los municipios, por las razones que se exponen enseguida.

Los ingresos derivados de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), que correspondan a las Entidades Federativas o Municipios,

podrán bursatilizarse¹⁴, o bien, para fines de servir a las obligaciones o empréstitos en general, al igual que ya sucede con las participaciones federales, así como de algunos ingresos propios (impuestos sobre nómina, ingresos por refrendo vehicular, cuotas de carreteras locales y derechos de agua). Lógicamente, deberá respetarse el límite marcado por la Ley de hasta el 25% de los recursos que anualmente les correspondan por concepto del FAIS y del FAFEF, para servir a la deuda contraída.

Las entidades federativas y municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas, en los términos establecidos anteriormente, a través de mecanismos de garantía o de fuente de pago ya conocidos, es decir, podrán utilizarse los fideicomisos de administración y pago, que son los mecanismos que se han estado utilizando comúnmente para los créditos estructurados.

Finalmente, destaca por su importancia que los recursos del FAFEF ahora puedan destinarse, entre otros rubros, para fondos constituidos por los estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Esta facultad podrá ser utilizada por las entidades federativas para detonar obras y proyectos de infraestructura pública, con la participación del sector privado a través de diversas modalidades de asociación público – privada (concesiones, arrendamiento financiero, APP y PPS).

14 *Bursatilización.- Significa la emisión de valores soportados por flujos de efectivo que provienen de un conjunto homogéneo de activos. Es una forma innovadora de fondear activos, generadores de flujos, que permiten su agrupación y empaquetamiento, para convertirlos en valores financieros, colocables en el mercado de inversión. Así, en un plano general, es posible bursatilizar cuentas por cobrar, activos, derechos de cobro, participaciones federales, derechos de agua, impuestos sobre nómina, entre otros. Los ingresos así obtenidos pueden destinarse a reestructurar pasivos o para financiar nuevas obras de infraestructura.*

Capítulo 6

La Reforma Hacendaria 2008: El Impacto en la Deuda y las Finanzas Públicas Locales

INTRODUCCIÓN

La reforma hacendaria aprobada por el H. Congreso de la Unión en 2007¹⁵ representa un avance hacia la modernización de la administración tributaria, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En esta reforma se establecen las bases para transitar en el futuro hacia un sistema tributario más simple y robusto; un presupuesto orientado a resultados y evaluación del desempeño; la homologación contable y financiera en los tres ámbitos de gobierno; y la mejor fiscalización de los recursos públicos. Además, se dieron pasos importantes para avanzar hacia un nuevo federalismo hacendario mexicano, en el cual los estados contarán con nuevas potestades tributarias y con ello mayor autonomía financiera.

A través de la Reforma Hacendaria 2008, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

15 Aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores el 13 y 14 de septiembre de 2007, respectivamente.

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios
- Ley del Impuesto Sobre la Renta
- Código Fiscal de la Federación
- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Ley Federal de Derechos

Asimismo, la aprobación de la Reforma Hacendaria implicó que se abrogaran las siguientes normas:

- Ley del Impuesto al Activo
- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (en vigor a partir del 1º de enero de 2012)

Finalmente, en el paquete de reformas se aprobaron dos nuevos ordenamientos fiscales:

- Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única
- Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo

Como ha podido observarse a través de la lista anterior, son muchas las implicaciones para la hacienda pública federal y local derivadas de las reformas aprobadas en 2007. Sin embargo, en este trabajo sólo abordaremos las normas y las disposiciones legales que tengan que ver con la deuda pública estatal y municipal, así como otros temas que tengan relación con asuntos financieros de las entidades federativas y los municipios.

6.1. LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

La reforma grava con cuotas adicionales a la tasa prevista en el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la venta final de gasolina y diesel realizada con el público en general.

Asimismo, con el objeto de mitigar cualquier impacto inflacionario se establece que las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II de dicho ordenamiento legal, se aplicarán de manera gradual.

Esta nueva disposición reviste un efecto muy grande para las entidades federativas y los municipios, toda vez que en un principio representarán un ingreso federal que será 100% participable y posteriormente los estados podrían gravar este rubro, si se lleva a cabo una reforma constitucional en la materia.

6.2. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Los ingresos que se derivan de los cambios en la Ley Especial de Producción y Servicios, encuentran en las nuevas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, la forma de distribuirlos en las entidades federativas:

En efecto, según el Artículo 4o-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:

1. Del total recaudado 9/11 corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio.

Para el tema que nos ocupa, esta disposición reviste especial importancia, puesto que la nueva reforma a la Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos que obtengan las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo a lo previsto en esta fracción, podrán afectarse en términos del artículo 9o. de esta Ley, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25% de los recursos que les correspondan.

Al respecto, para precisar mejor el anterior párrafo, vale recordar que el Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal prevé que las participaciones pueden afectarse para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- Cuenten con autorización de las legislaturas locales
- Se inscriban a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

- Las obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.
 - Las entidades y municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda.
 - En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.
2. Del total recaudado con motivo de la aplicación de las cuotas, 2/11 se destinarán a un Fondo de Compensación, el cual se distribuirá entre las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto *per cápita* no minero y no petrolero.

Es importante comentar que los recursos que reciban las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, en los términos del Artículo 4o-A de la Ley de Coordinación Fiscal, deberán destinarse exclusivamente a:

- Infraestructura vial, sea rural o urbana;
- Infraestructura hidráulica;
- Movilidad urbana, y
- Por lo menos 12.5 por ciento a programas para la protección y conservación ambiental.

Por otra parte, se adiciona un párrafo al artículo 50, que permite aplicar el 25% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (FAFEF), que puede afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones, al monto que resulte mayor entre el año de que se trate y el de los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas.

Asimismo, se adiciona el Artículo 51 a la Ley de Coordinación Fiscal a efectos de establecer que las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para el

Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que correspondan a los municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en el artículo anteriormente señalado.

Finalmente, en el tema de la Ley de Coordinación Fiscal, se agregará que en el artículo segundo del “Decreto por el que se Reforman, Adicionan, Derogan, y Abrogan Diversas Disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios”¹⁶, se establece que el Ejecutivo Federal deberá diseñar un programa para la regularización de los adeudos que tengan con la federación, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales en el caso del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados, por concepto de impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores.

Dicho programa deberá incluir la regularización de los adeudos que tenga la federación con las entidades federativas y sus municipios, incluyendo sus organismos descentralizados.

El programa deberá considerar un finiquito de adeudo entre los 3 niveles de gobierno referidos.

6.3. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Es necesario reconocer que esta Ley aplica en el ámbito federal; sin embargo, es importante destacar que para lograr que el gasto público federal sea de mayor calidad, es necesario incluir a las entidades federativas, por lo que la reforma a esta Ley introduce los preceptos legales necesarios para que el gasto federalizado también esté sujeto a las evaluaciones del desempeño en el ejercicio de los recursos públicos.

En ese tenor, el Artículo 85 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal serán evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión. Además, puntualiza que las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la

¹⁶ Senado de la República, viernes 14 de septiembre de 2007.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos.

En este punto, cabe recordar que las disposiciones actuales de la Ley de Coordinación Fiscal permiten que algunos recursos provenientes de Fondos sean destinadas al pago de créditos, financiamientos, amortización de proyectos derivados de asociaciones público privadas, así como para fondear reservas de los fondos de pensiones.

En consecuencia, la utilización de recursos federales que les sean transferidos a estados y municipios, y que sean utilizados para tales propósitos, quedarán afectos a las nuevas reglas que indican evaluaciones del desempeño en el ejercicio de los recursos públicos.

6.4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En la reforma hacendaria 2007 también se aplicaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de gasto público.¹⁷

En cuanto a la adición al artículo 73 constitucional, la reforma adquiere especial relevancia, ya que el Congreso de la Unión tendría facultades para armonizar la contabilidad pública en los tres órdenes de gobierno. De lo anterior se pretende una mejor rendición de cuentas y mayor transparencia hacia la sociedad.

En efecto, en la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional, se precisaría la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes con el objeto de armonizar a nivel nacional la contabilidad gubernamental. El nuevo marco legal se orientará a regir la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.

Con dichos cambios se espera tendrán un efecto importante en temas financieros: en la presentación de información relativa a la deuda pública, proyectos de inversión y prestación de servicios, en los tres ámbitos de gobierno.

Finalmente, en el campo constitucional conviene destacar que a través de la reforma al artículo 79 constitucional se fortalecerían las facultades de la Auditoría Superior

¹⁷ Actualmente se encuentran las reformas constitucionales en materia de gasto público en proceso de aprobación por parte de los Congresos Locales, para lo que se requiere de la mayoría de éstos.

de la Federación con base en los principios de anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad en la fiscalización, y haciéndola extensiva a los recursos federales que reciban, administren o ejerzan los estados, los municipios y el Distrito Federal, los particulares y cualquier fondo o fideicomiso que administre o ejerza recursos públicos federales.

6.5. CONCLUSIONES

La reforma hacendaria 2008 implica que las entidades federativas y los municipios dispondrán de mayores recursos en los próximos años. Los nuevos niveles de ingreso y fortaleza financiera de los gobiernos locales provocarán una mejoría en la calificación del riesgo crediticio de las entidades y en consecuencia una reducción en el costo de los financiamientos.

Asimismo, a través de la actual reforma se aumentan las opciones que tendrán las entidades federativas y los municipios para utilizar fuentes de garantía y pago de financiamientos, créditos o empréstitos. Concretamente, la nueva reforma a la Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos que obtengan las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, derivados de la tasa adicional de impuesto a las gasolinas y diesel, podrán afectarse, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25% de los recursos que les correspondan.

Los recursos que reciban las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, derivadas de la tasa adicional de impuesto a la gasolina y diesel, deberán destinarse a rubros específicos:

- Infraestructura vial, sea rural o urbana;
- Infraestructura hidráulica;
- Movilidad urbana, y
- Por lo menos 12.5 por ciento a programas para la protección y conservación ambiental.

En la medida en que las adecuaciones fiscales arrojen gradualmente recursos importantes, las entidades federativas y los municipios podrán incrementar la construcción de infraestructura pública. Para ello, se recomienda la conformación de un banco de proyectos de inversión debidamente evaluados, a fin de poder financiarlos con estos recursos.

La construcción de obras de infraestructura contribuirá a detonar polos de desarrollo en las diferentes regiones del país y con ello el incremento del Producto Interno Bruto Estatal, factor que da origen a un círculo virtuoso debido a que en las nuevas fórmulas para la distribución de las participaciones y aportaciones federales se premia precisamente la actividad económica de las entidades federativas y los esfuerzos de recaudación de impuestos locales.

ANEXO AL TÍTULO I

MANUAL DE MEJORES PRÁCTICAS

PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA

DEUDA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

PRESENTACIÓN

Como es sabido, del 5 de febrero al 17 de agosto de 2004 se llevaron a cabo los trabajos correspondientes a la Primera Convención Nacional Hacendaria, la cual se concibió como un proceso participativo, responsable, metódico y concienzudo de análisis de la problemática, diseño y selección de alternativas de solución y formulación de iniciativas legislativas consensuadas, sobre las transformaciones de tipo hacendario que el Estado Mexicano requiere para retomar el camino del progreso y la competitividad.

Para analizar los distintos aspectos de la problemática nacional y formular las alternativas tendientes a su solución, la convocatoria a la sociedad y los sectores involucrados fue amplia e intensa, e hizo énfasis en escuchar la opinión de especialistas, investigadores, expertos y profesionales de estos temas, a la par que se mantuvo la participación de los involucrados directos en cada caso. Los responsables de las finanzas de los tres órdenes de gobierno fueron participantes permanentes de los trabajos.

El cúmulo de propuestas presentadas y la calidad de los trabajos en que éstas estuvieron apoyadas, hizo patente que en los sectores de la sociedad mexicana y en funcionarios gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno existe preocupación por la problemática de las finanzas públicas del país.

En el desarrollo de los trabajos de la Convención, fue necesaria la decidida voluntad política de todos los participantes, ya que el mecanismo elegido para tomar acuerdos fue la vía del consenso, así como el de considerar la condición de gradualidad para la implementación de las propuestas aprobadas.

Uno de los principales aspectos que se presentó en la Declaratoria a la Nación y Acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, el 17 de agosto de 2004, fue en el siguiente sentido:

“Se concibe a la Convención Nacional Hacendaria, como la primer etapa de un proceso que habrá de continuar hasta concluir los compromisos y proyectos de cambio emanados de ella, por lo que resulta indispensable instrumentar los mecanismos de seguimiento necesarios para llevar hasta sus últimas consecuencias las propuestas planteadas.”¹⁸

En este contexto, la estrategia número 2 del tema Deuda Pública de la Primera Convención Nacional Hacendaria, estableció que es necesario: “Diversificar la oferta financiera y facilitación del financiamiento para Estados y Municipios.” Para ello, se determinó, entre otras, la siguiente acción estratégica:

- Elaborar un manual de mejores prácticas para la administración de la deuda de estados y municipios y evaluar periódicamente, a través de INDETEC, el avance en su aplicación.¹⁹

Esta acción estratégica surgió como una respuesta de los participantes en los trabajos de la Mesa III, Deuda Pública, de la Primera Convención Nacional Hacendaria, toda vez que, en el desarrollo de dichos trabajos, se advirtió que la heterogeneidad existente a nivel estatal en los ordenamientos jurídicos de la deuda pública, en las normas prudenciales utilizadas y en los criterios contables, 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.

Cabe realizar la observación de que la encomienda contiene dos vertientes:

1. Elaborar el Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la Deuda de Estados y Municipios
2. Evaluar periódicamente, a través de INDETEC, el avance en su aplicación

Por lo anterior, en este documento se presenta textualmente el Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la Deuda de Estados y Municipios. En efecto, cabe subrayar que el Manual fue elaborado por los miembros de la Comisión Técnica del Marco Legal de la Deuda Pública, y aprobado por los integrantes de la Mesa III de la CNH.

¹⁸ *Declaratoria a la Nación y Acuerdos, Primera Convención Nacional Hacendaria, Palacio Nacional, 17 de agosto de 2004, página 14.*

¹⁹ *Op. Cit., pág. 67.*

MANUAL DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

Mesa III
Deuda Pública

ELABORADO POR:
COMISIÓN TÉCNICA
DE MARCO LEGAL DE LA DEUDA PÚBLICA LOCAL

Mayo de 2004

ÍNDICE

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. En 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 cuentas 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:

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.

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.

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.

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 de que el marco regulatorio sea modificado consistentemente para albergar diversas operaciones especiales, se fomentará la transparencia y la generalidad del mismo.

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 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 multianuales 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:

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 en 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.

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 macrofiscal, 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.

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, éstos 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.²⁰

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

²⁰ 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.

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.

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 conforme 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 reportes 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 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.

TÍTULO II

NUEVAS ALTERNATIVAS FINANCIERAS: LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

En el presente Título Segundo se prevé abordar el moderno tema de las Asociaciones Público Privada (APP), especialmente el tema de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS). Los principales puntos que se expondrán son los siguientes:

- Marco Conceptual en Materia de Proyectos de Prestación de Servicios.
- La Experiencia del Estado de Durango en Materia de Reformas Legales para PPS
- El Caso del Estado de México
- La Experiencia del Estado de Nayarit
- Esfuerzos Realizados por Otras Entidades Federativas

Capítulo 1

Marco Conceptual en Materia de Proyectos de Prestación de Servicios

INTRODUCCIÓN

El término de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) proviene de un concepto más amplio que se denomina Asociaciones Público Privadas (APP), concepto que implica una amplia gama de participaciones de la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos, tales como: concesión, arrendamiento, prestación de servicios, privatización, entre otros. En México, lo mismo que en otros países, el gobierno federal y algunos gobiernos locales han incursionado en esquemas de Asociación Público Privada (APP) tratando de compensar la escasez de recursos públicos para proyectos de inversión en infraestructura, variedad entre las que se encuentra una nueva fuente de financiamiento: los contratos de prestación de servicios a largo plazo, los llamados PPS.

En efecto, los PSS forman parte de una familia integrada por esquemas de financiamiento que buscan complementar experiencias, recursos, habilidades y capacidades entre los sectores público y privado, tratando siempre de adoptar y transferir riesgos de una manera más eficiente, de conformidad con la que cada quien sabe, quiere y puede realizar mejor.

De conformidad con la empresa calificadora Standard & Poor's, "El esquema PPS, desarrollado a partir de 2002, se basa en el modelo británico de iniciativas de financiamiento privado (PFIs por sus siglas en inglés), introducido en el Reino Unido en 1992, y bajo el cual el sector público contrata los servicios de empresas privadas para diseñar, financiar, construir y operar infraestructura pública."²¹

Por su parte, la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisa que los Proyectos para la Prestación de Servicios consisten en que: "Un

21 Standard & Poor's, "Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)", publicado el 28 de septiembre de 2005, en <http://www.standardandpoors.com.mx>, en la sección "Artículos Seleccionados, Gobiernos Locales y Regionales".

inversionista privado diseña, construye, financia y opera infraestructura de apoyo para prestar, en forma integral, diversos servicios a dependencias y entidades del gobierno, para que éstas a su vez presten servicios públicos.”²²

Asimismo, la normatividad federal en la materia, publicada en abril de 2004, establece que un contrato de servicios de largo plazo es un: “Acto jurídico que involucre recursos de varios ejercicios fiscales, celebrado entre una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar, a largo plazo, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, o provea dichos activos por sí o por un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un proyecto para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago por parte de la dependencia o entidad por los servicios que le sean proporcionados.”²³

Finalmente, en lo que se refiere al concepto de contratos de prestación de servicios, el Artículo 15 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, establece una definición muy similar a la federal que se expuso en el párrafo anterior. Léase el mencionado precepto estatal:

“...las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal podrán celebrar contratos para prestación de servicios a largo plazo, los cuales involucran recursos de varios ejercicios fiscales, celebrados entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar a largo plazo con financiamiento privado, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un contrato para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago, por parte de la dependencia o entidad, por los servicios que le sean proporcionados.

Es importante aclarar una diferencia de los PPS con respecto a la concesión tradicional: en los PPS la responsabilidad de los servicios siempre está a cargo del gobierno, quien siempre tiene la disyuntiva de diseñar, construir, financiar y operar la infraestructura de la forma directa o tradicional, o bien, transferir estas actividades al sector privado.

22 Unidad de Inversiones de la SHCP, en el documento: “Proyectos de Participación Pública y Privada en México”, Seminario sobre “Evaluación de las Inversiones Públicas”, Septiembre de 2005.

23 SHCP, “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios”, Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2004.

Por ello, la normatividad federal en la materia dispone que las dependencias y entidades deberán realizar el análisis costo y beneficio de los proyectos para prestación de servicios conforme a los lineamientos que al efecto emita la Unidad de Inversiones de la SHCP, con el fin de establecer que el proyecto genera beneficios netos positivos bajo supuestos razonables.

En el análisis costo y beneficio se deberá mostrar si el proyecto para prestación de servicios genera beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un proyecto público.

En efecto, el análisis costo-beneficio debe demostrar que la utilización del esquema PPS puede generar un ahorro en comparación de una inversión pública tradicional.

La participación del sector privado no necesariamente debe ser la misma en todos los casos, ya que en el estudio de cada proyecto debe haber una clara asignación de riesgos entre los sectores público y privado, es decir, delegar en cada sector lo que sabe, quiere y puede hacer mejor, y el resultado de este estudio debe plasmarse en un contrato de servicios a largo plazo.

En virtud de que cada proyecto es diferente, en el análisis de cada contrato entre las partes (entidad o dependencia responsable de la prestación del servicio, por una parte, y el inversionista proveedor, por la otra), debe intervenir todo un equipo de especialistas para que concilien los aspectos técnicos, legales y financieros.

La participación de la iniciativa privada en los proyectos de prestación de servicios puede tener una amplia o reducida gama de actividades, según se acuerde en el correspondiente contrato. A continuación se presentan algunas variantes que el o los contratos podrían contener.

1.1 MODALIDADES DE OPERACIÓN

CONCESIÓN-EXPLOTACIÓN-MANTENIMIENTO

El sector público contrata con un socio privado para explotar y mantener unas instalaciones de propiedad pública. Esto es similar a la mera contratación externa, pero el socio privado tiene la responsabilidad para la explotación y el mantenimiento del sistema, tomando las decisiones que para tales efectos corresponda.

Las instalaciones pueden concesionarse a una empresa privada, que pague un derecho al sector público y cobre las tarifas a los usuarios.

CONCESIÓN-CONSTRUCCIÓN-EXPLOTACIÓN-MANTENIMIENTO

A una empresa privada se le concede una concesión a largo plazo para construir, explotar y mantener una instalación, utilizando sus propios fondos y la empresa privada cobra una cuota al usuario para la recuperación de su inversión. Esto se ha aplicado a grandes infraestructuras existentes que necesitaban un desarrollo sustancial, tales como carreteras.

El sector público podría acordar con la empresa privada la entrega de un subsidio en caso de que el aforo no fuese suficiente para la recuperación de la inversión privada.

DISEÑO-CONSTRUCCIÓN-ARRENDAMIENTO

El sector público acuerda con un inversionista privado, el diseño, construcción y financiamiento (con recursos propios del inversionista o prestados) de un bien inmueble y, una vez terminada la obra, el inversionista privado se convierte en arrendador del sector público durante un largo período de tiempo. El socio privado mantiene la propiedad de la instalación y el sector público brinda el servicio inherente al bien.

En el contrato se puede establecer las siguientes posibilidades:

1. Al final del contrato la propiedad pasa a poder del sector público, sin ningún pago terminal. El arrendador integra el precio del contrato teniendo en cuenta para establecer el costo los siguientes conceptos: el valor de los bienes arrendados, el costo directo de los recursos, los gastos de operación y la utilidad correspondiente.
2. Al final del contrato, ejercer la opción de compra por parte del sector público, a valor de mercado
3. Al final del contrato el ente gubernamental adquiere el bien objeto del contrato mediante el pago de una cantidad determinada y determinable. El arrendador integra el precio del contrato teniendo en cuenta para establecer el costo los siguientes conceptos: el valor de los bienes arrendados, el costo directo de los recursos, los gastos de operación y la utilidad correspondiente, así como el valor de la venta terminal.

DISEÑO-CONSTRUCCIÓN-ARRENDAMIENTO FINANCIERO

El sector público acuerda con un socio privado, que éste diseñe y construya (con recursos propios o prestados) un bien inmueble y, una vez terminada totalmente la obra, el inversionista privado enajena el bien a una arrendadora financiera, quien lo arrienda al ente gubernamental durante un período de tiempo específico. La arrendadora financiera mantiene la propiedad del inmueble y el sector público realiza la prestación del servicio público que se realiza a través del bien.

El arrendatario (la entidad pública) se obliga a pagar las cantidades que, por concepto de rentas se estipulen en el contrato, durante el plazo establecido y que incluyen el costo del bien, los intereses y sus accesorios y a ejercer alguna de las siguientes tres opciones:

DISEÑO-CONSTRUCCIÓN-MANTENIMIENTO-FINANCIAMIENTO-ADQUISICIÓN

El sector público se alía con un socio privado, quien diseña, construye, mantiene y financia la construcción de un bien inmueble y, a través de ese activo, el inversionista privado se convierte en acreedor del sector público durante un período de tiempo específico. Las características del bien y los objetivos de desempeño se establecen por el sector público y el socio privado transfiere la propiedad de la instalación a cambio de un pago mensual, trimestral, semestral o anual, mediante los cuales se amortiza la inversión del inversionista proveedor.

Las variantes que se pueden dar son las siguientes:

- a) El terreno era del sector público y el inversionista privado aportó el diseño, la construcción y el financiamiento de la obra (el importe de la obra, con recursos propios y/o prestados).
- b) El terreno, la construcción y el financiamiento de la obra fue aportado totalmente por el inversionista proveedor.
- c) El terreno era de un tercero y el inversionista proveedor aportó el diseño, construcción y el financiamiento de la obra.

MANTENIMIENTO

El sector público tiene una obra totalmente terminada, lista para operar y se asocia con un inversionista particular para dar mantenimiento al inmueble por un cierto período de tiempo, mientras que el ente gubernamental contrata el personal apropiado y otorga el servicio al público.

El empresario privado requiere un pago que le permita recuperar el importe del mantenimiento.

EQUIPAMIENTO-MANTENIMIENTO

El sector público dispone de una obra avanzada pero sin que aún esté lista para operar. Ante esta situación, contrata con un inversionista particular para equipar el inmueble y con ello brindar un servicio público.

El inversionista proveedor equipa y da mantenimiento al inmueble, mientras que el sector público contrata el personal apropiado y otorga el servicio al público.

Para recuperar su inversión, el empresario privado requiere un pago que le permita recuperar:

- a) El importe del equipamiento, así como
- b) El costo del mantenimiento.

Estas son algunas de las modalidades que puede adoptar la asociación de los particulares en la prestación eficiente de los servicios públicos.

Capítulo 2

Experiencias en las Entidades Federativas en Materia de Proyectos de Prestación de Servicios

INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que la normatividad vigente en algunas entidades federativas aún no está adaptada a los modernos esquemas para financiar obras para la prestación de servicios públicos. Esta realidad es mucho más palpable en el caso de los PPS, ya que estos esquemas financieros tienen que ver con distintos ordenamientos jurídicos locales, principalmente en:

- Constituciones de los estados
- Leyes de adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos, o su equivalente en los estados.
- Leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público de los estados o su equivalente.
- Leyes de deuda pública de los estados y municipios
- Reglamentos a las citadas leyes

2.1 LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE OAXACA EN MATERIA DE REFORMAS LEGALES PARA PPS

2.1.1. Las Reformas Legales

El día 3 de septiembre de 2005 se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del estado de Oaxaca diversas reformas legales, con el propósito de adecuar la legislación local a la operación de los PPS.

En efecto, se publicó el Decreto No. 147 mediante el cual se reforma, deroga y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca;

la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal; la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad; y la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.

2.1.1.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca

En lo que respecta a la norma suprema del Estado, se adicionó una Fracción al **Artículo 59** (la Fracción XXI Bis) a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca para puntualizar que son facultades de la Legislatura:

“Autorizar al Titular del Poder Ejecutivo, así como a los Municipios del Estado, la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo, que tengan por objeto crear infraestructura pública, con la participación del sector privado. Asimismo, aprobar en el Presupuesto de Egresos correspondiente, las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con motivo de dichos contratos, durante la vigencia de los mismos.”

2.1.1.2. Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal

Se adicionó una Fracción del **Artículo 5** (la Fracción VI) de dicha Ley, para establecer que entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, objeto de esta Ley, también quedarán comprendidos los contratos para la prestación de servicios.

Asimismo, se adicionó un segundo párrafo al artículo 11 de esta Ley, para anotar lo siguiente:

“Las controversias derivadas o relacionadas con los contratos celebrados de conformidad con esta Ley, podrán resolverse mediante arbitraje. El Procedimiento arbitral se substanciará con base en las reglas que determinen las partes en el acuerdo de arbitraje correspondiente y a la falta de éstas, se seguirán las disposiciones del Código de Comercio relativas al arbitraje”.

Por otra parte, se agregó el **Artículo 15 Bis** a la Ley en comento, para disponer que:

“De conformidad con lo establecido en el Artículo 59 Fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal podrán celebrar contratos para prestación de servicios a largo plazo, los cuales involucran recursos de varios ejercicios fiscales, celebrados entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece,

por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar a largo plazo con financiamiento privado, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un contrato para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago, por parte de la dependencia o entidad, por los servicios que le sean proporcionados.

Los servicios que el inversionista proveedor proporcione, conforme a los contratos para prestación de servicios a largo plazo, podrán consistir en el mantenimiento, administración, operación, explotación, diseño, construcción, arrendamiento, transferencia de activos o financiamiento de bienes muebles o inmuebles.

La asignación de los contratos establecidos en este artículo, se hará de acuerdo con los procedimientos establecidos en la presente Ley, por lo que las dependencias y entidades emitirán un dictamen técnico-económico que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 30 de esta Ley, para adjudicar los mencionados contratos.”

2.1.1.3. Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad

En lo que se refiere a la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad, se adiciona el segundo y tercer párrafos al artículo 13 para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 13.-

El Congreso del Estado aprobará en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, las obligaciones de pago previstas en los contratos para prestación de servicios a largo plazo vigentes, tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes, conforme a la información que proporcione la dependencia o entidad contratante.

Los pagos que realicen las dependencias y entidades, como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato para prestación de servicios a largo plazo, se registrarán como gasto de capital y no constituya deuda.”

Además, se adiciona un cuarto párrafo al artículo 15, para quedar como sigue:

“Artículo 15.-...

. . .
. . .

El Proyecto de Presupuesto de egresos hará mención especial de los compromisos que se deriven de los contratos para prestación de servicios a largo plazo, en los que el Gobierno Estatal podría adquirir activos.”

2.1.1.4 Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal

Respecto a la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, se adicionan el segundo párrafo al artículo 4 para quedar como sigue:

“Artículo 4.- Las obligaciones que contraigan los entes públicos citados en el artículo anterior podrán derivar de:

I a IV.- . . .

Se exceptúa de lo establecido en este artículo, los contratos para prestación de servicios a largo plazo, previstos en el artículo 59 fracción XXI bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.”

Finalmente, se adiciona la fracción IV al artículo 5 de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, para quedar de la siguiente forma:

“Artículo 5.- No constituye deuda pública estatal ni municipal, las obligaciones que en forma directa, indirecta o contingente, contraigan los entes públicos en los siguientes casos:

I a III.- ...

IV.- Cuando celebren contratos para prestación de servicios a largo plazo, previstos en el artículo 59 fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.”

2.1.2. La Adopción de los Proyectos de Prestación de Servicios en el Estado de Oaxaca

En febrero de 2006²⁴, el Gobierno del estado de Oaxaca dio a conocer que éste adoptó el esquema de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) para llevar a cabo obras de infraestructura.

En esa publicación se afirmó que para permitir la participación directa de la inversión privada en la construcción de obra pública, el gobierno del Estado impulsó en Oaxaca un novedoso modelo de financiamiento, al adoptar los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

24 Boletín de Prensa del día 13 de febrero de 2006, emitido por el Gobierno del Estado de Oaxaca, www.oaxaca.gob.mx.

El gobierno del Estado afirmó que esa entidad se convirtió en la primera en modificar su marco jurídico para acceder a este tipo de esquemas que permiten aplicar el capital privado sobre terrenos que son propiedad del gobierno.

Se precisó que el gobierno del Estado estimó no comprometer los recursos presupuestales de la entidad y aprovechar la inversión de los particulares. Se señaló que la primera coinversión público-privada es para la edificación de la Ciudad Judicial, en Reyes Mantecón, y la Ciudad Administrativa, en Tlalixtac de Cabrera.

Se informó que el esquema de financiamiento primero tuvo el apoyo y la autorización del Congreso de Oaxaca, con una votación del 99 por ciento del total de los legisladores para impulsar las reformas adecuadas al marco jurídico y adoptar el esquema del PPS.

La Ciudad Administrativa comprenderá nueve edificios que albergarán ocho dependencias del Poder Ejecutivo del Estado. En cuanto a la Ciudad Judicial, se construirán 16 edificios de oficinas para que se reubiquen 22 dependencias y organismos públicos.

Asimismo, el gobierno del Estado manifestó que a través de este concepto, el sector público celebra un contrato de prestación de servicios con un inversionista privado, quien se encargará de realizar la inversión para construir, equipar y dar mantenimiento a la infraestructura.

Una vez terminada la obra, se pagará durante los próximos 15 años una contraprestación por la disponibilidad de la infraestructura, lo que permitirá diferir la inversión en el gasto del capital a largo plazo, por lo que son más eficientes los recursos públicos, sin que las inversiones impliquen la contratación de deuda pública.

2.2. LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE DURANGO EN MATERIA DE REFORMAS LEGALES PARA PPS

Por su parte, el 18 de mayo del año 2006, el Gobernador Constitucional del Estado de Durango, envió a la Legislatura Local, una Iniciativa de Decreto que contenía la LEY DE PROYECTOS DE INVERSIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EL ESTADO DE DURANGO. Es decir, el estado de Durango optó por una Ley especial para los PPS, con la salvedad de que en esta Ley se incorporó el concepto de “proyectos de inversión” al concepto tradicional de los “proyectos de prestación de servicios”.

Esta Ley se encargará de regular la evaluación, aprobación y licitación de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios. Se trató de diseñar un marco jurídico apropiado que permita la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos y construcción de infraestructura para brindar tales servicios en áreas donde el sector privado tiene ventaja comparativa y experiencia de operación.

En el texto legal se regularon las bases generales de este esquema de asociación en una ley particular para darle un instrumento legal apropiado, claro y moderno a las entidades estatales y municipales para la implementación exitosa de dichos proyectos.

En el texto de la ley se define al contrato de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios como: “un contrato, concesión o cualquier otro instrumento jurídico en virtud del cual, una entidad adquiere bienes, el uso de éstos, o servicios que deban prestarse o suministrarse por la contraparte durante un plazo mínimo de tres años y un plazo máximo de treinta años y requieren de una inversión por la contraparte superior a 2 millones de unidades de inversión conforme al valor publicado por el Banco de México.”

En esta Ley, la Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno del Estado desempeña un papel esencial en la implementación de dichos proyectos, ya que la misma asesora a todas las entidades estatales y municipales para llevar a cabo una licitación e implementación exitosa de un proyecto de inversión y prestación de servicios, previéndose que la Secretaría deberá autorizar previamente a las entidades estatales los referidos proyectos para que sean sometidos a la aprobación del Congreso del Estado. De igual manera, la misma Secretaría deberá emitir una opinión no vinculatoria sobre los proyectos que presenten las entidades municipales para que éstas a su vez soliciten su aprobación al Congreso Local.

Es importante destacar que la Ley determina claramente la obligación que tiene la entidad que se propone llevar a cabo un Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios, ya que ésta deberá considerar el impacto que tendrá en sus recursos presupuestales la contraprestación que estima pagar durante el plazo del contrato; y para tal efecto deberá presentar una proyección mostrando que tiene los recursos suficientes para cubrir dicha contraprestación y sus demás compromisos durante el plazo del Contrato de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios.

Es importante comentar que el sector privado financia el proyecto teniendo como fuente de pago el contrato multianual de prestación de servicios con la entidad, por lo cual, la entidad no tiene que incurrir en el pago de la obra y por tanto no tiene que elevar su nivel de endeudamiento, puesto que la contraprestación al proveedor

privado por el servicio público dependerá del cumplimiento de los estándares de calidad y parámetros de eficiencia en el servicio establecidos en el contrato. Por lo anterior, el proveedor privado requiere de la entidad, el compromiso de cubrir la inversión que el primero realiza mediante el uso de recursos presupuestales futuros.

Dado que la celebración de contratos de Inversión y Prestación de Servicios de largo plazo compromete determinadas asignaciones presupuestales para cubrir las obligaciones contractuales multianuales durante la vigencia del mismo, en el estado de Durango se juzgó necesario que el Congreso Local apruebe su celebración tomando en cuenta normas y principios de responsabilidad fiscal y presupuestaria, debiendo anexar a la solicitud de autorización, de por parte de la Secretaría de Finanzas y Administración y los municipios, un informe que deberá incluir una descripción del plazo, tipo y forma en que se calculará la contraprestación y otros pagos que se deberán efectuar a la contraparte.

Cabe agregar que esta Ley contempla que la licitación o adjudicación de un Contrato de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios deberá llevarse a cabo en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del estado de Durango, pues considerando la naturaleza de los mismos como contratos de servicio a largo plazo, se consideró oportuno perfeccionar el procedimiento de licitación y adjudicación al establecido en la referida Ley.

Asimismo, es importante comentar que con anterioridad se había reformado la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, concretamente el Artículo 55, fracción III, en el sentido de garantizar el pago de las obligaciones contractuales en el ejercicio presupuestal que se aprueba para otorgar certeza y seguridad jurídica a los particulares a los que se les adjudiquen los citados contratos.

En este sentido, se establece que las entidades deberán incluir en el proyecto de presupuesto las cantidades que deben pagar al amparo de los contratos de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios durante el año presupuestal correspondiente, con esto se implementa el mandato que establece el Artículo 55, fracción III de la Constitución local antes comentado, a nivel del proceso presupuestal antes de llegar al Congreso.

Estas últimas disposiciones en materia presupuestal son de capital importancia, toda vez que proporcionan mayor seguridad jurídica al potencial inversionista proveedor para la recuperación de sus inversiones.

2.3 EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO

El gobernador del estado de México presentó el 4 de octubre de 2006, el nuevo marco jurídico de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). El gobernador de esa entidad federativa afirmó que toda la infraestructura que se pretende construir con las alianzas público-privadas, tiene como único objetivo el generar mayor bienestar entre la población y que los mexiquenses tengan más oportunidades de desarrollo.

Ante la comunidad financiera nacional e internacional, así como inversionistas, desarrolladores y constructores del país, a quienes agradeció su presencia porque “acredita el interés y disposición que muestran para poder trabajar junto con el estado de México en el impulso a los proyectos que nos hemos trazado”, el Ejecutivo estatal destacó que las finanzas públicas deben tener, en todo lo que persiguen, un sentido humano.

El gobernador destacó la unanimidad con la que el Congreso local aprobó el nuevo marco jurídico de los PPS en el pasado mes de julio, porque abre una gran posibilidad y oportunidad para que el estado impulse la infraestructura de desarrollo que requiere, a través de la participación del sector privado.

El gobierno del estado de México ha planteado cinco prioridades que la actual administración busca consolidar en el ejercicio gubernamental: mantener finanzas sanas y con cero endeudamiento; buscar una mejor coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, para sumar voluntades y presupuestos que permitan consolidar los proyectos trazados; luchar por un reparto más equitativo de la asignación de los recursos fiscales, sobre todo en lo que se refiere al gasto educativo.

Asimismo, una cuarta vía es la de impulsar la participación del sector privado a través de la concesión, como ocurre ya en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca, o a través de los PPS, modalidad que permitirá hacer concurrir la participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios, mientras que el estado otorga las garantías suficientes para que esta inversión tenga rentabilidad.

El gobierno del estado de México anunció que un quinto punto prioritario es aprovechar los fondos internacionales del Banco Mundial y del Banco Interamericano para el Desarrollo, orientados a fines específicos y donde el gobierno del estado explora la posibilidad de aprovechar recursos de esos fondos para impulsar la infraestructura en la entidad.

2.3.1 Más y mejores servicios

El gobierno del estado de México también informó que los PPS, que son contratos de largo plazo para la prestación de servicios, representan una alianza entre los sectores público y privado, y son un mecanismo efectivo que permite dotar al estado de México de la infraestructura que requiere y necesita para dar mayor bienestar a la ciudadanía. Los PPS son una herramienta nueva que favorecen la eficiencia en la prestación de los servicios y redunda en ahorros importantes para el sector público.

Además, se precisó, dan seguridad jurídica, solidez y certidumbre al sector privado, porque todos los proyectos requerirán de la autorización y aprobación del Congreso local, lo cual dará transparencia en la toma de decisiones del gobierno estatal y garantizará los pagos a los inversionistas. Los PPS deberán seguir el criterio de una inversión igual o mayor de los 300 millones de pesos, con pleno consenso social y en concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.

El Secretario de Finanzas del estado de México, ha informado que los primeros PPS que serán sometidos a la consideración de la LXVI Legislatura, son para el sector salud, educativo y de comunicaciones y transportes, pero sin descartar, a futuro, el rubro de la readaptación social.

El gobierno del estado de México ha informado que estos proyectos se manejarán bajo una estrategia global donde se respeten tres aspectos fundamentales: convertir al marco jurídico en una ventaja competitiva para el estado; mantener la estricta observancia de la salud fiscal en el largo plazo, y asignarlos mediante competencia para lograr los máximos beneficios.

Cabe precisar que fue muy amplia la reforma legal para darle sustento legal a los PPS en el estado de México, según Decreto 292 publicado en la Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno Libre y Soberano del Estado de México, con fecha del 21 de agosto de 2006. Implicaron la modificación a las siguientes normas y principalmente en el siguiente sentido:

2.3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Se adicionó con la finalidad de incorporar, como atribución de la Legislatura, la aprobación de proyectos para la prestación de servicios y la de incluir en los presupuestos de egresos respectivos, las asignaciones presupuestales que cubran los gastos correspondientes a dichos proyectos, bajo un esquema multianual que de aprobarse, permitirá diferir el pago hasta que se reciba la prestación de los

servicios bajo los estándares de calidad requeridos y sin que implique un incremento en la deuda estatal, en virtud de que la inversión se cubriría con cargo al gasto corriente.

Asimismo, se logró facultar a la Legislatura para aprobar la afectación, como garantía o fuente de pago, los ingresos y derechos del estado que deriven de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios o cualquier otro concepto susceptible de afectación, cuando tales afectaciones puedan autorizarse no solamente para garantizar deuda pública, sino para garantizar otras obligaciones que deriven de los contratos que celebren el estado o los municipios.

También se autorizó incluir en el rubro de la administración y vigilancia de los recursos públicos, la posibilidad de establecer excepciones a la regla general de contratación de proyectos para la prestación de servicios y demás contrataciones de obras, servicios, adquisiciones de bienes y arrendamientos, a través de procesos de licitación.

2.3.3 Código Administrativo del Estado de México

En el Libro Primero referente a la “Parte General” se adicionó dentro de las materias establecidas en el objeto del ordenamiento, los procesos de contratación y los contratos que celebre el estado, sus dependencias y entidades y, en ciertos casos, los municipios y sus organismos, a fin de introducir la adición del Libro Décimo Sexto.

En el Libro Séptimo denominado “De las Comunicaciones y Transporte” se incluyó una reforma para exceptuar de la aplicación de este Libro, en cuanto a la forma de contratación y regulación de propio contrato, a los servicios para la infraestructura vial que, en términos del Libro Décimo Sexto de este Código, el estado determine que se presten bajo la modalidad de proyectos de prestación de servicios.

En el Libro Décimo “De la Obra Pública” se reforman diversos preceptos con la finalidad de modificar el concepto de obra pública, así como los conceptos que quedan comprendidos dentro de la misma, con excepción de los trabajos regulados por el Libro Décimo Sexto.

El Libro Décimo Tercero “De las Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios”, también se adicionó, con el objeto de establecer como excepción de la aplicación de las disposiciones de ese Libro, la operación, administración, uso, goce, disposición o cualquier otro acto jurídico sobre bienes muebles o inmuebles que deriven de a prestación de servicios.

Se adicionó el Libro Décimo Sexto, el cual se integra de ocho títulos, conforme a lo siguiente:

Título Primero “Disposiciones Generales”.

Título Segundo “De los Proyectos”, que desarrolla las normas que regulan características que deben reunir los proyectos: la planeación, programación y presupuestación; autorización del proyecto; análisis costo-beneficio: los bienes que podrán usarse en los proyectos; y la administración del proyecto.

Título Tercero “Del Modelo de Contrato”, que contiene las características y elementos del modelo de contrato y autorización del mismo.

Título Cuarto “De los Procedimientos de Adjudicación” que regula la integración y funciones del comité de proyectos; el procedimiento de licitación pública; y las excepciones de su aplicación.

Título Quinto “De la Adjudicación, Celebración y Aplicación de los Contratos” que contiene disposiciones relativas a su incumplimiento, rescisión y terminación.

Título Sexto “De la Información”.

Título Séptimo “De las infracciones y Sanciones”.

Título Octavo “De la Instancia de Inconformidad”.

La adición de este Libro tiene como finalidad regular, por una parte, las acciones relativas a la autorización, planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y supervisión de los proyectos que se llevan a cabo a través de esta forma de contratación, y por otra, la regulación respectiva de los contratos que documenten los proyectos para la prestación de servicios que realice el estado y sus municipios.

2.3.4 Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Se reformó, dentro del glosario de términos, el concepto de Gasto Corriente, a fin de incluir dentro de las erogaciones destinadas al pago de servicios personales, así como a la adquisición de bienes y servicios, las derivadas de la prestación de servicios, en términos del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del estado de México.

En el Título Octavo “De la Deuda Pública” se adecuó la disposición que contiene el supuesto relacionado con la constitución de fideicomisos que no tengan el carácter

de públicos, en los que se afecte el derecho a percibir las participaciones en ingresos federales y demás ingresos o derechos y tengan por propósito primordial o exclusivo el de servir como medio de pago o de garantía de deuda; a fin de incorporar también como supuesto, las obligaciones que deriven de contratos celebrados conforme al Libro Décimo Sexto del Código Administrativo, los cuales podrán no constituir deuda pública.

En el Título Noveno “Del Presupuesto de Egresos”, respecto a su integración y presentación, se agregó a la disposición que prevé la contratación de obra pública, de adquisición de bienes o contratación de servicios que rebasen el año presupuestal y la preferencia del pago de compromisos adquiridos en ejercicios anteriores.

Asimismo, se estableció que las asignaciones presupuestales para ejercicios posteriores deberán ser aprobadas y no podrán ser disminuidas, a fin de no afectar el cumplimiento de compromisos adquiridos.

2.3.5 Ley de Bienes del Estado de México

En el rubro correspondiente al régimen jurídico de los bienes del dominio privado se modificó la disposición que establece que los contratos de comodato que tengan como materia los bienes del dominio privado del Estado o de los municipios serán por tiempo indefinido, para excepcionar la aplicación de dicha disposición a los contratos de comodato celebrados en términos del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo.

Respecto a las disposiciones comunes a los bienes del dominio público y privado, se adicionó el supuesto de que, en los casos de bienes del dominio privado, podrán celebrarse con particulares contratos de comodato en términos del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo.

2.4 LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE NAYARIT

El 21 de noviembre de 2006, el Congreso del estado de Nayarit aprobó la nueva Ley de Asociaciones Público Privadas, misma que fue publicada en el Periódico Oficial del estado de Nayarit el 29 de noviembre del 2006.

La mencionada Ley se funda en lo dispuesto por el apartado D del artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, mediante la cual se regula el otorgamiento y cumplimiento de los contratos que celebren los Órganos Ejecutores y los inversionistas proveedores, en los cuales se involucran recursos que abarquen varios ejercicios fiscales.

Este instrumento jurídico resume en diez capítulos los principios rectores que deberán observarse en la celebración de los contratos, las atribuciones de las autoridades estatales y municipales (ya que esta ley tiene también alcance municipal), así como los derechos y obligaciones del inversionista proveedor, el proceso de licitación, los términos para la ejecución del contrato, la forma para la resolución de controversias y las distintas modalidades que pueden ser objeto de una asociación público privada. Cabe destacar que en la Ley se prevé un marco de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, ya que establece en uno de sus artículos la obligatoriedad para el órgano ejecutor de informar trimestralmente al Órgano de Fiscalización Superior del Poder Legislativo Estatal.

Esta nueva norma regula, entre otras, las modalidades siguientes: el arrendamiento en sus diversas versiones; la inversión en proyectos para la prestación de servicios; la concesión; los Fideicomisos de Inversión en Infraestructura y Bienes Raíces (FIBRAs) y cualquier otro esquema lícito así como cualquier proyecto integral que facilite el financiamiento del sector privado en inversión de obras y servicios públicos. El nuevo marco legal pone al estado de Nayarit a la vanguardia en esta materia en el contexto nacional.

Cabe subrayar que el estado de Nayarit ha legislado integralmente para comprender en una norma una amplia gama de la participación de la iniciativa privada en la creación y operación de servicios públicos: las asociaciones público privadas.

2.5 ESFUERZOS REALIZADOS POR OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Otros estados han reformado su Constitución local y modificado leyes de deuda pública para dar cabida a proyectos de inversión y/o prestación de servicios, según la información disponible. En efecto, algunas entidades federativas han realizado esfuerzos muy importantes en esta materia, como son los estados de: Tamaulipas y Zacatecas, quienes han adecuado su legislación para incorporar los PPS. Asimismo, existen otros estados que están en proceso de reformar su marco constitucional y legal para incorporar a los PPS como una forma de proveer de infraestructura y servicios públicos, como se aprecia a continuación para el caso del estado de Guerrero. En noviembre de 2006 se llevó a cabo un Foro a efectos de analizar la iniciativa de la reforma constitucional y legal de los contratos de Prestación y Servicios a Largo Plazo (PPS):

Chilpancingo, Gro., 13 de noviembre de 2006.
A los medios de comunicación

INVITACIÓN

El diputado Fermín Gerardo Alvarado Arroyo, presidente de la Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos invita al

FORO:

“Análisis de la Iniciativa de la Reforma Constitucional y Legal de los Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo (PPS)”.

Lugar: Sala José Francisco Ruíz Massieu, H. Congreso del Estado

Fecha: Martes, 14 de noviembre de 2006.

Hora: 11:00 horas (once horas).

Finalmente se comentará que en la nueva Ley de Deuda Pública para el estado de Guerrero²⁵, en el Artículo 12, se prevé que:

“ARTICULO 12.-

.....no constituyen Deuda Pública, los contratos para prestación de servicios a largo plazo, ni la afectación de ingresos, ni los mecanismos de afectación para cubrir dichos contratos.”

²⁵ Ley publicada en el Periódico Oficial No. 91, el viernes 11 de noviembre de 2005.

TÍTULO III PROBLEMÁTICA Y ALTERNATIVAS EN MATERIA DE SISTEMAS DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En este último título del libro se incluyen los siguientes temas centrales en la materia:

- Antecedentes de la Seguridad Social en el Mundo, Marco Conceptual y Normativo y Paradigmas Actuales y Perspectivas de los Sistemas de Pensiones Públicos.
- La Nueva Ley del ISSSTE y sus efectos para las Entidades Federativas y los Municipios.
- Experiencias Exitosas de Reformas de Pensiones en las Entidades Federativas, Casos: Coahuila y estado de México.
- Situación de la Seguridad Social en algunos municipios de México.
- El presente título finaliza con un anexo el que consta de un artículo seleccionado de la calificadora internacional Standard & Poor's, denominado "El impacto de los pasivos por pensiones en los estados y municipios mexicanos"

CAPÍTULO 1

Antecedentes de la Seguridad Social en el Mundo, Marco Conceptual y Normativo y Paradigmas Actuales de los Sistemas de Pensiones Públicos

INTRODUCCIÓN

Durante los años de 1993 a 1997, a raíz de la reforma en el sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la mayoría de las entidades federativas solicitaron la realización de algunos trabajos actuariales en este sentido.

La evolución probable de los principales indicadores de los sistemas de pensiones depende de los supuestos que se adopten sobre su comportamiento, que conforman lo que se denomina “hipótesis o bases de cálculo”. Cabe destacar que para este estudio sólo fueron considerados 29 sistemas de pensiones estatales.

Una de las principales bases de cálculo para este estudio es la financiera, que corresponde a la evolución esperada en el incremento de los salarios mínimos, y las tasas de rendimiento de las reservas de cada sistema de pensiones.

Para ello, se consideraron dos escenarios posibles:

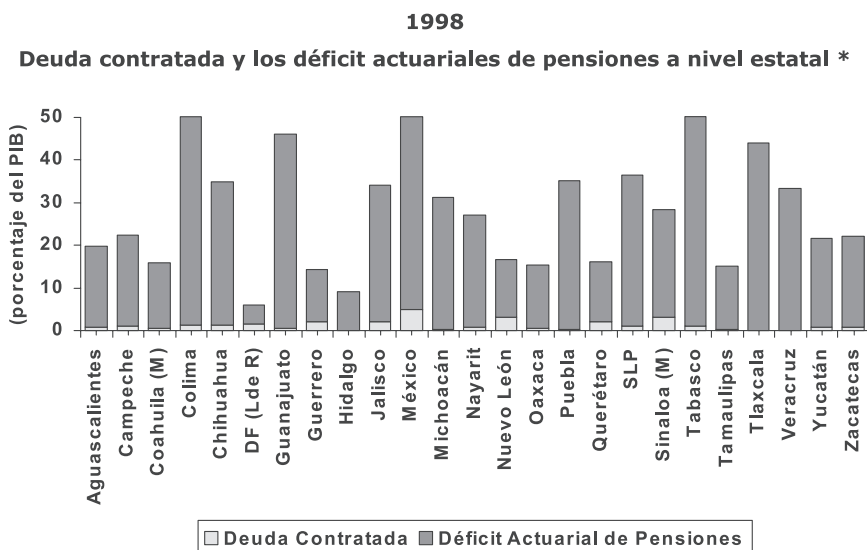
En el Escenario I se utilizó una tasa real de interés de 3.5 por ciento.

- Bajo esta perspectiva, el déficit actuarial de 29 sistemas de pensiones estatales ascendía a 942.9 mil millones de pesos al 1° de enero de 1998.

En el Escenario II se utilizó una tasa de 5 por ciento.

- Bajo este Escenario, el déficit actuarial de los 29 sistemas de pensiones estatales asciende a 381.2 mil millones de pesos al 1° de enero de 1998.

Para dar una mejor idea del tamaño de los déficit anteriores, a continuación se presenta una gráfica comparativa de los déficit actuariales contra la deuda registrada de estados y municipios de 1998. La presión que ejercen los sistemas de pensiones en las entidades federativas son importantes, pues si bien a nivel estatal existe un bajo grado de endeudamiento contratado como porcentaje del PIB, los déficit actuariales de pensiones son enormes.



* Incluye las Pensiones en Curso de Pago, Generación Actual y de las Nuevas Generaciones al 1° de enero de 1998.

El porcentaje de la Deuda / PIB y los cálculos del PIB corresponden a 1997.

Notas: B.- Burocracia; M.- Magisterio; L de R.- Lista de Raya.

Fuente: Con base en datos presentados por "Farell Actuarios Asociados" en el 2° Taller sobre Sistemas de Pensiones, realizado el 19 de abril de 1999.

La anterior información fue la última vez que se llevó a cabo un esfuerzo para integrar con una metodología homogénea la información estatal a nivel nacional, y aun cuando se han realizado esfuerzos importantes dentro del Grupo Técnico de Deuda Pública del Sistema de Coordinación Fiscal por actualizar la información disponible, no ha sido factible lograrlo.

Asimismo, es importante señalar que no existe información agregada sobre los sistemas de pensiones de las universidades públicas y de los sistemas municipales.

El desarrollo del déficit pensionario está ligado al proceso de envejecimiento de la población, hecho que deterioró la relación entre trabajadores activos y pensionados y los amplios desequilibrios entre el valor presente de las contribuciones y los beneficios.

Adicionalmente, debe destacarse el retraso que ha experimentado el país en la realización de nuevos cambios en materia de seguridad social en los organismos paraestatales, las entidades estatales y municipales y las universidades públicas.

Producto de lo anterior, desde hace aproximadamente 10 años, las entidades federativas han venido impulsando procesos de reforma a sus sistemas de pensiones (Nuevo León, estado de México, Aguascalientes, Guanajuato, Sonora, Coahuila, entre otros). Cualquier reforma de pensiones implica enfrentar problemas de índole político y social, ya que en la mayoría de los casos, si un sistema se reforma, requiere de ajustes en el esquema de beneficios y/o incremento de cuotas y aportaciones para que vuelva a ser financieramente viable. Como se puede apreciar salvo algunos casos, la problemática de la inviabilidad financiera de los sistemas de pensiones públicos locales sigue latente.

Por lo antes expuesto, sería conveniente retomar y considerar las propuestas consensuadas en la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH), que consisten en:

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.”
2. “Llevar a cabo un diagnóstico integral respecto a los pasivos que representan los sistemas públicos de salud.” y
3. “En materia de Pensiones el diagnóstico obtenido por 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).

En el inicio del presente Título se desarrolla brevemente los antecedentes de la seguridad social en el mundo, enseguida se describe el marco conceptual y normativo de la misma y finalmente se presentan los paradigmas actuales y las perspectivas de los sistemas públicos de pensiones.

1.1. PRIMEROS ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO.

La seguridad social nace formalmente en el país de Alemania, a finales del siglo XIX, durante el gobierno del príncipe Otto Von Bismarck, sobre bases de obligatoriedad

contributiva y como respuesta del estado a las exigencias de reivindicación social relacionadas con el mercado laboral. Este esquema de previsión social brindaba cobertura por los accidentes relacionados con el trabajo, por enfermedades laborales, además de proporcionar algún tipo de fondo para el retiro.

Posteriormente, los esquemas de previsión social se expandieron a los demás países europeos y de ahí al resto del mundo. Como es de suponer, la diversidad de esquema se hizo patente producto de la heterogenidad de las naciones y las luchas y demandas reivindicatorias de cada sociedad.

Con el fin de alcanzar y generalizar objetivos sobre estándares de calidad de vida, reducción de las desigualdades sociales y su integración, preferentemente, la seguridad social ha seguido a partir de entonces ciertos lineamientos generales establecidos por organizaciones internacionales especializadas en la materia. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue creada en 1919 para fomentar los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos. Ha cuidado particularmente que se instituyan y preserven esquemas de protección a los trabajadores.

Producto de las diferencias entre los países, que se reflejen en esquemas distintos, en 1952 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre la Seguridad Social que estableció los beneficios mínimos que las naciones firmantes deben de cumplir en la materia. México se adhirió al Convenio en 1961.

Las normas de la seguridad social estipuladas en el Convenio son las siguientes:

1. Asistencia médica preventiva o curativa. Incluye todo estado mórbido, embarazo, parto y sus consecuencias.
2. Prestaciones monetarias de enfermedad
3. Prestación de desempleo.
4. Prestaciones de vejez (no excederá de 65 años, excepto en casos especiales).
5. Prestaciones en caso de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional.
6. Prestaciones familiares.
7. Prestaciones de maternidad

8. Prestaciones de invalidez
9. Prestaciones de sobrevivientes.

Este convenio normativo dio impulso a la seguridad social internacional, ya que al establecer un estándar mínimo de prestaciones las naciones fijaron objetivos, atendieron rezagos con respecto a otros países y en general asumieron la responsabilidad y se concientizaron de la importancia de la seguridad social, además de que se beneficiaron de la experiencia de diversas instituciones internacionales y naciones.

1.2. MARCO CONCEPTUAL

Iniciaremos señalando que el garantizar y desarrollar la seguridad social es una de las principales funciones de los Estados Nacionales. De hecho son éstos los que determinan la forma en que se otorga la seguridad social a sus poblaciones, estableciendo sus legislaciones de acuerdo con sus capacidades económicas, políticas y sociales.

En nuestro país, cada estado de la Federación crea su propio organismo de seguridad social, o bien afilia a sus trabajadores a una institución ya existente y son financiados parcialmente en algunos casos con subsidio de los presupuestos estatales, debido a sus déficits actuariales o a las reformas realizadas donde generalmente la mayor parte del costo fiscal de la generación en transición la absorbe el gobierno estatal .

Una de las finalidades de la seguridad social es garantizar la protección del ingreso del trabajador ante los riesgos que enfrenta durante su existencia. Las prestaciones económicas tales como las pensiones, permiten proteger a los trabajadores y a sus familias en situaciones de contingencia.

La previsión social “designa la manera de establecer medidas protectoras frente a las necesidades a que están expuestos los trabajadores. Se integra fundamentalmente por los seguros sociales en los que, a diferencia del seguro privado, no hay ánimo de lucro. Este instrumento, el seguro social, se establece obligatoriamente a diferencia del seguro privado, en el que media la libertad para contratar y en el que rige el principio de la autonomía de la voluntad para regular las cláusulas contractuales”.²⁶

A nivel internacional podemos mencionar a la Organización Internacional del Trabajo como el principal órgano de fomento y desarrollo de la seguridad social.

26 CARRILLO Prieto, Ignacio, *Introducción al Derecho Mexicano. Derecho de la seguridad social. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981, p. 24.*

“El Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en conjunto con el Centro Internacional de Formación de la OIT, y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), publicaron en 1991 un interesante documento titulado ‘Administración de la Seguridad Social’. De este documento se transcribe:

“Una definición de Seguridad Social ampliamente aceptada es la siguiente”: “Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.²⁷

Esta definición ha sido aceptada por la mayoría de los miembros de la sociedad internacional y se ha tomado como base para la creación de las legislaciones internas de diversos Estados Nacionales.

En relación a la pensión su acepción general la podemos definir como la cantidad de dinero o en especie que una persona recibe periódicamente para complementar o sustituir un ingreso determinado. Una pensión generalmente se otorga cuando la persona deja de recibir de forma permanente o temporal una percepción, con el fin de que no vea caer drásticamente el nivel de vida que tenía.

Aspectos gramaticales y doctrinales de la previsión social

- Concepto gramatical

El concepto previsión, según el Diccionario de la Academia de la Lengua Española, significa “acción y efecto de prever”, así como “acción de disponer lo que conviene para atender contingencias o necesidades previsibles”, término que a su vez significa “lo que puede ser previsto”.

Por su parte el término social de acuerdo al Diccionario de la Academia de la Lengua Española, menciona, entre otros significados, “lo perteneciente o relativo a la sociedad”.

De esta forma, previsión social desde el punto de vista gramatical, es la acción de disponer lo conveniente para atender las necesidades previsibles o contingencias pertenecientes a la sociedad.

27 <http://www.monografias.com/trabajos13/segsocdf/segsocdf.shtml>

Las prestaciones de previsión social tienen como fin proporcionar a los trabajadores y a sus familias la satisfacción de sus necesidades esenciales y la factibilidad de superación de su nivel de vida.

- Concepto doctrinal

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (ed. Porrúa, 5ª. Ed., pags. 2533 y 2534), señala al respecto lo siguiente:

“... La previsión social no se ha concretado a la idea exclusiva de conservar para el hombre la energía de trabajo por mayor número de años, sino que su dirección se orienta hacia otros objetivos que podemos sintetizar en la siguiente forma: a) La búsqueda de un ingreso que permita al trabajador una existencia decorosa y a su familia el disfrute de un status aceptable dentro de la sociedad...”

Por lo antes expuesto se puede señalar que la previsión social busca mejorar la calidad de vida del trabajador así como su familia.

1.3. MARCO NORMATIVO GENERAL DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN MATERIA DE PENSIONES

Introducción

La Constitución Mexicana de 1917 fue la primera en establecer garantías sociales en cuanto a los derechos laborales, tomando en cuenta los aspectos individual y colectivo, así como la previsión social. Se incluyó el Artículo 123 relativo a los derechos laborales.

A partir de este avance se empezaron a modificar las leyes para armonizar la nueva acepción de la seguridad social y hacer factible su aplicación, por lo que, se hicieron reformas a la Constitución en 1929 para establecer la expedición de la Ley del Seguro Social como medida de utilidad pública, se reformó la Ley Federal del Trabajo en 1970 y se adoptaron nuevas leyes como la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE.

“El derecho de la seguridad social tiene una importante evolución jurídica que le permite crear su autonomía. Tiene fuentes, principios, normas específicas y, desde luego, instituciones también específicas. (...) en el desenvolvimiento legal y en la práctica se crean diversos sistemas para distintos sectores de la población: el privado, con regímenes ordinarios y complementarios, y el público, en el cual se

*distinguen los trabajadores al servicio de los poderes federales de los estatales y de los municipales, con lo cual se desvanece, se relega, el principio de la igualdad”.*²⁸

A continuación se hace una síntesis del marco normativo general de la previsión social en materia de Pensiones en México.

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)**

El legislador Constituyente incluyó en la Carta Magna un Título Sexto denominado “Del Trabajo y de la Previsión Social”

En el apartado A del artículo 123, en la fracción XXIX se señala lo siguiente:

“Es de utilidad publica la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;”

En el apartado B del propio artículo 123 se contiene, según el Constituyente, “las bases mínimas conforme a las que la seguridad social de los trabajadores del Estado debe organizarse, requiriéndole a cubrir diferentes aspectos dentro de los cuales se hace especial referencia a “la jubilación , la invalidez, vejez y muerte”.

- **Ley Federal del Trabajo**

Como reglamentaria del artículo 123 de la Carta Magna, es esencialmente protectora de la clase trabajadora tanto en lo sustantivos como en lo adjetivo, ya que plasma disposiciones relacionadas a la previsión social cuyo acatamiento queda a cargo de los patrones, tal como lo señala su artículo 132.

En materia de pensiones, de modo particular el artículo 277 precisa las siguientes situaciones regulatorias en el ámbito de las relaciones obrero-patronales:

“Artículo 277.- En los contratos colectivos podrá estipularse que los patrones cubran un porcentaje sobre los salarios, a fin de que se constituya un fondo de

28 Morales Ramírez, María Ascensión, La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p. XIII.

pensiones de jubilación o de invalidez que no sea consecuencia de un riesgo de trabajo. En los estatutos del sindicato o en un reglamento especial aprobado por la asamblea, se determinarán los requisitos para el otorgamiento de las pensiones.

Las cantidades correspondientes se entregarán por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social y en caso de que éste no acepte, a la institución bancaria que se señale en el contrato colectivo. La institución cubrirá las pensiones previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.”

- **Ley del Seguro Social**

Esta Ley reglamenta la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 de la Carta Magna. En lo esencial, integra disposiciones que buscan la utilidad pública, al proteger a los trabajadores y sus familias. De hecho cada Estado determina el objeto de la seguridad social en su legislación, por lo que en los Estados Unidos Mexicanos se encuentra regulada por el Artículo 2 de la presente Ley, que establece:

“La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”.²⁹

La seguridad social, así comprendida, tradicionalmente se circunscribe al concepto de estado benefactor, es decir, el que realiza el otorgamiento de beneficios monetarios, los cuidados de la salud, la educación, la alimentación, la protección contra el desempleo, el otorgamiento de vivienda y otros servicios de bienestar general. Generalmente el Estado es el creador, el normativo y el que administra estos sistemas de protección. Aunque recientemente esta última función se delega en algunos países al sector privado.

El Instituto obligado a otorgar una serie de beneficios de previsión social de índole colectiva e individual es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual es un organismo descentralizado de la federación y a través de contribuciones tripartitas de trabajadores, patrones y del Estado, el IMSS tiene como fin proporcionar a sus asegurados beneficios de previsión social, entre los que sobresalen los concernientes a retiro, cesantía en edad avanzada y

²⁹ *Ley del Seguro Social, Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de diciembre de 2005.*

vejez, además del otorgamiento de una pensión mínima garantizada por el Gobierno Federal.

- **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).**

Reglamenta el apartado B del artículo 123 de la Carta Magna. En lo esencial integra disposiciones que buscan la utilidad pública, al proteger a los trabajadores al servicio del Estado y sus familias y tiene como fin proporcionar a sus asegurados beneficios de previsión social.

Posteriormente, se harán algunas precisiones respecto de esta Ley concernientes tanto a las entidades federativas como a los municipios.

1.4. MODELOS DE PENSIONES INSTITUCIONALES.

Los principales modelos de pensiones institucionales son los planes de beneficio definido, los planes de contribución definida y los planes mixtos. Pero independientemente del tipo de plan de pensiones institucional seleccionado es importante para su diseño tomar en consideración los siguientes elementos:

- Tasa de reemplazo objetivo.
- Combinación de esquemas de Beneficio Definido y Contribución Definida para alcanzar la tasa de reemplazo objetivo.
- Monto de las contribuciones en función de los beneficios establecidos, la edad de retiro, los requisitos para tener derecho a una pensión y la cobertura, en su caso de los seguros de vida e invalidez.
- La forma en que se presentará al trabajador el servicio de recaudación de aportaciones, registro de semanas de cotización, depósito y/o retiros, inversión de los recursos aportados, seguros de vida e invalidez, así como el pago de los beneficios.
- En caso de que alguno de los servicios sea ofrecido por más de una empresa, se deberá establecer quién escogerá el proveedor.
- Con base en la estructura de mercado resultante de los elementos anteriores, debe establecerse la normatividad y/o Gobierno corporativo que permita garantizar un adecuado funcionamiento del modelo.

Planes de Beneficio Definido (BD)

Los Planes de Beneficio Definido establecen al momento del retiro el derecho a una pensión y su monto, generalmente en función del promedio del salario para

determinado número de años y del tiempo que el trabajador haya participado en el Plan. El patrocinador se compromete a garantizar el pago de la pensión al trabajador y para sus beneficiarios durante el tiempo que estipule el plan.

Las aportaciones que se realizan a los planes de BD generalmente se determinan como un porcentaje del salario.

En caso de que el plan no esté completamente fondeado, eventualmente el patrocinador debe hacer algo para cumplir con sus pasivos. Podría incrementar el valor del activo del plan a través de aportaciones extraordinarias y/o incrementar el nivel de aportaciones de los trabajadores. Asimismo, podría decrecer el valor del pasivo vía reducciones a los beneficios del plan, como podría ser decrecer el nivel de pensión o aumentar la edad de retiro.

En el caso de los sistemas públicos de pensiones con un déficit actuarial y con la gran dificultad de realizar ajustes al valor de los pasivos o de los activos del sistema, el gobierno federal o local debe asumir las obligaciones. Por esta situación, estos contratos sociales representan una deuda fiscal contingente que se puede volver insostenible, requiriendo por lo tanto de una reforma al sistema, ya sea a los parámetros, como se menciona arriba, o estructural, es decir, cambiando totalmente el sistema por uno nuevo.

Dentro de los planes del BD se encuentra el denominado sistema de reparto. En este plan, las aportaciones de los trabajadores activos y/o los beneficios de los pensionados se determinan de acuerdo a los pagos que se deben realizar al patrocinado cada período. Por ello, en este tipo de plan no se acumulan reservas para hacer frente a los compromisos futuros.

Si aumenta la razón de trabajadores activos a los pensionados, se podría disminuir la tasa de contribución y /o incrementar los beneficios. Si sucede lo opuesto, se deben aumentar las aportaciones y/o disminuir los beneficios.

Planes de Contribución Definida (CD)

Se caracterizan por aportaciones definidas de manera periódica a una cuenta individual. Estas aportaciones más los rendimientos obtenidos por la inversión de los recursos, menos los costos administrativos, constituyen el fondo de ahorro para el retiro. Algunos planes permiten aportaciones voluntarias y retiros parciales de la cuenta (por desempleo o matrimonio) durante la etapa de acumulación. Asimismo, algunos planes permiten al trabajador elegir diferentes portafolios de inversión.

La administración de la cuenta individual y su inversión puede ser realizada por el patrocinador del plan o por terceros , quienes pueden llevar la administración de la cuenta y/o la inversión de los recursos ahorrados.

El saldo acumulado al momento del retiro puede ser usado por el trabajador retirado a través de diferentes mecanismos. retiro único del saldo total, retiro programado, mediante una renta vitalicia o combinación de los dos anteriores.

En un sistema de CD la tasa de reemplazo para un trabajador dependerá del saldo acumulado, del precio de la renta vitalicia o de las condiciones del retiro programado, según corresponda.

Los planes de CD siempre están completamente fondeados: el valor de los activos y el de los pasivos es siempre el mismo, es decir, su otorgamiento no representa pasivo para el patrocinador más allá de las contribuciones comprometidas, ya que el beneficio está determinado por los recursos acumulados del trabajador.

Planes Mixtos

Estos planes combinan elementos de los planes de CD y BD. En general, estos planes funcionan a través de cuentas individuales con CD, pero además ofrecen un BD vía una pensión mínima garantizada, a la cual se tiene derecho en caso de cumplir con ciertos requisitos de edad y años de cotización.

El hecho de que haya una pensión mínima garantizada implica que el patrocinador del plan tendrá o posiblemente tendría, dependiendo del diseño del mismo, un pasivo. Los recursos que se requieran para cubrir la pensión mínima garantizada se financian con recursos fiscales federales.

1.5. PARADIGMAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES PÚBLICOS

La globalización económica y las reformas a los sistemas de seguridad social que se han suscitado en diversas partes del mundo han puesto en tela de juicio los paradigmas tradicionales de la seguridad social demandando cambios de actitud para enfrentar sus retos.

Las recientes reformas de la seguridad, sobre todo las que promueven la administración privada de cuentas individuales de ahorro para el retiro, representan una importante transformación de los sistemas públicos de pensiones, lo cual tiene repercusiones fundamentales para la política social y económica. Estas reformas

replantean la función desempeñada por el Estado en el otorgamiento y financiamiento de las pensiones, si bien no implica que el Estado abandone su papel de garante de la protección social. En realidad, sobre todo ante las condiciones precarias del mercado laboral en Latinoamérica, el Estado seguirá garantizando una pensión mínima, normando y supervisando el funcionamiento de la seguridad social.

Algunos gobiernos han llegado a la conclusión de que es necesario ser más eficientes con sus presupuestos, pues enfrentan cada vez más necesidades de seguridad, vivienda, salud, educación, etc. En la búsqueda de esa racionalidad económica se han ubicado las prestaciones de seguridad social, producto de la extrema competitividad económica internacional, combinado con la transición demográfica y epidemiológica de la sociedad y con el incremento de las expectativas de vida, que plantean un escenario diferente del que prevalecía cuando los sistemas de seguridad social fueron diseñados. Con la reformulación de los esquemas de prestaciones se espera revertir los déficit fiscales y liberar recursos para aumentar la cobertura de las necesidades sociales y mejorar la competitividad del país.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

El intercambio de experiencias, la regulación y el asesoramiento ha sido una de sus tareas relevantes, por ello resultan de gran interés sus pronunciamientos ante la situación de crisis y retos que enfrentan los sistemas públicos de pensiones. No obstante que la regla de oro ha sido que no existe un modelo específico recomendable y que más bien de acuerdo a sus particularidades, cada nación podrá hacer la reforma que más lo acomode, siempre es factible contar con la experiencia que brinda esta organización.

Señala que un primer reto lo constituye evitar el estancamiento de la cobertura de los sistemas de seguridad social. Para ello recomienda modernizar los sistemas, incrementar su eficiencia y restablecer su equilibrio financiero-actuarial, a fin de compensar los efectos económicos, sociales y demográficos perniciosos.

También es proclive a que las nuevas políticas sean definidas por los gobiernos, sin dejar de lado los principios básicos de universalidad, solidaridad, equidad y redistribución, pero da cabida a la participación privada en esquemas complementarios obligatorios o voluntarios basados en la capitalización individual. Sin embargo, señala que esa vía no es indispensable para financiar el sistema general y que puede traer problemas, como los límites que imponen los mercados de capitales a la inversión rentable de fondos cuantiosos y los que plantea el alto costo de transición.

La OIT recomienda una estructura de diferentes pilares acordes con los principios normativos internacionales. También se pronuncia por una relación más estrecha

entre prestaciones y cotizaciones, además de incorporar a los pensionados a las cargas y riesgos inherentes de todo sistema. Al respecto, recomienda esquemas diferenciados para países desarrollados y para países en desarrollo.

Para los países desarrollados, que cuentan con una cobertura mayor, propone dos programas: el primero, que cubra los riesgos macroeconómicos del mercado de trabajo con un sistema de reparto; el segundo programa deberá cubrir a los asegurados contra los riesgos propios del mercado de capitales y se financiará mediante un sistema de capitalización de Contribución Definida. en términos de pilares, se proponen cuatro: uno inferior contra la pobreza extrema, con cargo al presupuesto general; un segundo de reparto y de Beneficio Definido; un tercero de carácter obligatorio, de Cotización Definida; y un último de ahorro voluntario.

Para los países en desarrollo lo fundamental es aumentar la cobertura mediante la incorporación de los trabajadores del sector informal y los de la economía subterránea a través de programas especiales. Los trabajadores de altos ingresos tendrían acceso a programas con beneficios correspondientes..

La propuesta para los países en desarrollo es un modelo de tres pilares, en donde el primero, obligatorio, consiste en garantizar una pensión mínima de subsistencia con carácter universal, con base en la necesidad administrada por el Estado, mediante el sistema de reparto y financiado con impuestos. Un segundo pilar obligatorio, administrado por el sistema público, que debe expandir la cobertura, ser unificado y ofrecer beneficios definidos, principalmente con base en la capitalización parcial con aportaciones de asegurados y empleadores, en el que el Estado debe garantizar una pensión adecuada. Un tercer y último pilar voluntario, pero regulado por el Estado, debe ofrecer pensiones complementarias y debe tener contribuciones definidas, ya sean individuales, de empleadores o de ambos.

Banco Mundial (BM)

Los últimos pronunciamientos del Banco Mundial son sobre paradigmas de pilares múltiples, en los que concurren cinco pilares distintos, flexibles que incluyen una amplia gama de posibilidades para los diferentes niveles de ingresos de los países. Las naciones pueden elegir distintas combinaciones para establecer un sistema de pensiones eficaz.

De acuerdo con un documento del BM³⁰, se fortalece la tesis de que las presiones económicas y los cambios demográficos están obligando tanto a los países

30 *Holzmann Hinz Robert and Bank Staff. Old-Age. Income Support in the Twenty-First Century: An International Perspective on Pensions an Reform. 2005.*

desarrollados como a los países en desarrollo a modificar urgentemente sus sistemas de pensiones, a la vez que se refuerza la certeza sobre la importancia de preservar la seguridad social, pero ajustada a las nuevas circunstancias.

El documento del BM define:

“La estructura de pilares múltiples está constituida por una combinación de cinco elementos básicos:

- o un pilar cero o no contributivo (en forma de renta básica o pensión social) que proporcione un nivel mínimo de protección;
- o un sistema contributivo de primer pilar que esté vinculado a diversos niveles de ingresos y busque reemplazar parte de los mismos;
- o un segundo pilar obligatorio que sería esencialmente una cuenta de ahorro individual, pero que podría establecerse de distintas maneras;
- o un tercer pilar voluntario consistente en acuerdos que pueden adoptar muchas formas (individuales, patrocinados por el empleador, prestación concreta, cotización definida), pero que son básicamente flexibles y de carácter discrecional, y
- o fuentes extraoficiales intrafamiliares o intergeneracionales de ayuda financiera y no financiera a las personas de edad, incluido el acceso a la asistencia sanitaria y a la vivienda”.

Por diversas razones un sistema que incorpore el máximo de elementos posibles, en función de las preferencias de cada nación, así como del nivel y de la incidencia de los costos de transición, puede mediante la diversificación generar ingresos de jubilación con mayor eficiencia y eficacia. El reto principal reside en el modo de combinar estos diferentes elementos en un esquema global que satisfaga las necesidades de cada nación y, a la vez, establezca una ruta crítica para una reforma viable.

La experiencia de los países de ingresos bajos ha sugerido la incorporación de un pilar básico o cero, no contributivo, con el fin de aliviar niveles de pobreza extrema del mayor número factible de las personas de la tercera edad. Por lo que se refiere a países de ingresos medios e incluso bajos, se recomienda el diseño de un tercer pilar de contribución voluntaria para complementar el primer pilar obligatorio, permitiendo que los trabajadores de medios y altos ingresos puedan obtener mayores tasas de reemplazo, al mismo tiempo que contengan los costos fiscales del componente básico (pilar dos y/o tres).

Finalmente, se considera importante un cuarto pilar para coadyuvar con niveles de consumo adecuados durante el retiro, a través de una combinación de mecanismo

de ayuda familiar o programas sociales, así como la existencia de activos (adquirir una vivienda).

Algunos sistemas de pensiones pueden funcionar con el pilar cero, como una pensión universal a edades mayores y cantidades reducida, adicionando un tercer pilar de ahorro voluntario. Como medida de aceptación para reformar el primer pilar, en algunos países se hace indispensable el establecimiento de un segundo pilar obligatorio de Beneficio Definido o Contribución Definida, según sea el caso, completamente fondeado.

La flexibilidad y posibilidades que permite esta visión sobre los esquemas de pensiones resultan amplias en combinaciones. Bajo esta perspectiva conceptual caben todas las posibilidades cuando interpretamos que los pilares pueden ser independientes entre sí. Las características y el alcance de una reforma que resulte factible dependerán de las inercias del sistema de pensiones tradicional y del entorno político, económico, financiero e institucional.

CAPÍTULO 2

La Nueva Ley del ISSSTE y su efecto para las Entidades Federativas y los Municipios

En el presente capítulo se exponen los principales aspectos e innovaciones que comprende la nueva Ley del ISSSTE. Asimismo, se exploran algunos pasajes de la nueva norma que tienen relación con los sistemas de pensiones de las entidades federativas y la posible incursión de éstas en la creación de un sistema nacional de pensiones.

INTRODUCCIÓN

La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)³¹, es en la práctica un complemento de las reformas a la Ley del Seguro Social³² que entraron en vigor en el año 1997.

Cabe recordar que el ISSSTE fue creado para atender a los trabajadores del apartado “B” del Artículo 123 constitucional, de conformidad con la Ley de este organismo que se publicó el 30 de diciembre de 1959, en tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) atiende a los trabajadores sujetos al apartado “A”.

Ambas instituciones cubren a la mayor población derechohabiente de México, conjuntamente con otros sistemas de seguridad social que representan montos inferiores: organismos descentralizados del gobierno federal, organismos de pensiones de las entidades federativas, banca de desarrollo y universidades públicas.

31 *Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de marzo de 2007. A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley, se abroga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres con sus reformas y adiciones.*

32 *Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 21 de diciembre de 2005.*

La importancia de la reforma al régimen de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado radica no tanto en el monto de los trabajadores derechohabientes (en este rubro el IMSS es superior) sino por el tamaño del pasivo que representa para las finanzas públicas, en este caso del gobierno federal. La comparación entre el IMSS y el ISSSTE, en cuanto a trabajadores y derechohabientes amparados aparece a continuación:

INSTITUCIÓN	TRABAJADORES	DERECHOHABIENTES
IMSS	12 millones	45 millones
ISSSTE	2.8 millones	10 millones

Fuente: Datos de la SHCP y de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley del ISSSTE.

El presente apartado se enfocará a resaltar el efecto de la reforma a la Ley del ISSSTE para la creación de un sistema nacional de seguridad social y también se explorará el posible efecto de la Ley para las entidades federativas y municipios.

2.1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA A LA LEY DEL ISSSTE

En la exposición de motivos de la iniciativa de la actual Ley del ISSSTE, se formulaba un diagnóstico de la situación financiera de ese Instituto en los siguientes términos:

En el fondo de pensiones, el ISSSTE conservaba un sistema de reparto, también conocido como de beneficios definidos, en el cual las aportaciones de los cotizantes pagan las pensiones de los jubilados

Hoy en día, a través de su régimen obligatorio, cuenta con más de 2.8 millones de asegurados y pensionados. Incluyendo a los familiares de éstos, se da cobertura de servicios médicos a más de 10 millones de mexicanos. El Instituto otorga más de medio millón de pensiones de diversa índole anualmente.

El ISSSTE enfrenta desde hace varios años un déficit actuarial importante. En otras palabras, los ingresos presentes y futuros del sistema no alcanzan para pagar las obligaciones pensionarias del Instituto. Para cubrir la diferencia entre los ingresos y las obligaciones actuales y futuras del ISSSTE, se requeriría un monto equivalente a cerca del 50% del Producto Interno Bruto (PIB) del 2005.³³

33 *El PIB para ese año fue de 8,366,205 millones de pesos a precios corrientes, según datos del Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI.*

Mientras que el IMSS tenía sólo un déficit actuarial en el sistema de pensiones al momento de la reforma de 1997, el ISSSTE hoy tiene además un déficit de caja que absorbe importantes recursos presupuestales cada año. En el año 2000 el déficit ascendió a poco más de 10 mil millones de pesos (MMP). Para 2007, este déficit de caja será de 42 MMP y para el 2012 éste alcanzará los 77 MMP del 2006.

Si consideramos que para el año 2007 los recursos presupuestados para el Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación) están previstos en 17.8 mil millones de pesos, esto significa que el déficit de caja del ISSSTE de 2007 será más del doble de los recursos destinados al FAFEF.

Adicionalmente, para el 2006, el fondo médico tuvo déficit de 4.2 mil millones de pesos. Las proyecciones indican que, sin una reforma, en tan sólo dos décadas el déficit de los servicios médicos en el ISSSTE será equivalente al actual déficit anual del fondo de pensiones.

2.2. LA IMPORTANCIA DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE

El 31 de marzo de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva “Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.

Esta Ley emprende el camino hacia un sistema nacional de seguridad social que otorga plena portabilidad de los servicios y derechos de la seguridad social al trabajador. Es decir, con esta reforma, los trabajadores podrán migrar entre el sector público y privado llevando consigo los recursos de su pensión sin perder las aportaciones que ellos mismos y sus patrones han hecho.

La nueva Ley del ISSSTE contiene puntos positivos que es conveniente considerar. Sin duda, uno de los temas más importantes es que la nueva norma permite la “portabilidad” de las pensiones. Antes de proseguir con este tema, es conveniente aclarar qué se entiende por la “portabilidad”.

La exposición de motivos de la nueva Ley del ISSSTE puntualizó así la portabilidad:

“Esta iniciativa emprende el camino hacia un sistema nacional de seguridad social que otorga plena portabilidad de los servicios y derechos de la seguridad social al trabajador. Este es un justo reclamo de los trabajadores que la realidad económica, laboral y social del México de hoy hace apremiante... Con esta reforma, los trabajadores podrán migrar entre el sector público y privado llevando consigo los

recursos de su pensión sin perder las aportaciones que ellos mismos y sus patrones han hecho.”

Ahora bien, ¿qué condiciones se requieren para facilitar la portabilidad? Una de ellas es homologar los conceptos que en las leyes de seguridad social amparan al trabajador (seguros, servicios y prestaciones). En la exposición de motivos se aborda este tema de la siguiente forma:

“Para facilitar la portabilidad de los derechos de seguridad social, la iniciativa agrupa, sin eliminar ninguno, los 21 seguros, servicios y prestaciones que tiene la ley vigente del ISSSTE en cuatro seguros análogos a los que tiene el IMSS y en un rubro de servicios sociales y culturales. Los cuatro seguros son de: (i) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; (ii) invalidez y vida; (iii) riesgos del trabajo; (iv) salud...”

Para tales propósitos, en el Artículo 3° de la nueva Ley se expresa que:

Artículo 3. *Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros:*

- I. *De salud, que comprende:*
 - a) *Atención médica preventiva;*
 - b) *Atención médica curativa y de maternidad, y*
 - c) *Rehabilitación física y mental;*
- II. *De riesgos del trabajo;*
- III. *De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y*
- IV. *De invalidez y vida.*

Otro elemento clave para facilitar la portabilidad es la creación de cuentas individuales. Al respecto, cabe agregar que la Ley del ISSSTE, en su artículo 76, expresa que:

Artículo 76. *Para los efectos del seguro a que se refiere este Capítulo, es derecho de todo Trabajador contar con una Cuenta Individual operada por el PENSIONISSSTE o por una Administradora que elija libremente. La Cuenta Individual se integrará por las Subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo....”*

2.2.1 El Tema del Ahorro Voluntario y Solidario

La nueva Ley del ISSSTE fomenta el ahorro voluntario y fortalece la solidaridad del Estado. En efecto, la nueva generación de trabajadores tendrá una cuenta individual a la cual se abonarán sus cuotas y las aportaciones del gobierno. Esta

cuenta individual se incrementará y potenciará con un esquema de ahorro solidario, en el que, por cada peso que aporte el trabajador, las dependencias y entidades en la que presten sus servicios el trabajador aportarán 3.25 pesos.

Lo anterior quedó expresado en el Artículo 100 de la Ley:

Artículo 100. *Los Trabajadores podrán optar porque se les descuenta hasta el dos por ciento de su Sueldo Básico, para ser acreditado en la Subcuenta de ahorro solidario que se abra al efecto en su Cuenta Individual.*

Las Dependencias y Entidades en la que presten sus servicios los Trabajadores que opten por dicho Descuento, estarán obligados a depositar en la referida Subcuenta, tres pesos con veinticinco centavos por cada peso que ahorren los Trabajadores con un tope máximo del seis punto cinco por ciento del Sueldo Básico.

2.2.2 El Principio de Solidaridad para los Trabajadores de Menores Ingresos

Otro elemento positivo de la nueva Ley del ISSSTE es el apoyo solidario para los trabajadores que menos ganan. El sistema de cuentas individuales contiene dos elementos de solidaridad con los trabajadores que menos ganan. Bajo el primero, el gobierno federal protege a los trabajadores de menores ingresos, asegurando una pensión mínima garantizada.

En el caso de retiro, para los trabajadores de menor ingreso cuyo saldo acumulado en su cuenta individual no sea suficiente para obtener la pensión mínima garantizada, el gobierno federal aportará la diferencia. De esta manera, el sistema mantiene su carácter solidario con los trabajadores, especialmente con los de menores ingresos, y permite canalizar el subsidio fiscal a quienes más lo necesitan. En los términos del Artículo 92, se expresa así:

Artículo 92. *Pensión Garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor.*

El segundo elemento solidario del sistema de cuentas individuales es la incorporación de una Cuota Social financiada por el Estado. La Cuota Social es un monto fijo que equivale aproximadamente a cinco punto cinco por ciento de un salario mínimo y es igual para todos los trabajadores, independientemente de su nivel de ingreso, lo cual

le da proporcionalmente mayores contribuciones para los trabajadores de menores ingresos, introduciendo un elemento redistributivo de combate a la desigualdad, consolidando el carácter solidario del nuevo sistema de pensiones.

Al respecto, el Artículo 101 y 102 establecen:

Artículo 101. *Las Cuotas y Aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se recibirán y se depositarán en las respectivas Subcuentas de la Cuenta Individual de cada Trabajador, de conformidad con las disposiciones que emita la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.*

Artículo 102. *Las Cuotas y Aportaciones a que se refiere este Capítulo serán:*

- I. A los Trabajadores les corresponde una Cuota de seis punto ciento veinticinco por ciento del Sueldo Básico;*
- II. A las Dependencias y Entidades les corresponde una Aportación de retiro de dos por ciento, y por cesantía en edad avanzada y vejez, de tres punto ciento setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico, y*
- III. El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una Cuota Social diaria por cada Trabajador, equivalente al cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día primero de julio de mil novecientos noventa y siete actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al día de la entrada en vigor de esta Ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, conforme al Índice Nacional del Precios al Consumidor.*

.....

2.2.3 La creación de un órgano público que administra las pensiones de los trabajadores: el PENSIONISSSTE

Para administrar las cuentas individuales e invertir los recursos de los trabajadores en el largo plazo, la nueva Ley contempla la creación de un órgano desconcentrado del propio ISSSTE, denominado PENSIONISSSTE. El nuevo órgano coadyuvará a la consolidación y fortalecimiento de la estabilidad financiera del país al canalizar el ahorro a sectores prioritarios para el desarrollo nacional al tiempo que garantice el mayor rendimiento y seguridad para el ahorro de los trabajadores.

Lo anterior se formaliza en los Artículos 103 y 104 de la Ley:

Artículo 103. *Se crea el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, el cual será un órgano público desconcentrado del Instituto dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente Ley.*

Artículo 104. *El PENSIONISSSTE tendrá a su cargo:*

- I. Administrar Cuentas Individuales, y*
- II. Invertir los recursos de las Cuentas Individuales que administre, excepto los de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda.*

El PENSIONISSSTE tendrá un objetivo social y los rendimientos de la inversión serán canalizados a fortalecer el ahorro de los trabajadores. El PENSIONISSSTE operará con recursos obtenidos por las comisiones por administración de los recursos que le corresponden.

Sin embargo, cabe aclarar que por disposiciones transitorias, el PENSIONISSSTE sólo administrará en forma exclusiva las Cuentas Individuales de los Trabajadores afiliados o que se afilien al Instituto durante los treinta y seis meses siguientes a su creación y después será libre el cambio a una administradora privada de pensiones, si lo deciden los trabajadores. El Artículo Vigésimo Quinto Transitorio, así lo establece:

VIGÉSIMO QUINTO. *El PENSIONISSSTE administrará las Cuentas Individuales de los Trabajadores afiliados o que se afilien al Instituto durante los treinta y seis meses siguientes a su creación. Los Trabajadores que ingresen al régimen a partir de la entrada en vigor de esta Ley, y tengan abierta ya una Cuenta Individual en una Administradora, podrán elegir mantenerse en ella.*

Una vez concluido el plazo antes mencionado, los Trabajadores a que se refiere el párrafo anterior podrán solicitar el traspaso de su Cuenta Individual a cualquier Administradora, o permanecer en el PENSIONISSSTE sin trámite alguno.

2.3. EL EFECTO DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.

La nueva Ley del ISSSTE tiene una serie de efectos para las entidades federativas y municipios que conviene resaltar. No debe perderse de vista que al inicio de este

apartado expresamos que la nueva Ley emprende el camino hacia un sistema nacional de seguridad social que otorga plena portabilidad de los servicios y derechos de la seguridad social al trabajador. Asimismo, se comentó que con esta reforma, los trabajadores podrán migrar entre el sector público y privado llevando consigo los recursos de su pensión sin perder las aportaciones que ellos mismos y sus patrones hayan hecho.

Sin duda alguna el espíritu de la nueva Ley del ISSSTE va en el sentido de facilitar el camino a las entidades federativas y los municipios hacia un sistema nacional de seguridad social, a través de los convenios que podrán celebrarse. Al respecto, el Artículo 1 de la Ley establece que:

Artículo 1. *La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:*

.....

VIII. Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

Posteriormente, en el TÍTULO TERCERO, denominado “DEL RÉGIMEN VOLUNTARIO”, se manifiesta la posibilidad de la “Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio” que prevé la Ley del ISSSTE, a través de los Artículos 204 y 205. En virtud de que el contenido de ambos artículos es extenso, a continuación sólo se expresan algunos puntos medulares de sus disposiciones:

Artículo 204:

- El Instituto podrá celebrar convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas o de los municipios y sus Dependencias y Entidades, a fin de que sus Trabajadores y Familiares Derechohabientes reciban los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta Ley.
- Para la celebración de estos convenios de incorporación, las Dependencias y Entidades de carácter local antes mencionadas, deberán garantizar incondicionalmente el pago de las Cuotas y Aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria.

Artículo 205:

- Los convenios de incorporación deberán prever que los seguros, servicios y prestaciones que se proporcionen a los Trabajadores incorporados al Instituto por virtud del convenio sean iguales a los que se brindan a los Trabajadores incorporados.
- En los convenios de incorporación que incluyan reconocimiento de antigüedad deberán pagarse o garantizarse previamente las Reservas que resulten de los estudios actuariales para el puntual cumplimiento de los seguros, prestaciones y servicios que señala esta Ley
- Asimismo, deberán realizarse las Aportaciones necesarias a las Cuentas Individuales de los Trabajadores incorporados para que su saldo sea equivalente a la antigüedad que se les pretenda reconocer.

Por la relevancia que representan las disposiciones que en los anteriores artículos se han expuesto (y de muchas otras que por razones de espacio se omiten), seguramente que su contenido será objeto de profundos estudios por parte de las autoridades y especialistas de las entidades federativas y los municipios, así como también con toda seguridad por los grupos de trabajo y grupos técnicos de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

2.4. CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda que son amplios los efectos de la reforma a la Ley del ISSSTE para las entidades federativas y los municipios. Sin embargo, por ahora consideramos que existen algunos puntos estratégicos que podrían servir como base de discusión a los gobiernos locales sobre las **oportunidades** y los **retos** de adherirse a la nueva Ley del ISSSTE y con ello transitar hacia un Sistema Nacional de Seguridad Social. En principio, los puntos a destacar aparecen a continuación.

2.4.1 Las oportunidades

Entre las oportunidades que se derivan de la nueva Ley del ISSSTE, está la posibilidad de los trabajadores de los gobiernos locales de incorporarse a un sistema nacional de seguridad social a través del mecanismo de cuentas individuales. Un sistema con cuentas individuales, con estricto manejo de reservas, implica que cada seguro y servicio acumula los recursos que le corresponden para hacer frente a sus obligaciones presentes y futuras, sin permitir que se transfieran recursos de un rubro hacia otro distinto. Por lo tanto, éste es uno de los medios más eficaces (aunque no

el único) para lograr la autosuficiencia financiera de un sistema de pensiones en el largo plazo.

Además, las cuentas individuales facilitan la portabilidad de los servicios y derechos de la seguridad social del trabajador, en el momento de cambiar de empleo del sector público al sector privado o viceversa.

Adicionalmente, otros beneficios que se pueden obtener de un posible convenio entre las entidades federativas y el ISSSTE pueden ser el atractivo para los trabajadores de la “cuota social” (la del seguro de Retiro, Cesantía y Vejez y la del seguro de Salud) y la “pensión garantizada”.

Sobre este último rubro, vale anotar que la pensión garantizada es aquella que el estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

2.4.2 Los retos

Por otra parte, son varios los retos para los gobiernos locales derivados de la reforma a la Ley del ISSSTE y los posibles convenios que éste celebre con las entidades federativas. Primero, cada entidad federativa y municipio deberá evaluar desde el punto de vista técnico, legal y financiero, la situación en que se encuentra su sistema de seguridad social (diagnóstico) y, con lo anterior, explorar los caminos que más le conviene emprender para reformar o fortalecer su sistema (alternativas de solución).

En caso de que entre las alternativas de solución el estado o municipio contemple incorporarse al ISSSTE por la vía del convenio, se deberán tener en cuenta, a su vez, varios factores de diversa naturaleza. Entre los elementos técnicos, los gobiernos locales deberán prever que la firma de los convenios de incorporación implica que las dependencias y entidades incorporadas cuenten con la infraestructura tecnológica necesaria para la administración y el intercambio automatizado de la información que le requiera ISSSTE, lo cual representa desde luego un gran desafío, sobre todo para aquellas que requieren iniciar el proceso de modernización tecnológica e informática.

Finalmente, entre los factores legales destaca que la nueva Ley del ISSSTE retomó las bases que se encontraban en la Ley del Seguro Social³⁴ para lograr la compatibilidad y la portabilidad de los servicios y derechos de la seguridad social del trabajador, así como los principios para la sustentabilidad financiera para el largo plazo. En ese sentido, las entidades federativas deberán estudiar la conveniencia o no de realizar una reforma a su legislación local en materia de seguridad social de tal forma que sus disposiciones sean acordes con la nueva Ley del ISSSTE y, por lo tanto, con la Ley del Seguro Social.

34 *Diario Oficial de la Federación* 21 de diciembre de 1995.

CAPÍTULO 3

Experiencias Exitosas de Reformas de Pensiones en las Entidades Federativas, Casos: Coahuila y Estado de México

En el presente capítulo se analiza el caso del estado de Coahuila, primordialmente la reforma realizada a su sistema de pensiones magisterial y posteriormente se muestran los logros obtenidos de la reforma a la Ley del Sistema de Pensiones Públicos del Estado de México.

3.1. CASO COAHUILA

Existe en la actualidad una presión, no sólo en las finanzas públicas federales derivada de los pasivos contingentes registrados en sus sistemas de pensiones públicos, sino también en la mayoría de las finanzas de los gobiernos subnacionales producto de la situación de sus propios sistemas. Para resolver dicha problemática es importante primero reflexionar sobre la situación que guarda el sistema de pensiones público, dimensionar, cuantificar financieramente el problema, posteriormente hay que concientizar a los involucrados, después es importante estudiar y analizar conjuntamente las alternativas de solución y finalmente llevar a cabo las estrategias diseñadas para resolver la problemática financiera. Para coadyuvar a lo anterior, es necesario conocer la experiencia de la reforma realizada a los sistemas de pensiones públicos del Estado de Coahuila, especialmente el caso de la reforma al sistema público de pensiones del sector educativo estatal.

3.1.1 La reforma del Sistema de Pensiones Público del Estado de Coahuila

Introducción³⁵

En materia de pensiones y jubilaciones, Coahuila enfrenta, como otros estados del país, contingencias derivadas de la parte no fondeada de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del estado. Las pensiones de los trabajadores de la educación estatal son administradas y cubiertas por la Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación, mientras que las correspondientes a la trabajadores del gobierno estatal son cubiertas por el Instituto de Pensiones para los Trabajadores del Estado.

“En los últimos años, Coahuila realizó una serie de reformas en su sistema de pensiones del magisterio que evitaron que las pensiones se volvieran un pasivo contingente en el corto plazo. En 2002, Coahuila realizó una reforma que incrementó el número de años necesarios para recibir una pensión y se estableció un salario de retiro promedio. En 2004, tanto el estado como los maestros acordaron aumentar las contribuciones a partir del año 2005 y hasta aproximadamente el año 2018. Con esta reforma, el déficit actuarial del sistema de pensiones de los maestros disminuye significativamente”.

La última reforma se realizó el 31 de marzo de 2006 concerniente a los trabajadores de la educación pública de las Universidades Autónoma de Coahuila y Autónoma Agraria “Antonio Narro”. Dicha reforma se ajustó a la mayoría de los puntos de las reformas arriba comentadas, sobresaliendo entre otros cambios a la normatividad los siguientes: a) Se determinó que el monto de la pensión por antigüedad, se definirá con base en la última percepción de los trabajadores que durante los seis años anteriores a su retiro venían desempeñando el último puesto. Si se da un cambio de categoría en el período señalado, la pensión se calcularía promediando los salarios percibidos con base en el salario de la última categoría desempeñada y b) Se concede un estímulo económico pagado cada año por permanencia (a los trabajadores con derecho a pensionarse) equivalente a 25% sobre sueldo tabular y la prima de antigüedad.

De acuerdo con analistas en temas de pensiones, el estado de Coahuila cuenta con uno de los sistemas de pensiones subnacionales mejor fondeados en el país, después del estado de Aguascalientes.

35 Basada en el documento que corresponde al análisis de calificaciones del Estado de Coahuila, elaborado por la calificadora internacional Standard and Poor's, el 07 de marzo de 2006.

3.1.2 Los antecedentes del Instituto Estatal de Pensiones³⁶

En marzo de 1966, el Congreso local aprobó la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, mediante la cual se crea la Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado. Ésta se publicó en el Decreto 165 expedido por el C. Gobernador Constitucional del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, en el Periódico Oficial número 24, del 23 de marzo de 1966.

En el Periódico Oficial número 51, del 25 de junio de 1975, mediante el Decreto 177, se emitió la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, en el cual se abroga el contenido del Decreto 165 dejando subsistente la Dirección de Pensiones.

Con fecha 10 de agosto de 1993, mediante el Periódico Oficial número 64, se publica la actual Ley de Pensiones y se crea el Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado como Organismo Público Descentralizado”.

A dicho Instituto le corresponde atender a la burocracia; el gobierno de la entidad aporta el 10.5% sobre los sueldos básicos pagados y la cuota de los trabajadores es del 7% del sueldo base y, de conformidad con los estudios actuariales, el Instituto, tiene solidez financiera por los próximos 25 años.

3.1.3 El Sistema de Pensiones Magisterial y su Reforma³⁷

El sistema de pensiones del sector magisterial ha venido presentando signos evidentes de insolvencia, lo que ha motivado la atención inmediata para buscar soluciones sustentables y de largo plazo.

La primera decisión del gobierno estatal en este tema fue, con base en un esfuerzo político, financiero y administrativo, implementar un programa que tuviera como objetivo fortalecer el Sistema de Pensiones del Sector Educativo Estatal, que como la mayoría de los sistemas de este tipo requieren urgentemente de apoyos financieros.

36 Tomados de la página web del Instituto Estatal de Pensiones: <http://www.iptecoah.gob.mx/>

37 Síntesis de la Conferencia impartida el 27 de mayo de 2005, en el Seminario Internacional “Sistemas Públicos de Pensiones: Situación Actual y Perspectivas”, organizado por INDETEC, en la Cd. de Guadalajara, Jalisco, México.

Esto planteó un nuevo reto a los esquemas de pensiones, exigiendo a todos los involucrados, su participación activa ante las demandas de los nuevos tiempos.

En el año de 1986 el estado reconoció a los trabajadores del magisterio el derecho de que sus pensiones fueran dinámicas.

Una vez que se contabilizó con la dimensión del problema, se concluyó que la primera gran medida correctiva era la de modernizar el sistema mediante el cambio del sistema de beneficios conocidos al de aportaciones definidas.

El gobierno del estado, a través de un proceso desarrollado en dos etapas, introdujo las reformas de la ley de pensiones en el año de 1999.

Durante el año 2000 se recogieron diversas opiniones que desembocaron en una serie de modificaciones que fueron incorporadas a la Ley en el último mes de ese año, entrando en vigor el 1º de enero de 2001.

La diferencia en las fechas de publicación de la ley (1999) y su aplicación (2001) obedeció también a un artículo transitorio de la propia Ley, en donde se estableció un plazo de un año para que los beneficiarios, en este caso, los que se consideren afectados, tomaran una decisión de si se acogían a la Ley anterior o entraban dentro del nuevo esquema.

Esta Ley, por cuestiones de derechos adquiridos, no es aplicable a los trabajadores que ingresaron a laborar antes de la fecha de su iniciación de vigencia, de tal forma que el grueso de los trabajadores que a la fecha prestan sus servicios al magisterio estatal, cuentan aún con una pensión dinámica vitalicia proveniente de un fondo global de aportaciones.

Esto implicó convivir con dos sistemas de pensiones. El primero, del tipo de beneficios conocidos, con la totalidad de los trabajadores activos y los pensionados y el segundo, del tipo de aportaciones definidas, que comprende a los trabajadores que se incorporen a partir del año 2001.

Este último sistema opera con nuevos parámetros, como es el que consiste en que la edad de jubilación se incrementó a 94 años, entendiéndose como la suma de los años de edad y antigüedad del trabajador.

Por definición este sistema tiene su propia sustentación financiera, y lo que hay que vigilar es su adecuado manejo administrativo, que las inversiones sean correctas y que el resultado sean pensiones que garanticen una vida digna.

La separación en dos sistemas acelera el proceso de deterioro financiero del sistema tradicional de beneficios conocidos, pues se cancela la incorporación de nuevos trabajadores activos, por lo que la relación de los mismos con respecto a personal pensionado disminuye rápidamente.

Para el año 2004 se presentó la insolvencia del sistema anterior y se empezaron a requerir aportaciones antes no consideradas para cumplir con los compromisos.

En el año 2004 se calculó nuevamente el déficit y el monto de \$11,500 millones de pesos; pero toda vez que desde 2001 no se incorporan nuevos trabajadores, tiene un faltante creciente hasta el año 2018, el cual ascendía a \$7,680 millones de pesos.

El nuevo reto fue diseñar una solución al problema de insolvencia que presentaba el sistema de pensiones de fondo global. Esta preocupación fue compartida con el sindicato quienes de manera responsable aceptaron participar activamente en el diseño de la nueva solución. Ambas partes concluyeron rápidamente que la única solución factible sería aportar o gestionar mayores recursos para el sistema de pensiones.

En el marco del Plan Estatal de Desarrollo 2000-2005 se suscribió con la dirigencia sindical de la Sección 38 de los trabajadores de la educación, el Acuerdo para Fortalecer el Sistema de Pensiones del Magisterio de Coahuila, en donde se señalaba el compromiso de las partes, de trabajar conjuntamente en la búsqueda de soluciones.

El reconocimiento de que la causa fundamental del deterioro financiero del sistema de pensiones obedecía a los cambios sustanciales en las variables demográficas y reconocer que el problema no se generó por alguna de las partes, permitió crear un sano ambiente político de negociaciones, acordándose que las aportaciones adicionales o la gestión de nuevos recursos, tendrían que provenir de todos los participantes.

A mediados de 2004 se acordó una propuesta definitiva que en opinión de los estudios actuariales y financieros daba respuesta la insolvencia financiera en el largo plazo. La propuesta consistió en:

Aportaciones del gobierno del estado de Coahuila:

- Mediante decreto promulgado por el H. Congreso del Estado se incrementa a partir de 2005 el presupuesto de aportaciones estatales al sistema de

pensiones magisteriales 8.125 por ciento de la base de cotización de la nómina del personal activo. En el mismo decreto se establece la obligación estatal de aumentar las aportaciones estatales en 2.5 puntos anuales sobre la misma base a partir de 2005.

Aportaciones Sindicales:

- Aportar 1.7 puntos del valor de la base de cotización de la nómina mediante el cambio en la aplicación de diferentes beneficios por prestaciones como vivienda, fondo de ahorro, etc. al fortalecimiento del sistema de pensiones.
- El personal jubilado hasta el 30 de septiembre de 2004, hará aportaciones del 4 por ciento del monto de sus pensiones, y el personal jubilado en fechas posteriores hará aportaciones del 6.5 por ciento de sus ingresos totales. El monto de ambas aportaciones equivale a 1.3 puntos del valor de la nómina.
- Se aportarán al sistema de pensiones los intereses generados por préstamos del fideicomiso Fondo de Contingencia, por un equivalente al 1 por ciento del valor de la nómina.
- A futuro la dirigencia sindical conviene en que de su negociación anual salarial, el equivalente a 0.5 puntos se destinarán al fortalecimiento del sistema de pensiones.

Aportaciones Conjuntas:

- Ahorros por eficiencia en la aplicación de la normatividad del Gasto Educativo en el capítulo 1000 equivalente a 5.5 puntos del valor de la nómina (Convenio Técnico Específico, Cláusula 5ª, Inciso III).
- La celebración de un sorteo anual en donde el Estado participa temporalmente (3 años) con el valor de los premios y el sindicato con la promoción de la venta de boletos. El sorteo aportará 3 puntos del valor de la nómina.
- Gestionar ante las autoridades federales apoyos extraordinarios (por definir) para el fortalecimiento del sistema de pensiones.

Antes de elevar esta propuesta a rango de Ley, la dirigencia sindical sometió a votación por medio de asambleas delegacionales la propuesta de solución. Se celebraron 146 asambleas, en 138 de ellas se aprobó el paquete de soluciones (en 88 de ellas por unanimidad); en dos asambleas no se aprobó y en cuatro no hubo decisión.

Como resultado de las acciones antes mencionadas, los ingresos del sistema de pensiones se ven fortalecidos, visualizando que para el año 2018 se pronostica un excedente en caja del orden de \$389 millones de pesos.

Esta narración de los hechos ocurridos en el proceso de modernización y saneamiento financiero del sistema de pensiones, tiene detrás un sinnúmero de momentos difíciles, en donde el respeto mutuo entre las partes y la voluntad de construir un mejor futuro, prevaleció por encima de los intereses individuales o de grupo.

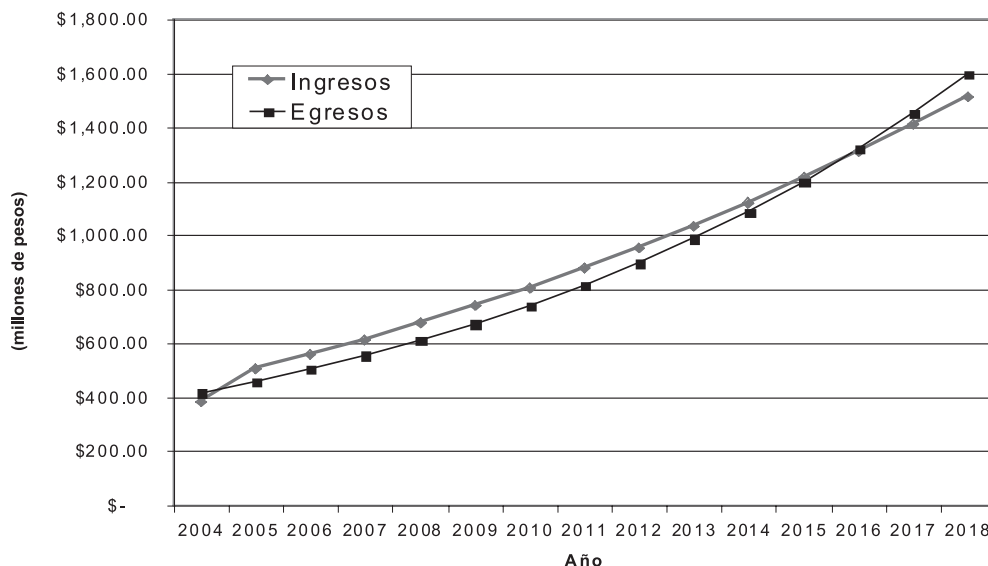
Cabe resaltar que la madurez y responsabilidad mostrada por la Sección 38 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, se tradujo en un consenso político, como lo denota el decreto que obliga al Estado a mayores aportaciones, el cual fue aprobado en el H. Congreso del Estado por unanimidad, y la reforma a la Ley de Pensiones por 31 votos a favor, 2 en contra y 2 ausencias.

3.1.4 Valuación actuarial del régimen de pensiones³⁸

“De acuerdo al último estudio actuarial disponible, el sistema de pensiones de la burocracia tiene un período de suficiencia entre 2023 y 2025, mientras que el relativo al magisterio alcanza dos o tres años. No obstante, en el último trimestre de 2004 se llevaron a cabo reformas a la Ley de Pensiones y Jubilaciones conducentes a proveer de mayor viabilidad financiera al Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Estatal, entre las cuales destacan: la modificación en la edad para tener derecho a la jubilación, el obtener una pensión mínima garantizada sobre un sueldo regulador, el cambio en el esquema de aportaciones a cuentas individuales y a fondo solidario (para garantizar las pensiones mínimas), el incrementar las aportaciones por parte del Estado (gobierno) y por parte del Magisterio (trabajadores), entre otras. Con lo anterior se estima que la viabilidad financiera del sistema mejore considerablemente”, como se puede apreciar en la gráfica siguiente:

38 La información de esta sección se obtuvo del comunicado de prensa de la calificación del Estado de Coahuila realizado por la calificadora internacional Fitch Ratings, de fecha junio 05 de 2006.

Cobertura Asegurada



Fuente: Secretaría de Finanzas Gobierno de Coahuila.

3.1.5 Logros Principales

Con las medidas adoptadas en Coahuila se puede afirmar que después de concluido el proceso de modernización y saneamiento financiero, el Estado cuenta con Finanzas públicas fortalecidas, como lo demuestra la calificación AA+ que la empresa calificadoras Fitch Rating le otorga al riesgo crediticio de Coahuila. Así mismo se confirma con la otorgada por Standard and Poor's de mxAA; se resuelven las amenazas y la debilidad financiera del sistema de pensiones, garantizando los beneficios de los trabajadores y se fortalece el sistema educativo en favor de todos los coahuilenses.

El proceso descrito resuelve la problemática financiera del sistema magisterial de pensiones del estado de Coahuila y debe constituir un antecedente sobresaliente en el diseño de soluciones para otros casos en la República.

3.1.6 Conclusiones del Apartado

- En general, los sistemas de pensiones públicos mexicanos han estado bajo presión financiera en las últimas décadas, en parte debido a los cambios

demográficos de la población y a sus esquemas inadecuados de contribución-beneficio.

- El sistema de pensiones público del estado de Coahuila, es un modelo mixto, que tienen cuentas individuales para los trabajadores; dichas cuentas tienen un pilar obligatorio y uno voluntario, además de considerar una pensión mínima garantizada.
- Este modelo de pensiones público permite la portabilidad de la pensión a otros sistemas de pensiones.
- Después de concluido el proceso de reforma del sistema de pensiones del magisterio estatal, el Estado cuenta con Finanzas públicas fortalecidas, como lo demuestran las calificaciones de las calificadoras internacionales otorgadas: doble AA, (una de ellas positiva), las calificaciones más altas obtenidas por un estado del país.
- Vale la pena invertir recursos en conocer, cuantificar, modernizar y tratar de resolver la problemática de la insolvencia de los sistemas públicos de pensiones.
- El proceso de reforma resuelve la problemática financiera del sistema magisterial de pensiones del estado de Coahuila y debe constituir una experiencia sobresaliente en el diseño de soluciones para otros sistemas públicos estatales de pensiones en el país.

3.2 CASO ESTADO DE MÉXICO.

El presente apartado inicia con una síntesis del diagnóstico 2007 realizado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en materia de los Sistemas de Seguridad Social en los Estados y en el cual resaltan las características principales de dichos sistemas; posteriormente se muestran los sobresalientes logros de la Reforma a la Ley del Sistema de Pensiones Públicos del Estado de México realizada en el año 2002 en comparación con la Ley anterior; finalmente se muestran las posibles implicaciones de la reciente reforma a la Ley del ISSSTE para el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), en caso de adherirse a la misma con el fin de coadyuvar a la formación del Sistema Nacional de Pensiones.

Introducción

En el marco de referencia de la crítica situación financiera de la mayoría de los sistemas públicos de pensiones en el país, hay que destacar la experiencia del Estado de México, quien llevó a cabo una importante reforma a su sistema público de pensiones en el año 2002 y con ello la posibilidad de hacer sustentable financieramente sus pasivos actuariales.

La reforma ha permitido corregir variables paramétricas que definen las condiciones de acceso a los beneficios del sistema de pensiones. Sus características generales han sido el incremento en la edad de jubilación, el tratamiento generacional diferenciado, su impulso a través del consenso con el congreso local y los sindicatos, y la creación de un sistema mixto de pensiones que comprende un sistema solidario de reparto y otro de capitalización individual.

Para contar con un marco general, a continuación se expone una síntesis del diagnóstico general de los sistemas públicos de pensiones de las Entidades Federativas realizado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.2.1 Características principales de los Sistemas de Seguridad Social en los Estados.³⁹

La seguridad social en los estados está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto en el artículo 3º. de la Ley del Seguro Social y demás disposiciones jurídicas en la materia.

Los sistemas públicos encargados de proporcionar beneficios de seguridad social incluyen el derecho a la pensión, el cual está garantizado por el Estado. Existen diversos tipos de instituciones y por lo tanto, diversas características, como pueden apreciarse algunas de ellas en el siguiente cuadro:

39 *Esta sección del apartado se basa en el Diagnóstico 2007, capítulo 3 Financiamiento para Entidades Federativas y Municipios, apartado 3.5 Sistemas de Seguridad Social en los Estados, realizado por la UCEF de la SHCP.*

Seguridad Social en la República Mexicana

ENTIDADES	SISTEMA DE SEGURIDAD	PERSONAL ASEGURADO
Baja California Sur (1)	ISSSTE	Burocracia
Distrito Federal (1)	ISSSTE / Caja de Prev. para Trab. a Lista de Raya DF	Burocracia; Trabajadores Lista de Raya; Policía
Hidalgo (1)	ISSSTE / Gob. Est.	Burocracia; Magisterio
Quintana Roo (1)	ISSSTE	Burocracia
Aguascalientes	ISSSSPEA	Burocracia
Baja California (2)	ISSSTECALI	Burocracia; Magisterio
Campeche	Inst. Seg. Serv. Soc. Trab. Edo. Camp.	Burocracia
Coahuila (3)	Inst. de Pens. Trab. del Estado / D. Pensiones Trab. Educación	Burocracia; Magisterio
Colima	D. de Pensiones	Burocracia
Chiapas	ISSSTECH	Burocracia
Chihuahua	Pensiones Civiles Edo Chih.	Burocracia
Durango	D. Pensiones Edo. Dgo.	Burocracia
Guanajuato	Inst. Seg. Soc. Edo. Gto.	Burocracia
Guerrero	Inst. Seg. Soc. Serv. Pub. Edo. de Gro.	Burocracia
Jalisco	D. de Pensiones del Edo.	Burocracia
México	ISSSEMYM	Burocracia
Michoacán	D. Pensiones Civiles Gob. Edo. de Mich.	Burocracia
Morelos	Inst. Seg. Serv. Soc. Edo. de Mor.	Burocracia
Nayarit	Fdo. Pens. Trab. Serv. Edo.	Burocracia
Nuevo León	ISSSTELEON	Burocracia
Oaxaca	Ofic. Pensiones Edo. Oax.	Burocracia
Puebla	ISSSTEP	Burocracia
Querétaro	Gob. Estado	Burocracia
San Luis Potosí	D. de Pensiones	Burocracia
Sinaloa (3)	ISSSTESIN / Gob. Est.	Magisterio; Burocracia
Sonora	ISSSTESON	Burocracia
Tabasco	Inst. Seg Soc. Edo. Tab.	Burocracia
Tamaulipas	UPYSSET	Burocracia; Magisterio
Tlaxcala	Pensiones Civiles del Edo. Tlaxcala	Burocracia
Veracruz	Inst. Pens. Edo. de Ver.	Burocracia
Yucatán	ISSTEY	Burocracia
Zacatecas	Inst. Seg. y Serv. Soc. Trab. Est. Zac.	Burocracia

(1) Parcial o totalmente están incorporados al ISSSTE

(2) Se administran por separado en la misma institución al Magisterio y a la Burocracia

(3) Existen dos instituciones diferentes que otorgan pensiones y jubilaciones

Fuente: SHCP-UCEF, con datos de las Entidades Federativas.

Con excepción de algunas entidades federativas, la gran mayoría de ellas ofrece esquemas de pensiones denominados de “beneficio definido”, con requisitos para su otorgamiento y cuantías de beneficios similares a los que establece la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE).

Algunas entidades federativas han mantenido sistemas de pensiones de beneficios definidos, en su mayoría generosos, pero no sustentables. Los servidores públicos pueden retirarse con 25 o 30 años de servicio, sin importar la edad. Por lo que varios estados tienen pensionados de alrededor de 40 años y en consecuencia, recibirán beneficios de pensiones por más tiempo del que contribuyeron al sistema; estos factores afectan la sustentabilidad financiera a largo plazo de los sistemas de pensiones públicos estatales.

En la siguiente sección se revisan los cambios más significativos derivados de la reforma a la Ley del Sistema de Pensiones Públicos del Estado de México realizada en el año 2002.

3.2.2 La Reforma del Sistema de Pensiones Públicos del Estado de México y los Cambios más Significativos en Comparación con la Ley Anterior.

Antecedentes y evolución

El Sistema de Pensiones Públicos de la Entidad se remonta al año 1946, cuando se establecen las bases institucionales para la creación de la seguridad social en el gobierno del estado. En el decreto número 24 de la XXXVIII Legislatura Local se promulga la *Ley de Pensiones para empleados del Estado de México y Municipios*, entrando en vigor el 17 de junio de 1951 y crea la Dirección de Pensiones del Estado de México, organismo público descentralizado. La creciente demanda de la población derechohabiente, da como resultado que en 1969, se transforme la Dirección de Pensiones en el actual ISSEMYM, mediante el Decreto que da lugar a la *Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados*.

Los avances y la complejidad del entorno hacen necesaria la modificación de la ley nuevamente en 1994, cambio que viene a fortalecer las funciones médicas y las prestaciones socioeconómicas y que replantea la cobertura de sus servicios, para ello se modifica el marco normativo del Instituto, dando lugar a una nueva Ley, que abroga la de 1994.

En el mes de agosto de 2002, como respuesta a las demandas de la población derechohabiente, el acelerado desarrollo tecnológico y los avances en la medicina, entre otros factores, se inaugura el Centro Médico ISSEMYM.

Así, es el ISSEMYM una institución que con su más de medio siglo de operación se ha convertido en una organización valorada y reconocida por su esencia central que ha sido y será siempre la de servir a los trabajadores del sector público.

Principales logros en el Sistema de Pensiones Públicos del Estado de México derivados de la reforma realizada en el año 2002.

A finales del año 2001, un diagnóstico de la seguridad social en la entidad y a la luz de los cambios del contexto, se producen acciones trascendentales que modifican el marco normativo del ISSEMYM, dando lugar a una nueva Ley, que abroga la de 1994. Esta Ley permite a dicho Instituto ampliar la cobertura para los hijos de los servidores públicos que continúen estudiando, a fin de que puedan permanecer como derechohabientes hasta los 25 años; dar un enfoque integral a los servicios de salud, con una visión preventiva y de corresponsabilidad entre el Instituto y sus derechohabientes, y principalmente ofreciendo siempre un servicio de calidad, eficiente y cálido; también permite establecer la creación de un seguro facultativo, con la finalidad de extender los servicios de salud a descendientes o ascendientes de los servicios públicos, mediante el pago de una cuota; dar el acceso inmediato a los servicios de maternidad, sin tener que esperar seis meses de cotización del servidor público, y reglamentar los riesgos de trabajo.

En cuanto a lo relacionado con las pensiones, con esta nueva reforma se crea en la entidad un esquema novedoso para reconocer las condiciones del mercado laboral, con el propósito de evitar la pérdida de algunos derechos del trabajador que se suceden cuando cambia de trabajo, por lo que, mediante la firma de convenios, se podrán trasladar los años de servicio acumulados en otros sistemas de seguridad social.

Cambio del sistema de beneficios definidos a un sistema mixto

El sistema de pensiones que operaba el Instituto es el denominado de beneficios definidos, es decir, de reparto solidario. Sin embargo con este modelo no se lograba una pensión satisfactoria al estar ligada únicamente al sueldo base, por lo que se propuso complementarlo con un sistema de capitalización individual.

Con este sistema mixto se cumple con un doble propósito de mejorar las pensiones de los trabajadores actuales y disminuir los riesgos estructurales, al no hacer descansar todo el éxito de la seguridad social en un solo esquema.

Por lo tanto, las pensiones se basan en un régimen mixto que comprende un sistema solidario de reparto (el cual tendrá como límite máximo un monto por pensión equivalente a 12 veces el salario mínimo), y otro de capitalización individual; el primero se otorga de los fondos que se constituyen en una reserva común como pensión a los servidores públicos que cumplan con los requisitos que marca la ley —las pensiones por jubilación, edad y tiempo de servicio, inhabilitación, retiro en edad avanzada y fallecimiento.

El sistema de capitalización individual es un régimen cuyo propósito es crear una cuenta individual de los servidores públicos afiliados al régimen de seguridad social que otorga el Instituto. Este método combinado permite ahorrar y contar con un ingreso adicional en el retiro. El Sistema Mixto de Pensiones fue aprobado el 3 de enero de 2002 y entró en vigor a partir del primero de julio de dicho año.

Requisitos para obtener la jubilación: edad y años de servicio

El sistema de pensiones estaba diseñado para personas con una expectativa de vida entre cincuenta y cinco y sesenta años. Actualmente esta esperanza es de más de setenta y cinco años, por lo tanto, si se hubiera conservado en la ley la posibilidad de que una persona se jubile a los treinta años de servicio sin límite de edad, se promoverían pensiones desde muy temprana edad, por lo que su pago se extendería por un periodo mayor al cotizado, lo que atentaría contra la viabilidad financiera del sistema, poniendo en riesgo su eficacia. Por tal motivo, se propuso la modificación de la edad para ajustarla a la realidad, estableciendo para las pensiones por jubilación un límite de cincuenta y siete años de edad y treinta y cinco de servicio, con la posibilidad de que el servidor público continúe en el servicio activo por más tiempo, incentivándolo con un pago adicional a su sueldo como pensionado.

Compensación de edad por años de servicio

Se establece la posibilidad de sustituir edad por tiempo de servicios, así una persona de cincuenta y seis años de edad y treinta y seis de servicio, podría compensar la falta de un año de edad, con el año de servicio excedente, hasta que ambos conceptos sumen 92; esta norma será aplicada a los servidores públicos que ingresen después del inicio de vigencia de la reforma, respetándose sin excepción los derechos de los trabajadores en activo.

Estímulo por permanencia.

El estímulo por permanencia es un incremento de 30% al monto definido por pensión en caso de permanencia. Este estímulo por permanencia aplicará únicamente

para aquellos servidores públicos que hayan optado por participar en el sistema de capitalización individual, excluyendo de este beneficio, también a aquellos servidores públicos que al momento de entrar en vigor esta ley, tuvieran más de 30 años de servicio.

Sistema de cuenta individual

Este régimen de capitalización individual es opcional para los servidores públicos activos antes de entrar en vigor la reforma de 2002.

Este sistema de cuenta individual tiene como finalidad fomentar una cultura de ahorro del trabajador y además constituir un capital que se incrementará con los rendimientos que reciba, lo que permitirá al servidor público contar con un patrimonio que le permita aumentar el monto de su pensión o bien establecer una inversión redituable que le garantice un retiro digno.

La pensión de contribución definida denominada sistema de capitalización individual se financiará con un porcentaje equivalente al 3.25% del sueldo sujeto de cotización, del cual, le corresponde al servidor público una cuota de 1.4% y a la institución pública el restante 1.85%. Además hay la posibilidad de tener una subcuenta voluntaria, que se integrará con las cuotas que decida hacer el servidor público y en su caso con las aportaciones que se convengan entre servidores e institución pública

Ampliación de la base de cotización

Para lograr una participación más equitativa y solidaria de los servidores públicos, se propuso sustituir el parámetro de sueldo base, por el de sueldo sujeto a cotización, el cual se entiende como el conjunto de las prestaciones que perciba el servidor público, con motivo de la relación del trabajo, exceptuando el aguinaldo, la prima vacacional, bonos de desempeño que no tengan el carácter permanente, viáticos, pagos que tengan la finalidad de compensar la ubicación geográfica o el nivel de las escuelas tratándose del magisterio, prima de antigüedad o estímulos prejubilatorios.

Incremento escalonado de las cuotas y aportaciones para pensiones.

Se propuso incrementar las cuotas y aportaciones en forma escalonada del 2002 al 2007, para lograr un sistema que dé suficiencia económica al sistema. Dichas cuotas pasarán gradualmente de 4.1% del Sueldo Base de Cotización al 5.5% del sueldo sujeto a cotización. (La aportación del Instituto es del 7.5% de dicho sueldo para cubrir este concepto).

Lo anterior, es con el fin de fortalecer la viabilidad del sistema de seguridad social y para que el Instituto pueda cumplir con los fines sociales que la ley le encomienda.

Carácter fiscal de las cuotas y aportaciones

Para garantizar los derechos de los servidores públicos que se generan por la contribución de sus cuotas y las aportaciones de las instituciones públicas, se propuso otorgarles el carácter fiscal, para que el cobro de los créditos correspondientes pueda efectuarse a través del procedimiento administrativo de ejecución.

A continuación se presenta un cuadro resumen que muestra y compara los cambios más significativos en materia de pensiones derivados de la Reforma a la Ley de Pensiones del Estado de México en el año 2002 en relación con la Ley anterior:

CONCEPTO	LEY DE PENSIONES ANTERIOR	NUEVA LEY DE PENSIONES
Tipo de Sistema	Beneficio Definido	Sistema Mixto (Beneficio definido y capitalización individual)
Monto máximo de la pensión solidaria	Hasta 10 veces el salario mínimo	Hasta 12 veces el salario mínimo
Pensión por jubilación: Requisitos de edad y años de servicio	Sin límite de edad y 30 años de servicio; la tasa de reemplazo de la pensión equivale al 100% del promedio de su sueldo base de conformidad con los artículos 61 a 64	57 años de edad y 35 de servicio; la tasa de reemplazo de la pensión equivale al 95% del promedio de su sueldo de referencia de conformidad con los artículos 68,69,86 y 87
Estímulo por permanencia	Desde: 1 año = incremento de 3% Hasta: 7 o más años = incremento 21%	Incremento de 30%, aplica si opta por participar en el sistema de capitalización: No aplica a servidores que al entrar en vigor esta Ley tuvieran más de 30 años de servicio.
Compensación de edad por años de servicio	No se contemplaba	Puede compensar la falta de un año de edad con un año de servicio excedente. (Esta norma será aplicada a los servidores públicos que ingresen después del inicio de vigencia de la reforma)
Pensión de retiro por edad y tiempo de servicio	55 años y mínimo 15 de servicio	60 años y mínimo 17 de servicio

CONCEPTO	LEY DE PENSIONES ANTERIOR	NUEVA LEY DE PENSIONES
Pensión de retiro por edad avanzada	60 años y 12 mínimo de servicio	65 años y 15 mínimo de servicio
Años de servicio para recibir pensión por inhabilitación (por causas ajenas al servicio) o pensión para beneficiarios por muerte del trabajador	Mínimo 10 años de servicio, pensión equivalente en este caso a 45% del sueldo base	1 año de servicio (hasta 15 años), pensión equivalente en este caso a 40% del sueldo de referencia
Sistema de cuentas individuales	No se contemplaba	Incluye dos cuentas: (Este régimen de capitalización individual es opcional para los servidores públicos activos antes de entrar en vigor la reforma) Una obligatoria (Se financiará con un porcentaje equivalente al 3.25% del sueldo sujeto de cotización, del cual, le corresponde al servidor público una cuota de 1.4% y a la institución pública el restante 1.85%) y Una Voluntaria
Base de la Cotización	Sueldo Base	Sueldo Sujeto a Cotización
Cuotas y Aportaciones	3% del Sueldo Sujeto a Cotización para prestaciones médicas y 5.5% para prestaciones socioeconómicas (trabajadores). Mismos montos para el IS-SEMYM	Trabajadores: 3.5% del Sueldo Sujeto a Cotización para prestaciones de salud, y 5.5% para pensiones (4.1% para fondo de reparto de solidaridad y resto para la cuenta individual); ISSEMYM: 4.5% del Sueldo Sujeto a Cotización para prestaciones de salud, 7.5% para pensiones (5.65 para fondo de reparto de solidaridad y resto para la cuenta individual); El incremento para ambos es gradual.
Medio de garantía de derechos	No se contemplaba	Carácter fiscal de las Cuotas y Aportaciones

Como se puede ver de la reforma a la Ley de Pensiones del Estado de México, en el año 2002 sobresale su sistema mixto de pensiones, el monto máximo de la pensión solidaria, el carácter fiscal de las cuotas y aportaciones, la posibilidad de la portabilidad de los derechos adquiridos mediante la firma de convenios y la factibilidad para que periódicamente se realicen los ajustes pertinentes que permitan la sustentabilidad del sistema público de pensiones.

Valuación actuarial del sistema

De acuerdo con Información estadística del ISSEMYM y a la fecha del último estudio actuarial: al 31 de diciembre de 2005, el período de suficiencia o año a partir del cual se requerirán aportaciones extraordinarias se estimaba en 20 años, lo anterior, lo hace ser uno de los sistemas públicos de pensiones locales con mayor solvencia en el mediano plazo.

3.2.3 Prospectiva de la seguridad social al año 2011

Se determinarán los mecanismos necesarios para que periódicamente se realicen los ajustes a las variables paramétricas que permitan mantener la sustentabilidad financiera del sistema público de pensiones y que a la vez estimule la permanencia de los trabajadores en activo en el servicio público para incrementar los años de cotización a los respectivos fondos.

Así mismo, se habrán convenido los acuerdos necesarios para dar seguridad a la portabilidad de todos los derechos adquiridos.

Por otra parte, la reserva técnica del sistema de seguridad social se verá fortalecida al hacer efectivo el carácter fiscal de las cuotas y aportaciones, haciéndolas obligatorias para los Ayuntamientos y los Organismos Públicos que no se encuentren al corriente en el pago de sus aportaciones y cuotas.

El nuevo modelo mixto de seguridad social del estado de México deberá diseñarse en un mediano plazo para que alcance la universalidad, principalmente en materia de salud, pero además, sienta las condiciones para estimular la cotización de los agentes económicos independientes. Finalmente se pretende la operación de programas especiales para que entre la población se genere una cultura de la seguridad social.

3.2.4 Calificación Crediticia de la Entidad y análisis de sus Pasivos Contingentes⁴⁰.

El pasado 18 de abril de 2007 la calificadoradora internacional Standard & Poor's sube la calificación del estado de México a 'mxBBB-' y señala que su perspectiva es estable.

Entre otras fortalezas que respaldan la calificación crediticia menciona la siguiente:

- Un sistema de pensiones temporalmente fondeado que cuenta con recursos suficientes para los próximos 20 años.

Señala que el estado de México no realiza contribuciones extraordinarias a su sistema de pensiones y gracias a la reforma realizada en 2002, el sistema se encuentra completamente fondeado al menos hasta 2025 y que el estado efectúa estudios actuariales periódicos para determinar el alcance del déficit actuarial, y en el último (completado con cifras al cierre de 2005) se calcula este déficit ligeramente por encima de 1x el ingreso total del estado para 2006 en el escenario más favorable, hasta un elevado 3.3x en el peor escenario. También menciona que aunque la reciente reforma del estado liberó algunas presiones, todavía existe la necesidad de atender esta contingencia futura.

Por su parte la calificadoradora internacional Fitch Ratings mejoró la calificación del estado de México a BB+(mex), el 29 de septiembre de 2006.

Señala al igual que la anterior calificadoradora, que en materia de seguridad social, considerando la última reforma realizada (2002) y los resultados de su último estudio actuarial (dic. 2005), se reporta un período de suficiencia de aproximadamente 20 años, con lo cual, dice, esta contingencia está acotada a mediano y largo plazo; sin embargo, comenta que el ISSEMYM tiene actualmente como principal tarea vigilar el incremento de su reserva (\$5,813.6 mdp) para alcanzar los objetivos planteados de acuerdo a dicho análisis. Además de que en la parte de servicios médicos, durante 2005 se presentó un déficit y que de acuerdo al estudio actuarial mencionado, se proyecta para los próximos años, faltantes de recursos en esta área, los cuales oscilan en cantidades que no representan una contingencia importante para la entidad; no obstante, señala que es importante reorientar estrategias en este tema para prever un desajuste mayor, tal y como se presentó en el pasado.

⁴⁰ *Esta sección toma los aspectos sobresalientes en la materia, de los comunicados de prensa de las calificadoras internacionales Standard and Poor's y Fitch Ratings de la calificación del estado de México.*

Como se puede apreciar en los comunicados de las calificadoras internacionales, una fortaleza importante para respaldar la calificación y mantenerla estable o incluso coadyuvar a subirla es el fondeo sustentable de las obligaciones contingentes de los sistemas de pensiones públicos.

Finalmente, en el siguiente apartado sólo se hace referencia a la reciente reforma del ISSSTE y sus posibles implicaciones para las entidades federativas (entre ellas el estado de México), en caso de que quisieran adherirse a la misma, con el fin de contribuir y emprender el camino hacia un sistema nacional de seguridad social.

3.2.5 La Reforma del ISSSTE y sus posibles implicaciones para el ISSEMYM en caso de que considerara adherirse a la misma con el fin de contribuir a la formación de un Sistema Nacional de Pensiones.

La Reforma del ISSSTE

El 31 de marzo de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva “Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”. A continuación se resaltan los aspectos principales de la reforma y sus posibles implicaciones para el ISSEMYM en caso de que considerara adherirse a la misma con el fin de contribuir a la formación de un Sistema Nacional de Pensiones.

Esta Ley tiene como uno de sus propósitos centrales emprender el camino hacia un sistema nacional de seguridad social con plena portabilidad de los servicios y derechos de la seguridad social al trabajador.

En relación a la portabilidad es importante cumplir con las dos condiciones siguientes: homologar los conceptos que en las leyes de seguridad social amparan al trabajador (seguros, servicios y prestaciones) y la otra condición es la creación de cuentas individuales.

La nueva Reforma del ISSSTE tiene una serie de posibles implicaciones para los gobiernos locales, que conviene subrayar. No debe perderse de vista como ya se mencionó en otro apartado de este capítulo, que la nueva Ley inicia el camino hacia un sistema nacional de seguridad social que otorga portabilidad de los servicios y derechos de la seguridad social al trabajador.

De hecho la visión de la nueva Ley del ISSSTE va en el sentido de facilitar el camino a las entidades federativas y los municipios hacia un sistema nacional de seguridad social, a través de convenios que podrán celebrar con el ISSSTE. En relación con lo anterior, volvemos a citar el Artículo 1 de la Ley, el cual establece que:

Artículo 1. *La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:*

.....

VIII. Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

Más adelante, se manifiesta la posibilidad de la “Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio” que prevé la nueva Ley del ISSSTE, en los Artículos 204 y 205. En virtud de que su contenido es extenso y dada su trascendencia para el ámbito estatal a continuación nuevamente se exponen algunos puntos centrales de sus ordenamientos:

Artículo 204:

El Instituto podrá celebrar convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas o de los municipios y sus Dependencias y Entidades, a fin de que sus Trabajadores y Familiares Derechohabientes reciban los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta Ley.

Para la celebración de estos convenios de incorporación, las Dependencias y Entidades de carácter local antes mencionadas, deberán garantizar incondicionalmente el pago de las Cuotas y Aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria.

Artículo 205:

Los convenios de incorporación deberán prever que los seguros, servicios y prestaciones que se proporcionen a los Trabajadores incorporados al Instituto por virtud del convenio sean iguales a los que se brindan a los Trabajadores incorporados.

En los convenios de incorporación que incluyan reconocimiento de antigüedad deberán pagarse o garantizarse previamente las Reservas que resulten de los estudios actuariales para el puntual cumplimiento de los seguros, prestaciones y servicios que señala esta Ley. Asimismo, deberán realizarse las Aportaciones necesarias a las Cuentas Individuales de los Trabajadores incorporados para que su saldo sea equivalente a la antigüedad que se les pretenda reconocer.

Por la importancia que tienen los ordenamientos que en los citados artículos se han expuesto, su contenido deberá ser objeto de extensos análisis por parte del ISSEMYM, ya que si bien para cumplir con la portabilidad sí reúne la primera condición que es contar con un sistema de cuentas individuales, por otra parte y de acuerdo a los dos últimos artículos señalados de la nueva Ley del ISSSTE, el ISSEMYM para poder firmar un convenio de adhesión con el ISSSTE deberá cumplir con la segunda condición que consiste en la homologación de los seguros, prestaciones y servicios que se ofrezcan a los trabajadores, además de garantizar incondicionalmente el pago de las Cuotas y Aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria.

Finalmente, será muy importante tomar en consideración que en los convenios de adhesión que incluyan reconocimiento de antigüedad deberán pagarse o garantizarse previamente las Reservas que resulten de los estudios actuariales para el puntual cumplimiento de los seguros, prestaciones y servicios que señala la Ley del ISSSTE, asimismo, deberán realizarse las Aportaciones necesarias a las Cuentas Individuales de los Trabajadores incorporados para que su saldo sea equivalente a la antigüedad que se les pretenda reconocer.

Por todo lo anterior, el ISSEMYM deberá calcular los impactos correspondientes tanto en el ámbito administrativo, como en el legal y sobre todo en el de las finanzas públicas estatales, con el fin de evaluar los costos beneficios de sus adhesión al ISSSTE y con ello contribuir a la formación del Sistema Nacional de Pensiones.

3.2.6 Conclusiones del Apartado

- Varias entidades federativas han mantenido sistemas de pensiones de beneficios definidos, muchas veces generosos, pero no viables.
- En la mayoría de los casos, si un sistema se reforma, requiere de ajustes en el esquema de beneficios y/o incremento de cuotas y aportaciones para que vuelva a ser financieramente viable.
- Las pensiones del ISSEMYM se basan en un régimen mixto que comprende un sistema solidario de reparto y otro de capitalización individual; con este sistema mixto se cumple con un doble propósito, mejorar las pensiones de los trabajadores actuales y disminuir los riegos estructurales.
- La nueva ley de pensiones del ISSEMYM contempla la compensación de edad por años de servicio, es decir, se establece la posibilidad de sustituir edad por tiempo de servicios.

- En la reforma a la ley de pensiones del ISSEMYM sobresale el estímulo por permanencia, dicho estímulo se refleja en un incremento de 30% al monto definido por pensión.
- El estudio actuarial realizado el 31 de diciembre de 2005 contempla un período de suficiencia estimado de 20 años, a partir del cual se requerirán aportaciones extraordinarias.
- De acuerdo con la prospectiva de sustentabilidad del sistema de pensiones del ISSEMYM se contempla determinar los mecanismos necesarios para que periódicamente se realicen los ajustes que permitan mantener dicha sustentabilidad y que a su vez estimule la permanencia de los trabajadores en activo en el servicio público para incrementar los años de cotización a los respectivos fondos.

CAPÍTULO 4

Situación de la Seguridad Social en algunos Municipios de México

Este capítulo versa sobre la situación de la seguridad social en el ámbito de los gobiernos municipales de México. Se reconoce que existen varios estudios sobre este tema aplicados al ámbito federal y de los estados, pero se observa la ausencia de investigaciones que aborden la materia desde una óptica municipalista.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo inicia exponiendo los aspectos fundamentales que sustentan el régimen jurídico de la seguridad social en México, y paulatinamente se centrará dicho análisis en el ámbito municipal.

Para tales afectos, el enfoque se apoyará en el campo constitucional, para después dar paso a las leyes del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Posteriormente, se expondrá una breve panorámica nacional sobre la situación financiera que guardan algunos sistemas de pensiones⁴¹ municipales, de conformidad con la escasa información disponible en la materia.

Finalmente, se anotarán algunas conclusiones, así como algunos lineamientos que servirán para la sana administración de los organismos de pensiones en el ámbito municipal.

41 *Un sistema de seguridad social comprende rubros más amplios que un sistema de pensiones, ya que una pensión sólo está referida a un derecho que incorpora una ley de seguridad social o contrato y se otorga después del cumplimiento pleno de los supuestos y requisitos establecidos en la norma, generalmente asociados a: retiro, invalidez, cesantía en edad avanzada, vejez, riesgo del trabajo y pensiones por causa de muerte: viudez, concubinato, orfandad y ascendencia.*

4.1. FUNDAMENTOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

En este apartado se puntualizarán las bases del régimen jurídico de la seguridad social para todos los mexicanos, espacio en el cual se abordará el caso de los trabajadores municipales.

El Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, a la vez que establece las bases para la organización social del trabajo. Para el efecto, formula que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán para los trabajadores de los Apartados A (entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo) y B (Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal, banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano).

Adicionalmente, se transcribe de nuevo por su relevancia en el tema la Fracción XXIX del Artículo 123, la cual puntualiza que: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;”

En lo que respecta a los municipios, es relevante citar el Artículo 13 de la Ley del Seguro Social, ya que prevé la incorporación voluntaria al régimen obligatorio que dicha Ley comprende:

Artículo 13. *Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:*

....

V. *Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.*

Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo.

Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal.

En este mismo sentido, la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), manifiesta una serie de efectos para aquellos municipios que se adhieran voluntariamente al régimen obligatorio de esta norma.

Sin duda alguna como ya se menciono anteriormente, el espíritu de la nueva Ley del ISSSTE va en el sentido de facilitar el camino hacia un sistema nacional de pensiones que incorpore a las entidades federativas y los municipios, a través de los convenios que podrán celebrarse. Al respecto se señala nuevamente por su relevancia para el ámbito municipal el Artículo 1 de la Ley, el cual establece que:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:

.....

VIII. Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

Posteriormente, en el Título Tercero, denominado “Del Régimen Voluntario”, se manifiesta la posibilidad de la “Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio” que prevé la Ley del ISSSTE, en los Artículos 204 y 205, los cuales por su importancia para los gobiernos municipales se señalan de nuevo a continuación los puntos centrales:

Artículo 204:

- El Instituto podrá celebrar convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas o de los municipios y sus Dependencias y Entidades, a fin de que sus Trabajadores y Familiares Derechohabientes reciban los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta Ley.
- Para la celebración de estos convenios de incorporación, las Dependencias y Entidades de carácter local antes mencionadas, deberán garantizar incondicionalmente el pago de las Cuotas y Aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria.

Artículo 205:

- Los convenios de incorporación deberán prever que los seguros, servicios y prestaciones que se proporcionen a los Trabajadores incorporados al Instituto por virtud del convenio sean iguales a los que se brindan a los Trabajadores incorporados.
- En los convenios de incorporación que incluyan reconocimiento de antigüedad deberán pagarse o garantizarse previamente las Reservas que resulten de los estudios actuariales para el puntual cumplimiento de los seguros, prestaciones y servicios que señala esta Ley
- Asimismo, deberán realizarse las Aportaciones necesarias a las Cuentas Individuales de los Trabajadores incorporados para que su saldo sea equivalente a la antigüedad que se les pretenda reconocer.

4.2. BREVE EXPOSICIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN ALGUNOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

De conformidad con las notas que se han expuesto en este apartado, los municipios disponen de varias opciones para administrar sus sistemas de seguridad social:

- Incorporación voluntaria al régimen obligatorio que prevé la Ley del Seguro Social.
- Incorporación voluntaria al régimen obligatorio que prevé la Ley del ISSSTE.
- Crear un sistema propio de seguridad social y de pensiones en lo particular.
- Adherirse al sistema de seguridad social que establezcan las legislaturas de los estados.

Cada mecanismo tiene sus propias modalidades administrativas, legales y financieras. Independiente del régimen legal que adopte el sistema de seguridad social de los municipios, tanto en materia de pensiones como en el caso de otro tipo de seguros y beneficios, en todas las modalidades deberán observarse ciertos principios que den sustento a la salud de sus finanzas públicas.

En efecto, en el caso de las pensiones, servicios médicos y otras prestaciones, es necesario que se cumpla con el llamado “Principio de Equilibrio Financiero”, el cual establece lo siguiente: en todos los seguros y contratos (incluyendo pensiones por

vejez, seguros médicos, etc.), el valor presente del flujo de pagos debe ser igual al valor de los fondos para afrontarlos. Cuando este principio se rompe y los pasivos actuariales superan a los activos (reservas, contribuciones y demás), aparece lo que se conoce como un déficit actuarial.

Cabe subrayar que a nivel nacional no existe información sobre la dimensión de los déficit actuariales de los municipios, toda vez que casi siempre se expresan en forma consolidada bajo el rubro de las “entidades federativas”. A continuación se ofrece un ejemplo de lo que estamos señalando:

PASIVOS CONTINGENTES ESTIMADOS
(En Porcentaje del PIB 2005)

INSTITUCIONES	PASIVOS PASADOS	SERVICIOS FUTUROS	SERVICIOS TOTALES
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como asegurador (Ley 73)	20.52%	28.41%	48.93%
IMSS como patrón, Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP)	7.52%	2.97%	10.64%
ISSSTE	28.28%	23.14%	51.42%
ENTIDADES FEDERATIVAS	7%	5%	12%
ORGANISMOS Y EMPRESAS	14%	11%	25%
UNIVERSIDADES	1.5%	0.5%	2%
TOTAL	78.98%	71.02%	150%

Fuente: Lockton México, Abril 2007. Información publicada en el Periódico “El Financiero”, 10 de agosto de 2007.

Como puede observarse en la tabla anterior, se sabe que es alto el pasivo contingente ocasionado por el déficit actuarial de los sistemas de pensiones de las entidades federativas y municipios, pero se carece de un diagnóstico actualizado sobre tales obligaciones a largo plazo. Y menos aún desagregado por estados y municipios.

Asimismo, es necesario comentar algo importante: en el caso del IMSS y del ISSSTE, en los últimos años se han instrumentado importantes reformas (1997 y 2004, para el IMSS; 2007, para el ISSSTE). Las reformas estructurales de ambos esquemas permiten afirmar que el pasivo contingente derivado de las pensiones se ha detenido y se espera que disminuyan en el mediano y largo plazos. Sin embargo, en el caso de las entidades federativas y los municipios, al no disponerse de una

reforma generalizada, el comportamiento futuro de sus pasivos contingentes es incierta; y lo más probable es que estos pasivos tiendan a incrementarse.

4.3. PANORAMA NACIONAL DE LA SITUACIÓN DE LOS PASIVOS DE PENSIONES DE LOS MUNICIPIOS

A continuación se presenta una panorámica nacional sobre la situación de los sistemas de seguridad social de algunos municipios de México. La información fue proporcionada por la agencia calificadora internacional Fitch Ratings México⁴², a través de los reportes de prensa de las calificaciones otorgadas a algunos municipios mexicanos.⁴³

Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero.

El municipio de Acapulco de Juárez realiza aportaciones al ISSSPEG⁴⁴ y al ISSSTE por los trabajadores sindicalizados (1,938). En lo que se refiere a los trabajadores de confianza (1,439) y de seguridad pública (2,504), éstos están afiliados al IMSS, de esta forma el municipio no enfrenta una contingencia directa en materia de pensiones y seguridad social. Durante 2005, el municipio erogó un total de \$11.4 mdp⁴⁵ (1.1% / IFOs)⁴⁶ por concepto de aportaciones ordinarias a estas tres instituciones.

Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.

En la parte de pensiones, el municipio cuenta con una plantilla de 4,500 empleados y 135 pensionados. Las erogaciones requeridas por concepto de pensiones y jubilaciones se cubren como parte de su gasto corriente (\$4.5 mdp en 2006, 0.32% / IFOs), representando dicha situación una posible contingencia para la entidad en el largo plazo.

42 *http://www.fitchmexico.com/espanol/Listados/listado_finanzas.aspx. Cabe aclarar que por razones de espacio, cuando una entidad federativa dispone de dos o más calificaciones asignadas a sus municipios, se tomó en cuenta sólo uno de ellos a fin de disponer de un caso representativo para cada estado, en la medida de que fue posible.*

43 *Para las entidades federativas y municipios de México también se dispone de los servicios de calificación de parte de empresas prestigiadas como: Standard & Poor's y Moody's, las cuales también toman en cuenta los pasivos contingentes derivados de las pensiones para asignar una calificación de riesgo crediticio.*

44 *Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.*

45 *Millones de Pesos.*

46 *IFOs: Significa Ingresos Fiscales Ordinarios.*

Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México.

En el municipio de Atizapán de Zaragoza, el ISSEMyM⁴⁷ es la institución responsable de cubrir dichas erogaciones, no representando una contingencia directa para el municipio. En 2006, se destinaron \$24.7 mdp por concepto de aportaciones ordinarias al Instituto (4.3% / IFOs), correspondientes a los 2,654 trabajadores activos.

Municipio de Chihuahua, Chihuahua.

En lo que respecta a pensiones y jubilaciones, Chihuahua cuenta con el Instituto Municipal de Pensiones (IMPE, organismo descentralizado municipal), encargado de proveer los servicios de salud y realizar los pagos por pensión y jubilación a los trabajadores del municipio (2,564 trabajadores activos al 31 de diciembre de 2005). Este organismo cuenta con un fideicomiso que administra independientemente la parte de pensiones y jubilaciones (ingresos y gastos). A la fecha el trabajador y el municipio aportan cada uno por este concepto el 5.0% sobre el total de percepciones. En 2005 las aportaciones totales por este concepto ascendieron a \$15.8 mdp, mientras que las erogaciones del fideicomiso totalizaron \$6.4 mdp. Adicionalmente, el municipio paga directamente de su gasto corriente parte de la nómina de pensiones, correspondiente a personal que no llegó a cotizar en el IMPE; en 2005 la erogación por este concepto fue de \$8.9 mdp. Al cierre de 2005 se tenían registrados 393 jubilados y pensionados y el fondo de reserva del IMPE ascendió a \$31.5 mdp, el cual se ha fortalecido de forma importante en los últimos ejercicios. En lo que corresponde a servicios médicos, los trabajadores y el municipio realizan aportaciones del 7.0% cada uno sobre el total de percepciones. En 2005, las aportaciones por este concepto sumaron \$22.1 mdp. Adicionalmente, el Ayuntamiento de Chihuahua realiza transferencias para complementar los gastos de los servicios de salud, ascendiendo a \$60.4 mdp en el ejercicio 2005; dicha aportación presenta una alta tasa media anual de crecimiento (tmac) de 17.1% en el período 2001-2005; por lo que se han realizado acciones encaminadas a mejorar los controles y reducir costos, sin demeritar el servicio a los derechohabientes. Por lo anterior, Fitch dará seguimiento a la evolución que observen las aportaciones extraordinarias por este concepto.

Municipio de Celaya, Guanajuato.

El municipio realiza aportaciones al IMSS por pensiones, jubilaciones y servicios médicos de aquellos empleados con antigüedad menor a 10 años; adicionalmente, los jubilados y pensionados reciben un pago por parte de esta entidad, que se realiza

47 Instituto de Seguridad Social del Estado de México y sus Municipios.

como parte del GO⁴⁸ y en 2005 ascendió a \$7.8 mdp. En este año se planea llevar a cabo un estudio de previsión social y en 2007 una valuación actuarial que permitan dimensionar el problema y determinar las acciones a tomar al respecto. Al cierre de 2005 se contaba con un personal activo de 2,154 personas y 186 pensionados y jubilados.

Municipio de Corregidora, Querétaro.

En materia de seguridad social, la entidad cuenta con un convenio con la unidad médica de la Universidad de Querétaro, tanto para el servicio médico como para la provisión de medicamentos, siendo las erogaciones por este concepto de \$10.1 mdp. El personal activo del municipio es de 977 personas, de las que 885 son de planta, 181 sindicalizados, 92 eventuales y 301 de confianza. Actualmente sólo cuenta con 2 personas que han alcanzado la edad de jubilación, estando su inicio en trámite; asimismo, sólo tiene 18 personas incapacitadas, por lo que en este aspecto no tiene contingencias relevantes, si bien en el largo plazo puede verse afectado por no contar con un sistema formal de pensiones.

Municipio de Cuernavaca, Morelos.

El municipio de Cuernavaca es responsable de cubrir con gasto corriente las obligaciones por pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del municipio, por lo que dicha situación pudiera representar una contingencia para las finanzas municipales en el mediano y largo plazo. Al mes de octubre de este año, la entidad reporta 2,976 empleados activos y 378 jubilados y pensionados, registrando durante 2005 una erogación de \$17.6 mdp por este concepto (2.8% / IFOs).

Municipio de Culiacán, Sinaloa.

Las obligaciones por pensiones y jubilaciones pudieran representar una contingencia a largo plazo para la entidad, ya que el municipio no cuenta con un sistema formal para enfrentarlas. En diciembre de 2005, la entidad contaba con una plantilla de 5,397 trabajadores activos y 450 pensionados y jubilados. En el ejercicio 2005, la entidad cubrió como parte de su gasto corriente una erogación de \$35.9 mdp por concepto de pensiones y jubilaciones.

Municipio de Gómez Palacio, Estado de Durango.

El municipio cuenta con 2,270 trabajadores activos y 354 pensionados y jubilados. Al no existir un sistema formal de pensiones, el Ayuntamiento cubre la totalidad de las

48 GO significa Gasto Operativo

erogaciones de jubilados y pensionados; en 2005, estas erogaciones ascendieron a \$18.8 mdp (4.8% / IFOs). Por lo anterior, Fitch Ratings considera que de no crearse un fondo o un sistema formal, este gasto puede representar una contingencia para las finanzas municipales en el largo plazo.

Municipio de Guadalajara, Jalisco.

El municipio de Guadalajara presenta una situación comparativa favorable con otros municipios en materia de pensiones y jubilaciones, ya que sus trabajadores están afiliados a la Dirección de Pensiones del Estado de Jalisco (DPEJ), no representando dicha obligación una contingencia directa para el municipio. Al cierre de 2005 el municipio contaba con un personal activo de 12,320 personas. A la fecha la entidad se encuentra al corriente en sus aportaciones a la DPEJ, las cuales ascienden al 8% de la nómina de los trabajadores activos y totalizaron \$77.2 mdp en 2005 (2.6% / IFOs).

Municipio de Hermosillo, Sonora.

Las pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del municipio son responsabilidad del ISSSTESON (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, organismo descentralizado estatal), por lo que para Hermosillo esta situación no representa una contingencia directa, dado que su responsabilidad es solamente hacer aportaciones ordinarias a dicho organismo. No obstante lo anterior, a la fecha el municipio cubre una parte de dichas obligaciones no respaldadas por este Instituto, las cuales ascendieron a \$38.4 mdp en 2005 (3.5% / IFOs).

Municipio de Los Cabos, BCS.

En materia de pensiones y jubilaciones, el ISSSTE se encarga del pago a los pensionados y jubilados del municipio, no representando dichas obligaciones una contingencia directa para la entidad, al no verse afectada por un pasivo actuarial no fondeado como en otros municipios del país.

Municipio de Manzanillo, Colima.

Al cierre de 2005 el municipio de Manzanillo contaba con una planta laboral de 1,397 trabajadores activos, de éstos, 1,132 cotizan al IMSS, gozando de las prestaciones que esta Institución ofrece en materia de seguridad social, incluyendo el rubro de pensiones. En 2005, las aportaciones del municipio a dicha Institución totalizaron \$10.5 mdp (3.2% / IFOs). El resto del personal no cuenta con esta prestación, siendo

principalmente empleados eventuales. Cabe mencionar que el municipio otorga a todo el personal de base sindicalizado (581 empleados) una pensión adicional que se cubre por medio de la Dirección de Pensiones Civiles del Estado, misma que recibe aportaciones por parte del municipio y del trabajador (5.0% en conjunto sobre el salario base del trabajador conforme a la Ley de Pensiones Civiles del Estado). Adicionalmente, el Ayuntamiento provee un esquema de jubilación interno que cubre directamente de su gasto para aquellos trabajadores de base que cumplan con la antigüedad de servicio que la ley señala. Bajo este esquema hoy existen 20 jubilados y pensionados; y se registran durante 2005 erogaciones por este concepto del orden de \$3.2 mdp (1.0% / IFOs). Tomando en consideración que el municipio no cuenta con un fondo específico para hacer frente a esta última erogación, en opinión de Fitch Ratings lo anterior representa una contingencia en el largo plazo para las finanzas municipales.

Municipio de Matamoros, Tamaulipas.

En lo que respecta a obligaciones contingentes relacionadas con el pago de pensiones y jubilaciones, al cierre del ejercicio 2006 el municipio contaba con una planta laboral de 2,519 empleados activos y debe cubrir como parte de su gasto corriente el pago de 255 jubilados y pensionados. Al no contar con un sistema formal de pensiones, las obligaciones por dicho concepto, que ascendieron a \$8.4 mdp en 2006 (1.3% / IFOs) pudieran representar una contingencia a largo plazo.

Municipio de Mexicali, Baja California.

Al cierre de 2006, Mexicali registró un personal de 5,778 trabajadores activos y 60 jubilados y pensionados. El Ayuntamiento realiza aportaciones al ISSSTECALI (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Baja California), por lo que no enfrenta directamente posibles contingencias relacionadas con las pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del municipio.

En 2006 las aportaciones por concepto de seguridad social (pensiones y servicio médico) ascendieron a \$118.7 mdp, representando 7.0% de los IFOs.

Municipio de Morelia, Michoacán.

El municipio cubre con gasto corriente las obligaciones por pensiones y jubilaciones de los trabajadores sindicalizados al servicio de la entidad, por lo que pudiera representar una contingencia para las finanzas municipales en el mediano y largo plazo. Sin embargo, la administración municipal estableció la meta de conformar un fondo de pensiones, a través de una proporción de los recursos provenientes de

la venta de reservas territoriales. Al 31 de marzo de 2006, la entidad reporta 2,925 empleados activos y 76 pensionados y jubilados, registrando durante 2005, una erogación de \$3.5 mdp por este concepto (0.4% / IFOs).

Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo.

En materia de seguridad social, al carecer de un sistema formal de pensiones, las obligaciones por dicho concepto pudieran representar una contingencia en el largo plazo para Pachuca. Al cierre del ejercicio 2006, el municipio contaba con una plantilla de 2,126 empleados activos y debe cubrir como parte de su gasto corriente el pago de 163 pensionados, significando dicha erogación un monto de \$11.8 mdp (3.8% IFOs).

Municipio de Puebla, Puebla.

El municipio cuenta con 4,043 empleados activos y 626 pensionados, cubre las erogaciones por pensiones y jubilaciones con gasto corriente, erogando \$31.6 mdp en 2005 (2.0% / IFOs). En este sentido, el municipio avanzó con la realización de una valuación actuarial, cuyos resultados se recibieron en septiembre de 2006, los cuales determinaron una inviabilidad en el largo plazo del sistema actual y recomiendan la realización de reformas estructurales.

Municipio de Saltillo, Coahuila.

Con respecto a las obligaciones contingentes, en lo que se refiere a la situación de pensiones, el municipio de Saltillo se encuentra en una situación comparativa muy favorable respecto a la gran mayoría de los municipios que integran el GMF⁴⁹. La Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales, organismo descentralizado creado en 1983, es el encargado de cubrir las pensiones de los empleados de la entidad. A dicha Dirección, el municipio aporta el 12.0% del sueldo nominal del trabajador y este porcentaje se irá incrementando 0.5% cada año hasta llegar al 19.5% de la nómina a cotizar del trabajador. De acuerdo con un estudio actuarial realizado en 2003, la Dirección de Pensiones tiene un período de suficiencia hasta el año 2031. Al 31 de diciembre de 2005, el municipio de Saltillo contaba con una planta de 2,409 empleados activos y 293 pensionados, ascendiendo la aportación por pensiones a \$18.3 mdp (2.6% / IFOs) en 2005.

Municipio de San Juan del Río, Querétaro.

En materia de seguridad social, el municipio tiene convenio con un hospital local, el cual se encarga de prestar los servicios para los trabajadores del municipio.

49 GMF, Grupo de Municipios calificados por Fitch.

Las aportaciones a esta institución ascienden a un monto entre \$2.2 - \$2.4 mdp mensuales, encontrándose al corriente en sus pagos. Actualmente analizan la conveniencia de continuar con el mismo. Adicionalmente, el municipio erogó \$0.2 mdp por concepto de jubilaciones (12 personas).

Municipio de San Luis Potosí, SLP.

Al cierre de 2005, el municipio registraba 4,087 empleados activos y 590 jubilados y pensionados. Actualmente, la entidad no cuenta con un sistema formal de pensiones, y cubre las erogaciones requeridas como parte de su gasto corriente. En el ejercicio anterior, la erogación correspondiente al pago de pensiones y jubilaciones ascendió a \$23.3 mdp (2.6% / IFOs). De igual forma, la entidad eroga directamente los gastos por servicios médicos de los trabajadores del municipio, los cuales ascendieron a \$55.8 mdp en 2005 (6.3% IFOs). Por lo anterior, Fitch considera que de no realizar medidas que permitan mitigar la carga financiera que representan los gastos de seguridad social para San Luis Potosí, en el mediano y largo plazo dicha situación pudiera representar una contingencia para las finanzas municipales.

Municipio de San Pedro Garza García, NL.

En materia de pensiones y jubilaciones, San Pedro no cuenta con un sistema formal para enfrentar dichas obligaciones, cubriéndolas actualmente con gasto corriente. Al 31 de diciembre de 2006, se contó con 239 pensionados, ascendiendo la erogación anual por pensiones a \$21.7 mdp (2.8% IFOs).

Municipio de Tepic, Nayarit.

Los trabajadores están adheridos al régimen del IMSS desde 1976 mediante un esquema complementario (IMSS 60-70% y municipio 40-30% de las prestaciones); el total de las erogaciones efectuadas por concepto de seguridad social ascendió a \$24.6 mdp en 2006 (4.5% / IFOs). El municipio cuenta con un personal activo de 3,825 personas y 221 jubilados y pensionados.

Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

El municipio no cuenta con un sistema formal para hacer frente a sus obligaciones por pensiones, por lo que cubre estas erogaciones como parte de su gasto corriente. Si bien el monto correspondiente representa una baja proporción de sus IFOs (1.1%), ha observado un crecimiento promedio durante los últimos cinco años de 20.7%, por lo que se considera que de no implementarse un sistema formal, pudiese representar una contingencia directa a las finanzas municipales en el mediano plazo.

Municipio de Veracruz, Veracruz.

En materia de pensiones y jubilaciones, el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz (IPE) es el organismo responsable de cubrir dichas erogaciones para los 976 trabajadores pensionados y jubilados; sin embargo, existen algunas personas (73) que no se encuentran bajo este esquema, de modo que la entidad se encarga directamente de cubrir sus pagos. A la fecha, este gasto es mínimo, por lo que no representa una contingencia directa para las finanzas municipales. Durante 2005, se destinaron \$10.7 mdp por concepto de aportaciones ordinarias al IPE (1.4% / IFOs), correspondientes a los 3,100 trabajadores activos.

4.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es común que cuando se cita el tema de la seguridad social en el ámbito de gobierno de las entidades federativas, la problemática específica de los municipios se agrupa con la del estado correspondiente. Este fenómeno ha provocado que explícitamente se desconozca la real dimensión de los correspondientes pasivos contingentes en el ámbito municipal.

Asimismo, debe reconocerse que a nivel nacional es escasa la información de que se dispone de los pasivos actuariales de los sistemas de pensiones de México. Cabe aclarar que en el gobierno federal se dispone de información muy completa sobre la situación financiera y actuarial del IMSS e ISSSTE, banca de desarrollo y de algunos organismos descentralizados. Sin embargo, en el ámbito local es necesario actualizar el diagnóstico de la situación de los estados, municipios, universidades públicas y sus respectivos organismos descentralizados, en el campo de la seguridad social.

En el presente apartado se ha mostrado que los municipios disponen de varias opciones para administrar sus sistemas de seguridad social y sus sistemas de pensiones en lo particular:

- Incorporación voluntaria al régimen obligatorio que prevé la Ley del Seguro Social.
- Incorporación voluntaria al régimen obligatorio que prevé la Ley del ISSSTE.
- Crear un sistema propio de seguridad social y de pensiones en lo particular.
- Adherirse al sistema de seguridad social que establezcan las legislaturas de los estados.

También se ha mostrado que la situación financiera de los municipios citados es muy heterogénea, dependiendo de cuál sea el régimen legal y financiero que han adoptado en la materia que estamos abordando.

En la pequeña muestra que se ha analizado, se puede observar que están en problemas financieros los municipios que no cuentan con un sistema formal de pensiones y que no se han incorporado a otro sistema de seguridad social federal o estatal. En tales casos las obligaciones por pensiones y jubilaciones pudieran representar una contingencia a largo plazo y por lo tanto una pesada carga para el gasto corriente.

En las experiencias municipales expuestas en el apartado anterior, llama la atención que en el municipio de Chihuahua, opera el **Instituto Municipal de Pensiones** (IMPE, organismo descentralizado municipal), encargado de proveer los servicios de salud y realizar los pagos por pensión y jubilación a los trabajadores de este municipio, ya que, como se puntualizó, este organismo cuenta con un fideicomiso que administra independientemente la parte de pensiones y jubilaciones (ingresos y gastos). Este esquema podría ser susceptible de estudiarse por separado, ya que proporciona un ejemplo de la correcta administración de un sistema de pensiones municipal.

Asimismo, cabe destacar la experiencia del municipio de Saltillo, Coahuila, ya que en lo que se refiere a la situación de pensiones, este municipio se encuentra en una situación comparativa muy favorable respecto a la gran mayoría de los municipios calificados por Fitch Ratings. En ese gobierno se cuenta con la “**Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales**”, organismo descentralizado creado en 1983, mismo que es el encargado de cubrir las pensiones de los empleados de la entidad. Como se anotó en su oportunidad, de acuerdo a un estudio actuarial realizado en 2003, la Dirección de Pensiones tiene un período de suficiencia hasta el año 2031, razón por la cual este modelo es también digno de destacarse.

Finalmente, en este capítulo se ha destacado el caso del Municipio de Morelia, Michoacán, ya que en materia de seguridad social, Morelia es responsable de cubrir con gasto corriente las obligaciones por pensiones y jubilaciones de los trabajadores sindicalizados al servicio municipal, por lo que pudiera representar una contingencia para las finanzas municipales en el mediano y largo plazo. Sin embargo, cabe destacar el esfuerzo realizado por la administración municipal, toda vez que estableció la meta de conformar un fondo de pensiones, a través de una proporción de los recursos provenientes de la venta de reservas territoriales, procedimiento que pudiera representar una solución para este sistema en el largo plazo.

Independiente del régimen legal que adopte el sistema de seguridad social de los municipios, tanto en materia de pensiones como en el caso de otro tipo de seguros y beneficios, es importante agregar que deberán observarse ciertos principios básicos para que den sustento a sus finanzas públicas. En efecto, es relevante que se cumpla con el llamado “Principio de Equilibrio Financiero”, el cual establece que en todos los compromisos futuros adquiridos en virtud de la seguridad social de sus trabajadores, el valor presente del flujo de pagos debe ser igual al valor de los fondos para afrontarlos.

4.5. CONCLUSIONES GENERALES DEL CAPÍTULO.

- En virtud de los cambios demográficos y epidemiológicos se hace patente la necesidad de considerar los impactos financieros sobre los seguros de salud, al ser un rubro importante de la seguridad social.
- Es importante considerar la creación de un mecanismo o institución nacional que dé seguimiento puntual a la situación y consolidación de los sistemas públicos de pensiones.
- Dado el último diagnóstico que se tiene en materia de pensiones estatales se hace imperante considerar en su mayoría el llevar a cabo reformas a sus sistemas de pensiones con modelos ad hoc a sus situaciones específicas.
- Para decidir incorporarse voluntariamente a la nueva Ley del ISSSTE los gobiernos locales, previamente se requiere hacer un diagnósticos de sus elementos, técnicos, legales y financieros con el fin de contribuir a la formación de un Sistema Nacional de Pensiones.

ANEXO AL TÍTULO III

ARTÍCULO SELECCIONADO:

EL IMPACTO DE LOS PASIVOS POR PENSIONES EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS MEXICANOS

Daniela Brandazza y Patricia Calvo

Standard & Poor's

Fecha de publicación: Feb 03, 2005

Standard & Poor's considera que los pasivos por pensiones podrían ejercer una carga importante sobre las finanzas de los estados y municipios mexicanos en los próximos años, si no se concretan las reformas necesarias a los sistemas actuales. Por lo tanto, los pasivos por pensiones se vuelven un factor relevante al analizar la calidad crediticia de una entidad. En vista de que la mayoría de los sistemas de pensiones en México cuenta con fondos insuficientes y/o han sido manejados de manera poco eficiente, es necesario valorar el impacto que estos factores podrían tener sobre las finanzas de una entidad y sobre su capacidad para honrar sus obligaciones financieras en tiempo y forma.

Standard & Poor's comenzó a calificar gobiernos locales y regionales en México en 1997, y hasta ahora no ha cambiado calificaciones de estas entidades como resultado de los pasivos contingentes relacionados a las pensiones. Sin embargo, estudios actuariales recientes sugieren que los sistemas de pensiones estatales y municipales han sufrido un creciente deterioro en los últimos años por lo que dichos sistemas están bajo estrés financiero. Como consecuencia, la mayoría de las entidades se verán en la necesidad de realizar contribuciones extraordinarias para respaldar sus sistemas de pensiones en la próxima década. En este artículo se analizan los antecedentes y los diferentes factores que Standard & Poor's considera relevantes al estimar el impacto que los pasivos por pensiones pudieran tener sobre las finanzas de los estados y municipios mexicanos.

Antecedentes de los sistemas de pensiones en México

En México, existen principalmente dos instituciones públicas que proveen seguridad social: 1) el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que cubre a los

trabajadores del sector privado, y 2) el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para los trabajadores del sector público. Tanto el IMSS como el ISSSTE proveen jubilaciones y pensiones, atención médica, seguros por incapacidad, y servicios de guardería para los hijos de los trabajadores, entre otras prestaciones.

También existen otras instituciones que, por ejemplo, dan cobertura a los empleados de compañías paraestatales como PEMEX (Petróleos Mexicanos), entre otras entidades públicas federales. Además, existen otros sistemas de pensiones de gobiernos tanto a nivel estatal como municipal que ofrecen prestaciones a sus trabajadores.

Algunos estados mexicanos tienen a sus empleados afiliados al ISSSTE, por lo que su única responsabilidad es cumplir puntualmente con las contribuciones regulares a este sistema, evitando así cualquier carga adicional. En general, los sistemas de pensiones mexicanos han estado bajo presión económica y financiera en las últimas décadas, en parte debido a la tendencia de envejecimiento de la población y a sus esquemas inadecuados de contribución-beneficio.

En varios estados mexicanos se han mantenido sistemas de pensiones de beneficios definidos, muchas veces generosos, pero no viables. Gracias a los contratos colectivos de trabajo, los empleados pueden retirarse con 25 o 30 años de servicio público, sin importar la edad. Por lo que algunos estados reportan pensionados de alrededor de 40 años, lo que genera situaciones en la que los empleados recibirán beneficios de pensiones por más tiempo del que contribuyeron al sistema. Esto ejemplifica casos en el que las contribuciones no concuerdan con las responsabilidades de gastos de los sistemas. Además, en la mayoría de los casos las pensiones se calculan utilizando el salario de un trabajador en el momento del retiro, que normalmente es más alto que la contribución anual promedio que ha realizado el empleado al sistema. Estos factores afectan la viabilidad de largo plazo hacen de los sistemas de pensiones estatales.

Metodología e indicadores utilizados para analizar los pasivos por pensiones

Standard & Poor's continuamente revisa la metodología utilizada para analizar los pasivos por pensiones. En México, varios estados y municipios calificados han comenzado a atender hasta hace muy poco las deficiencias en sus sistemas de pensiones. Por lo tanto, aún es difícil realizar un análisis completo y actualizado de la carga que a la fecha ejercen las pensiones sobre estas entidades. Esto también dificulta la elaboración de estudios comparativos adecuados. Standard & Poor's solicita permanentemente estudios actuariales actualizados con el fin de

monitorear tendencias relevantes en los déficit actuariales y reservas disponibles a través de los años en estados y municipios. Sin embargo, la disponibilidad de estudios actuariales oportunos no es una práctica frecuente en algunas entidades, dado que depende en gran medida de la importancia que cada administración decida darle a la actualización de este tipo de estudios. Por consiguiente, no se ha vuelto una tarea fácil el contar con estudios actuariales actualizados para todas las entidades calificadas. Dado que éstos estudios son vitales para determinar el pasivo contingente de las obligaciones por pensiones (costo fiscal actual y futuro), la falta de dichos estudios dificulta la evaluación del pasivo real que enfrentan las entidades.

El valor de los estudios actuariales

Los estudios actuariales son una herramienta útil, dado que estiman el año en el que podrían agotarse las reservas de pensiones de una entidad. Tales estudios, además, proveen una estimación del año en que estados, municipios y gobiernos federales tendrán que realizar contribuciones extraordinarias (costos fiscales) para respaldar a sus pensionados. Desde el punto de vista crediticio, este tipo de información es relevante, ya que indica el año aproximado en el que una entidad podría enfrentar gastos extraordinarios en su presupuesto debido a la falta de reservas suficientes para cubrir los pagos por pensiones. Los estudios actuariales también especifican déficit actuariales, los cuales son otro indicador para calcular el peso de las pensiones en una entidad. El déficit actuarial indica las obligaciones que tiene un sistema de pensiones y su capacidad para cubrir totalmente a todos los trabajadores que están aportando al sistema. Ya que una entidad normalmente no sigue la práctica de incluir el pasivo por pensiones en sus presupuestos, los reportes actuariales son la única fuente de información confiable para calcular estos pasivos. Aunque los estudios actuariales podrían tener algunas limitaciones, ya que dependen de la calidad de la información proporcionada por la entidad, ofrecen información valiosa sobre la situación que presentan los sistemas de pensiones y su viabilidad en el largo plazo.

En general, Standard & Poor's ha observado que la existencia de reportes actuariales actualizados es mucho más común entre los estados que entre los municipios, lo cual facilita el cálculo de los pasivos existentes por pensiones en las entidades federativas. No obstante, sólo algunos estados proveen reportes actuariales actualizados, práctica que Standard & Poor's considera positiva. Debido a que la información provista por estos reportes puede variar año con año, Standard & Poor's considera un factor muy positivo cuando una entidad cuenta con reportes actualizados.

Principales indicadores

Standard & Poor's se enfoca principalmente en el análisis de los siguientes indicadores:

- Déficit actuarial / total de ingresos; y
- Déficit actuarial + deuda neta/total de ingresos

Estos indicadores ofrecen una idea aproximada de los compromisos relacionados con el pago de deuda (directa y contingente), a los cuales se enfrentan los estados y municipios. Además, se puede observar el porcentaje aproximado que estas obligaciones representan en los ingresos anuales de las entidades. Aunque rara vez los afiliados a los sistemas de pensiones inician juicios, en algunos casos las disputas legales han generado pasivos adicionales a los sistemas. Otro indicador útil que observa Standard & Poor's es la evolución de los pagos anuales de pensiones como porcentaje de los ingresos operativos, ya que ayuda a analizar la tendencia y peso que estos gastos tienen sobre el presupuesto anual de una entidad. Es importante saber cuando una entidad comienza a realizar contribuciones extraordinarias a su sistema de pensiones distintas a los pagos anuales regulares, en particular si no cuenta con un estudio actuarial actualizado. En ese caso, Standard & Poor's procura tener una fluida comunicación con la entidad calificada, para analizar la información que esté disponible y determinar en qué medida las finanzas de la entidad se verían perjudicadas, de seguir en aumento las contribuciones extraordinarias.

La situación de los pasivos por pensiones en estados y municipios mexicanos

Estados

Actualmente, varios de los estados calificados por Standard & Poor's en México se encuentran en el proceso de redefinir las políticas que desean impulsar para hacer viables sus sistemas de pensiones, ya que se sabe que éste es un tema que van a tener que enfrentar tarde o temprano. Sólo algunos han concretado reformas a los sistemas de pensiones (tanto de profesores de escuelas públicas como de empleados del sector público). El pasivo que representan las pensiones varía significativamente entre los estados mexicanos. Únicamente un estado, Aguascalientes ('mxAA+' / Estable), cuenta con un sistema completamente fondeado, en parte por el hecho de que no tiene responsabilidad sobre el sistema de pensiones de profesores de escuelas públicas, el cual implica un peso considerable en otros estados de mayor tamaño.

Otros estados mexicanos enfrentan déficit actuariales que representan desde un 4% hasta más de 100% del total de ingresos anuales reportados por las entidades. Con algunas excepciones, los estados mexicanos enfrentan grandes déficit actuariales. Sin embargo, dado que los pagos anuales regulares a sus sistemas de pensiones todavía son manejables, se han ido retrasando reformas que darían viabilidad a los sistemas de pensiones en el largo plazo. Como se mencionó anteriormente, algunos estados ya comenzaron a realizar contribuciones extraordinarias a su sistema de pensiones y este monto ha aumentado cada año conforme se incrementan los salarios y otros beneficios. Por eso es necesario continuar observando cuidadosamente esta situación. También es importante determinar si los estados están cumpliendo con los pagos regulares al ISSSTE en los casos en los que los empleados estatales son parte de este sistema de pensiones, ya que las deudas que pueda tener una entidad con el sistema federal de seguridad social también se consideran como un pasivo contingente.

La mayoría de las entidades mexicanas enfrentan un gran desafío para hacer sostenibles sus sistemas de pensiones en el largo plazo. Aunque los estados afrontan diferentes situaciones, es claro que la mayoría enfrenta un serio riesgo para su estabilidad financiera en el futuro. Si bien es cierto que en algunos estados se han negociado activamente reformas a los sistemas de pensiones, resulta incierto el tiempo y forma en las que éstas se aprobarán. Standard & Poor's continuará vigilando la evolución de los pasivos por pensiones y la reforma en las diferentes entidades mexicanas.

En general, los estados enfrentan una carga por el pago de pensiones mayor a la de los municipios, debido a las obligaciones que tienen los primeros para brindar servicios de educación y salud. Estos servicios involucran una amplia fuerza laboral que reciben beneficios sociales como lo es la jubilación. De hecho, los gastos correspondiente a nómina que reportan los estados, que incluyen pagos de pensiones, suelen representar uno de los rubros con mayor peso en los gastos operativos estatales. Por lo general, este tipo de gastos es difícil de reducir o controlar. Además, los estados frecuentemente no cuentan con una planeación y reportes relacionados a las tendencias que registran los costos de los servicios de salud para los pensionados. A esto se agrega el hecho que la población mexicana vive más años y las enfermedades se han vuelto más complejas, por lo que lo que se espera que los costos de salud sigan incrementándose en el futuro. Una posible consecuencia que podría observarse es un deterioro en las finanzas estatales, principalmente en aquellas entidades que tienen una flexibilidad financiera muy limitada y la obligación de seguir atendiendo áreas de educación y salud, además de realizar contribuciones extraordinarias al sistema de pensiones. En 2001, un estudio del Banco Mundial acerca de las pensiones en México señalaba que,

de no existir reformas, lo más probable es que los sistemas de pensiones para los empleados de los gobiernos estatales continuarían experimentando estrés financiero.

Es importante considerar algunas cifras que reflejan la situación problemática en los sistemas de pensiones: alrededor de 10 trabajadores activos respaldaban a cada pensionado (índice de dependencia) en 1997, siendo la pensión promedio de 116% del salario promedio. Las proyecciones actuariales también indican que el índice de dependencia de estos sistemas estatales disminuirá a 4.65 trabajadores por pensionado en 2010, y a 2.15 trabajadores por pensionado en 2025. Se ha proyectado además que los pagos de pensiones representarán 26% de la nómina en 2010 y 46% en 2025. Como resultado, los estados enfrentarán presiones financieras, si no se realizan reformas a sus sistemas de pensiones.

Aunque la implementación de una reforma de pensiones no garantiza una alta calificación, algunos estados que han llevado a cabo reformas a sus sistemas de pensiones en los últimos años se ubican en las categorías de calificación más altas, como Aguascalientes, Guanajuato ('mxAA'/Estable), y Coahuila ('mxAA'/Estable). Otros estados están trabajando para lograr sistemas de pensiones viables en el largo plazo, aunque las negociaciones con los sindicatos parecen estancarse cuando se trata de eliminar algunos de los beneficios otorgados en el pasado. Entre los ejemplos de manejos adecuados de sistemas estatales de pensiones, Aguascalientes tiene uno de los sistemas mejor fondeados entre los estados mexicanos, ya que tiene reservas de pensiones para cubrir pagos por más de cuatro décadas. Por su parte, Guanajuato reformó su sistema de pensiones en 2002, y se estima que el sistema tenga fondeo suficiente hasta el 2027. Finalmente, Coahuila implementó una reforma al sistema de pensiones en 2002, y se estima que tendrá reservas hasta 2024 (para los burócratas) de continuar con el nivel actual de contribuciones. Una reforma adicional, aprobada en diciembre de 2004, ayudó a que el sistema de pensiones de los profesores estatales de Coahuila fuera más saludable, evitando así una carga para el estado en el futuro. La característica única de esta reforma es que tanto los pensionados del estado como los que ya forman parte del sistema, van a aumentar sus contribuciones. Por el contrario, la reforma del estado de México ('mxBB+'/Estable) colocó la mayor de la carga en las contribuciones del propio estado. Gran parte de las reformas implementadas han consistido en extender la edad de jubilación, recortar el nivel de beneficios, y (en algunos casos) aumentar las tasas de contribución tanto de los empleados como de los empleadores. Los empleados actuales continúan bajo esquemas anteriores, dejando que las nuevas generaciones enfrenten los costos de transición.

Municipios

Los municipios, con algunas excepciones, rara vez cuentan con estudios actuariales actualizados. Hoy en día, sus pagos anuales correspondientes a pensiones no representan una carga significativa en sus presupuestos. En general, estos pagos anuales no superan el 5% de los gastos operativos. Además, la tasa de rotación de los empleados municipales es relativamente más alta que la de los gobiernos estatales. Cabe señalar que las administraciones municipales en México tienen una duración de tres años, en la mayoría de los casos, comparada con los seis años en los estados, por lo que los empleados normalmente no acumulan el tiempo necesario para retirarse, retrasando así la presión que podría ejercer el pago de pensiones. Debido a que en general los municipios tienen menos presión que los estados para cubrir los temas de seguridad social (por ejemplo, pago a jubilados), se encuentran por consiguiente en una mejor posición relativa para lograr estructurar sistemas de pensiones viables en el largo plazo, posiblemente sin altos costos políticos, sociales y financieros. Hay algunos municipios que están integrados a los sistemas estatales de manera que sus jubilados son atendidos por dichos sistemas. Por ejemplo, los municipios en el estado de México están afiliados al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM); por lo tanto, su única obligación es estar al corriente en sus contribuciones al ISSEMYM. Finalmente, los municipios que cuentan con calificaciones altas (por ejemplo, las ciudades de Aguascalientes ['mxA++'/Estable] y Torreón ['mxA++'/Estable]) no registran pasivos por pensiones dado que cuentan con sistemas viables en el largo plazo.

Conclusión

Aun cuando no se han presentado cambios en la calificación crediticia de algún estado o municipio debido a los pasivos por pensiones, el retraso en las reformas a los sistemas de pensiones podría tener un efecto negativo sobre su calidad crediticia en el futuro. Estudios actuariales indican que en algunos estados las reservas para cubrir pago de pensiones se han agotado, mientras que en otros la falta de reservas representará un problema en un plazo de cinco a diez años, y sólo en pocos estados se observan sistemas viables en el largo plazo. Por lo tanto, Standard & Poor's continuará monitoreando cuidadosamente el tema de las pensiones en los estados y municipios mexicanos con el fin de evaluar adecuadamente la carga real que ejercen sobre las finanzas públicas."