



**F U N D E F**

Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.

**REFLEXIONES SOBRE LA  
PROBLEMÁTICA DE LAS PENSIONES  
ESTATALES EN MÉXICO: PRINCIPIOS  
CONTABLES Y TRANSPARENCIA**

Guillermo Zamarripa  
Jorge Sánchez Tello

---

Nota de Política Pública  
FUNDEF 02-2016

**Nota de Política Pública FUNDEF 2016-02**  
**FUNDEF - Fundación de Estudios Financieros - Fundef, A.C.**  
**[www.fundef.org.mx](http://www.fundef.org.mx)**

Los errores, opiniones, omisiones e imperfecciones son únicamente responsabilidad de los autores y no reflejan el punto de vista ni la visión de FUNDEF o las instituciones donde laboran.

© D. R. 2016, Jorge Sánchez Tello y Guillermo Zamarripa  
© D. R. 2016, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS-FUNDEF, A. C.  
Camino a Santa Teresa No. 930, D. F. 10700, México

# I.- INTRODUCCIÓN.

La OCDE publicó a finales de 2015 un documento en el que revisa la situación de los regímenes de pensiones en México. El enfoque del trabajo fue concentrarse en evaluar el régimen de pensiones de los trabajadores del sector privado.

Se menciona que existe un problema en México ocasionado por la fragmentación de su sistema de pensiones. Una recomendación general es la armonización de las reglas de los programas de pensión específicos.

Sugieren migrar a un sistema nacional de pensiones en el que puedan participar todos los trabajadores. Este sistema nacional debe incluir a empleados del sector privado y público en los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, en el desarrollo del documento no se presenta un diagnóstico ni se hacen propuestas concretas de cómo hacerlo.

Incluyen evidencia sobre lo que definen como el principal esquema de pensiones del sector público que es el de los trabajadores afiliados al ISSSTE.<sup>1</sup> Sin hacer un análisis específico se mencionan otros esquemas que son visibles a nivel federal como los de PEMEX, CFE e IMSS (trabajadores propios).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Para referencia se puede consultar la sección 3.3.2 del documento de la OCDE.

<sup>2</sup>Para estos tres esquemas no incluyeron un análisis detallado como si lo hay para el ISSSTE.

En la sección en la que se comenta sobre la fragmentación del sistema solo se hace mención de que los gobiernos estatales, municipales y las universidades tienen planes de pensiones propios. Se define que tienen tres características comunes: que son individuales y específicos a una población de trabajadores, que son de beneficio definido y que no hay portabilidad con otros sistemas de pensiones.<sup>3</sup> No se incluye una lista que presente el universo preciso de los regímenes de pensiones que existen en nuestro país.

En síntesis, en el documento de la OCDE sólo se señala el problema pero no se hace un diagnóstico ni se profundiza en la situación actual. Un propósito de este documento es proporcionar elementos para entender algunas de las problemáticas relevantes de las pensiones estatales en México.

En el libro “Pensiones en México, la Próxima Crisis”<sup>4</sup> su autor identifica que hay más de 138 regímenes de pensiones vigentes en el país. Este número da un primer soporte al argumento de que en efecto el sistema está muy fragmentado.

El otro tema relevante en este libro es la cuantificación que hace del pasivo pensionario. Con datos disponibles a 2010 presenta un pasivo estimado para las entidades federativas del 13% del PIB y para las universidades públicas de 2% del PIB.

La información anterior da elementos que permiten entender la importancia de tratar de entender lo que sucede en materia de pensiones a nivel estatal. A continuación se presentan otras referencias en las que se analiza como este tema afecta las finanzas públicas de los Estados.

En 2014 FUNDEF publicó un libro sobre el tema de endeudamiento de Estados y Municipios. Si bien la investigación era sobre la sustentabilidad de la deuda con el sistema financiero, debido a la relación de causa-efecto que tiene con las finanzas públicas

---

<sup>3</sup>Para referencia se puede consultar la sección 3.5 del documento de la OCDE.

<sup>4</sup>Vásquez Colmenares, Pedro. “Pensiones en México, la Próxima Crisis”. Ed. Siglo XXI. México, 2012.

se incluyó evidencia de componentes del gasto, revelación de información financiera y transparencia.

Sobre el tema de pensiones hay dos menciones específicas. La primera se refiere a que con información pública disponible de los balances generales de las Entidades Federativas en ningún caso se identificaron en dicho estado financiero como pasivo los montos de deuda corriente o la derivada del cálculo actuarial.<sup>5</sup>

Adicionalmente, en las conclusiones del libro se menciona que un factor que puede agravar el problema del endeudamiento estatal es el de los pasivos no registrados como lo es el pasivo contingente por las pensiones.

Sobre el tema de pensiones FUNDEF publicó este año el documento titulado “Principios para una Reforma Integral al Régimen de Pensiones en México” en el que se argumenta que plantear soluciones y reformas en materia de pensiones es un asunto de interés nacional.

Coincidiendo con que una debilidad del régimen actual es la fragmentación, se incluye como la primera de las 10 recomendaciones del documento la siguiente: “Que se identifiquen TODOS los sistemas de pensión federales y estatales que no se han reformado para hacer un plan en el que migren de esquemas de beneficio definido a contribución definida y se modifiquen bajo parámetros comunes”.

Para entender la realidad de los regímenes específicos hay que estudiar los factores estructurales de cada mercado laboral, sus indicadores demográficos y los de finanzas públicas subyacentes a cada esquema.

Este documento no busca presentar un diagnóstico integral del problema. Su alcance tampoco es presentar las características de los esquemas a nivel estatal. Es un primer paso para tratar

---

<sup>5</sup>Para referencia ver el Capítulo V Sección f de: *Hurtado, Carlos y Guillermo Zamarripa. “Deuda Subnacional: Un Análisis del Caso Mexicano”. Fundef, 2014.*

de entender la situación enfocándonos en aspectos relacionados con los principios contables aplicables al tema pensionario. En concreto nos concentramos en identificar las prácticas actuales en la materia en cuanto a estimación, revelación y transparencia.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios apunta al tema de pensiones estatales como uno relevante por lo que establece el artículo 5 fracción V.

El artículo regula al proceso que se debe seguir en la presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y Proyectos de Presupuestos de las Entidades Federativas. En este artículo se definen los elementos mínimos para la presentación de los respectivos documentos. En la fracción V se establece la obligación de presentar el estudio actuarial de las pensiones de los trabajadores del Estado que se deberá actualizar cada tres años.

Dado que la Ley solo define el requisito mínimo de hacer estudios actuariales y la periodicidad para presentarlos, en este documento trataremos de entender que aporta esta disposición y si será suficiente o no.

En la siguiente sección se presenta un análisis de caso en la materia que es el de los Estados Unidos. En la tercera sección se describe la normativa de contabilidad gubernamental aplicable en México. En la cuarta sección se presenta un análisis de la situación actual acotado al caso de ocho Estados.



## **II.- EXPERIENCIA INTERNACIONAL: EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS.**

---

## II.- EXPERIENCIA INTERNACIONAL: EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS.

En el año 2016 Hoover Institution publicó un documento que analiza cómo las promesas de pago por las pensiones ejercen presión en los presupuestos de Estados y Municipios en los Estados Unidos.<sup>6</sup>

En una mayoría de los Estados y Municipios de ese país se ofrecen a los empleados beneficios al momento de su retiro en la forma de un pago periódico fijo.

La evidencia que se presenta en el estudio es a partir de un análisis de la información financiera de 564 sistemas de pensiones estatales y municipales. Con la información pública disponible el autor cuantifica que los programas de pensiones tienen \$3.6

trillones de dólares en activos y \$4.8 trillones de dólares en pasivos. Por lo tanto, la estimación a valor presente del pasivo pensionario que se debe financiar con presupuesto en el futuro es de \$1.2 trillones de dólares.<sup>7</sup>

En el documento se presenta información a nivel de Estados y de algunos Municipios de ese país. Resalta la gran diferencia que hay en el monto de la brecha entre activos y pasivos para los casos específicos. En las siguientes gráficas se presentan algunos ejemplos de Estados y Municipios de ese país.

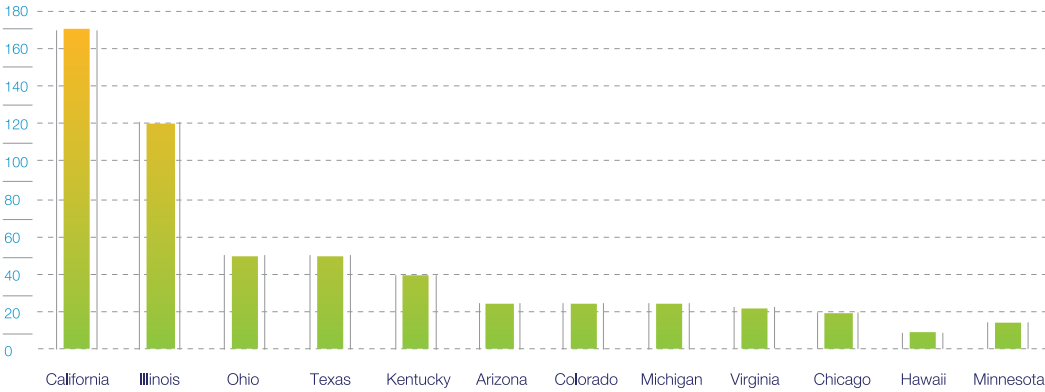
---

<sup>6</sup>Rauh, Joshua. "Hidden Debt, Hidden Deficits. How Pension Promises are Consuming State and Local Budgets". Hoover Institution Essay. 2016.

<sup>7</sup>Esta estimación es para 2014 y representaba aproximadamente 6.9% del PIB.

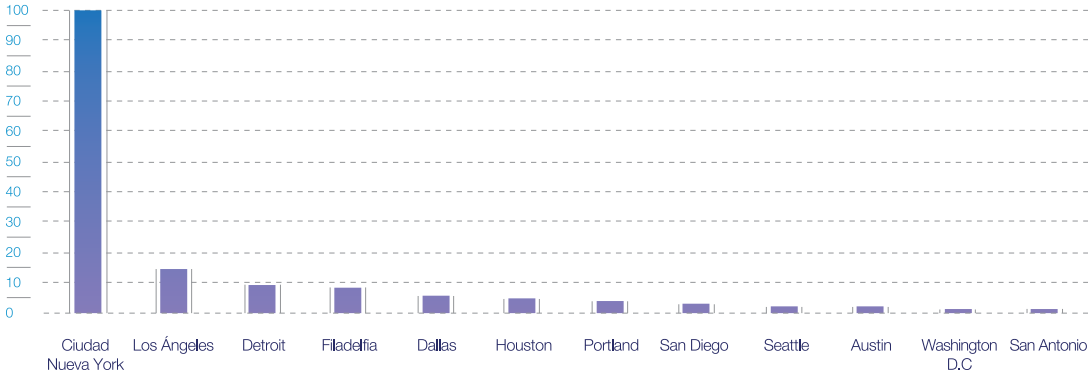


**Gráfica II.1 Ejemplos de Pasivo Neto por Pensiones<sup>8</sup> de Estados en EU.**  
(cifras en billones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos de Rauh (2016).

**Gráfica II.2 Ejemplos de Pasivo Neto por Pensiones de Ciudades en EU.**  
(cifras en billones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos de Rauh (2016).

<sup>8</sup>Pasivo Neto por Pensiones = Pasivo Total por Pensiones – Activos de Plan de Pensiones

Rauh (2011) presenta datos sobre el tipo de programas de pensiones en Estados Unidos. De los empleados a nivel estatal en ese país aproximadamente el 80% están en programas de beneficio definido y el 20% en programas de contribución definida. El autor argumenta que esta problemática no es relevante para los trabajadores del sector privado en ese país ya que a éstos se les ha migrado en el tiempo a programas de contribución definida.

El análisis anterior, permite identificar los siguientes puntos que son importantes para el estudio de este tema:

- 1.** La mayoría de los Estados y Municipios en Estados Unidos tienen esquemas de pensiones para sus trabajadores que son de beneficio definido.
- 2.** Si bien se aporta para la pensión una cantidad importante, los activos que se tienen en el plan de retiro son insuficientes y por lo tanto hay una brecha que deberá financiar el Estado con recursos públicos en el futuro.
- 3.** La brecha será sensible al valor de los activos del plan y al método de cuantificación de los pasivos del régimen.

Esta evidencia permite identificar que hay tres características comunes entre lo que sucede en Estados Unidos y en

México: el análisis para este segmento de trabajadores para ambos países es relevante, que los regímenes son de beneficio definido y que el sistema está altamente fragmentado.

Por otra parte, la disponibilidad de las estimaciones y datos para ese país nos proporciona un estándar de referencia para evaluar la situación actual en México.

Sobre la sensibilidad de la brecha que se mencionó anteriormente se debe plantear la pregunta de qué metodología se debe utilizar para cuantificar el diferencial entre activos y pasivos.

Existen una serie de principios contables que son de aplicación obligatoria para las entidades de gobierno en ese país. Dicha normatividad la emite el Consejo de Principios de Contabilidad para Entidades Gubernamentales (GASB).

El objetivo del Consejo al emitir los principios contables es que los Estados y demás entidades de gobierno a nivel local produzcan información financiera de calidad, sobre bases comprobables, que la revelación sea suficiente y que apoye al proceso de rendición de cuentas.

En materia de contabilidad de pensiones la norma contable vigente hasta 2012 era el GASB 27 para los principios contables y el

---

<sup>9</sup>Rauh, Joshua. "Public Pension Promises: How Big Are They and What Are They Worth?". *Journal of Finance*. 2011.

GASB 50 para la revelación de información. En la actualidad los pronunciamientos más recientes son el GASB 67 y el GASB 68.<sup>10</sup>

Desde el punto de vista contable la metodología para estimar el pasivo por obligaciones laborales al retiro es un tema técnicamente complejo y sujeto a parámetros externos.

Novy-Marx (2013)<sup>11</sup> argumenta que en la metodología para valorar los pasivos de pensiones hay una discusión teórica sobre la tasa de descuento a utilizar. El principio contable establece que el descuento de los flujos futuros se debe hacer utilizando la tasa esperada de rendimiento de los activos del plan.

Su conclusión como teórico de la contabilidad es que contar con una estimación adecuada del pasivo por pensiones es muy importante para coadyuvar a tener un gobierno que funcione de manera adecuada. Sin embargo, menciona que hay algunos problemas al utilizar como tasa de descuento la de los activos del plan ya que se puede llegar a reducir el pasivo entrando a estrategias que denomina de “burning money”.

También comenta sobre otras distorsiones como las reglas que permiten en algunos casos reclasificar activos y pasivos

mejorando la valuación del plan sin que hubiera cambios en los fundamentales económicos.

La posición teórica de los economistas en este tema se presenta en Brown y Wilcox (2009)<sup>12</sup>.

Los autores afirman que lo correcto es descontar todos estos pasivos futuros a la tasa libre de riesgo. El argumento es que cuando se traen flujos a valor presente se tiene que hacer de acuerdo con el riesgo implícito en el pasivo, no con el de los activos del plan. El argumento financiero es que la pensión es una deuda de gobierno y como tal su probabilidad de incumplimiento es baja. Usar la tasa libre de riesgo para descontar provoca que se cuantifique un pasivo mayor, afectando la situación financiera de los Estados.

Novy-Marx y Rauh (2013)<sup>13</sup> argumentan que los principios contables permiten a los Estados utilizar un procedimiento que subestima de manera importante el valor de los pasivos. Los autores presentan evidencia de que la diferencia entre ambas metodologías podría ser ligeramente superior a los \$2 trillones de dólares.

En la siguiente tabla se presenta para una muestra de Estados la evidencia de como cambia la valuación del pasivo con una y otra metodología

---

<sup>10</sup>GASB 27 y GASB 50 siguen vigentes parcialmente en los temas que no hay pronunciamiento específico en GASB 67 y GASB 68.

<sup>11</sup>Novy-Marx, Robert. “Logical Implications of the GASB’s Methodology for Valuing Pension Liabilities”. *Financial Analyst Journal*. 2013.

<sup>12</sup>Brown, Jeffrey R. And David W. Wilcox. “Discounting State and Local Pension Liabilities”. *American Economic Review: Papers and Proceedings*. 2009.

**Tabla II.1 Impacto de Cambiar la Tasa de Descuento**  
(cifras en billones de dólares)

ESTADO	ACTIVO	PASIVO		PASIVO NETO PENSIONES	
		(A) Usando Tasa de Descuento del Activo	(B) Usando Tasa Libre de Riesgo	(A)	(B)
OHIO	115.6	190.9	332.5	75.3	216.9
COLORADO	29.3	55.6	105.4	26.3	76.1
RHODE ISLAND	6	12.4	27.1	6.4	21.1
ILLINOIS	65.7	151.1	284.8	85.4	219.1
ALABAMA	22.3	41	78.8	18.7	56.5
NEW JERSEY	60.5	123.4	204.8	62.9	144.3
ARIZONA	25	40.6	85.1	15.6	60.1
CONNECTICUT	20.4	42.8	80.7	22.4	60.3
TEXAS	125.3	179	313.5	53.7	188.2
GEORGIA	53.7	75.2	137.3	21.5	83.6
FLORIDA	97.2	124.1	213.7	26.9	116.5
WASHINGTON	44.3	58.9	101.1	14.6	56.8
VIRGINIA	41.3	61.6	100.1	20.3	56.8
NUEVA YORK	189.8	227	356.2	37.2	166.4
CAROLINA DEL NORTE	59.1	68.7	117	9.6	57.9
NEBRASKA	5.4	7.9	14.1	2.5	8.7
DAKOTA DEL NORTE	2.9	3.6	6.7	0.7	3.8
DELAWARE	6.2	6.9	12	0.7	5.8
VERMONT	2.4	3.8	6.2	1.4	4.3
<b>TOTAL MUESTRA TABLA</b>	<b>972.4</b>	<b>1474.5</b>	<b>2577.6</b>	<b>502.1</b>	<b>1605.2</b>
<b>TOTAL 116 PLANES</b>	<b>1936.7</b>	<b>2975.1</b>	<b>5167.1</b>	<b>1038.4</b>	<b>2192</b>

Fuente: elaboración propia con datos de Novy-Marx y Rauh (2009).

En conclusión existe una discusión teórica en cómo cuantificar el valor presente del pasivo pensionario. Por lo tanto se puede afirmar que el valor del pasivo es sensible al método contable que se utilice y a los parámetros que se incorporen en la valuación.

Otro elemento importante en estos esquemas de pensiones es que los activos tienen un riesgo de mercado. Si el desempeño del portafolio es bueno puede apoyar a cerrar la brecha. Para los casos que hay una pérdida de valor de mercado de los activos por la caída en el valor del

portafolio se tiene un impacto que aumenta el pasivo neto por este concepto.

En resumen, en Estados Unidos existe una problemática en materia de pensiones a nivel estatal y municipal debido a que hay un pasivo contingente importante. Sin embargo, en la literatura relevante sobre el tema se aprecian aspectos positivos como:

1. Hay criterios contables claros para estimar el impacto por las pensiones.
2. Existe un régimen de transparencia con información pública suficiente que permite

<sup>13</sup>Novy-Marx, Robert and Joshua D. Rauh. "The Liabilities and Risks of State-Sponsored Pension Plans". *Journal of Economic Perspectives*. 2009.

estructurar bases de datos para estudiar el tema.

**3.** Hay una masa de activos importante que permite hacer frente, al menos de manera parcial, a los pasivos pensionarios.

**4.** Se pueden hacer estimaciones para dimensionar el problema.

Los elementos anteriores son consistentes con el marco definido por Soll (2014)<sup>14</sup> en el que argumenta que la estabilidad política se da en sistemas y en culturas en las que hay rendición de cuentas. Sistemas efectivos de rendición de cuentas necesariamente se basan en sistemas contables de partida doble. Un balance o equilibrio en los libros contables implica tanto buena empresa como buen gobierno.

La información que se ha presentado nos permite concluir que para el caso de Estados Unidos están presentes los elementos contables y de transparencia para una rendición de cuentas adecuada. Este será el marco de referencia para evaluar la situación actual en México.

---

<sup>14</sup>Soll, Jacob. *"The Reckoning"*. Basic Books. 2014.

### **III.- CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN MÉXICO.**



## III.- CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN MÉXICO.

---

Las normas contables GASB definen una serie de principios contables relativos al registro, a la valuación de activos y pasivos y a la revelación de información de los pasivos netos por pensiones. En esta sección se presenta evidencia de que una norma contable similar en México no existe. Esta falta de normatividad específica en la materia explica en buena medida los resultados que se presentan en la siguiente sección.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental define el marco genérico en materia de contabilidad para los tres niveles de gobierno en México. Por las características propias de la Ley, en ella no se regulan los aspectos específicos del tema.

Entender el contexto en el que se aprobó la Ley es importante. La Administración del Presidente Calderón tuvo como punto

de partida un diagnóstico de la existencia de un problema grave por la falta de homologación de los procesos contables en los tres niveles de Gobierno.

De la revisión de la Ley se puede afirmar que esta se enfoca en el registro y no en tener mecanismos para definir Principios Generales. El no tener Principios de Contabilidad Generales se aparta de lo que son las mejores prácticas en materia de normatividad contable para la empresa privada y el gobierno en el Mundo.

La Ley define a la Contabilidad Gubernamental como una técnica que sustenta los sistemas de contabilidad y que se utiliza para el registro de transacciones.

Además, define a las normas contables como los lineamientos, metodologías y procedimientos técnicos para lograr el registro correcto de las operaciones.

También se define el concepto de armonización en la Ley como la reestructuración y la compatibilización de los modelos contables a nivel nacional.

El proceso de armonización contable se realiza a través de un Consejo con facultades de emitir el marco conceptual, un plan de cuentas y los elementos mínimos de los manuales de contabilidad gubernamental. También la Ley le da la facultad al Consejo para emitir normas contables y de emisión de información financiera.

Los conceptos anteriores son importantes y obedecen a un contexto específico. Indican que lo relevante en el momento era que el sistema fuera idéntico para todos.

La normatividad define algunos principios como el que la contabilidad es en base a fecha de realización y no de pago (devengado), sobre como se hará el registro patrimonial de las entidades públicas y sobre el paquete de estados financieros básicos.

La estructura y los conceptos que se incluyen en el Marco Conceptual de la Contabilidad Gubernamental (norma publicada en el Diario Oficial) son bastante estándar en materia contable general. Por ejemplo, definen que debe aplicarse el criterio de sustancia económica, haber una revelación suficiente, valuación, la dualidad económica y características

de la información veraz y verificable, por mencionar algunos.

Sin embargo, no hay principios de contabilidad aplicados a conceptos contables específicos como es el caso de las pensiones.

De una revisión a las reglas que ha publicado el Consejo Nacional de Armonización Contable como es el Manual de Contabilidad Gubernamental no se identificó una regla contable similar a las del GASB 27, 50, 67 ó 68. Por lo tanto, se puede afirmar que no hay una normatividad específica para cuantificar y revelar los pasivos pensionarios en México.

A continuación se presentan algunos aspectos que se identificaron en la normatividad vigentes que muestran que hay una falta de regulación sobre el tema. Por ejemplo, en el Estado de Situación Financiera no se aprecia que en el pasivo se defina como un rubro el pasivo laboral.



## Cuadro III.1 Estado de Situación Financiera

### CUERPO DEL FORMATO

**RUBROS CONTABLES:** Muestra el nombre de los rubros de balance, agrupándolos en Activo, Pasivo y Hacienda Pública/Patrimonio.

**PERÍODO ACTUAL (20XN):** Muestra el saldo de cada uno de los rubros al período actual.

**PERÍODO ANTERIOR (20XN-1):** Muestra el saldo de cada uno de los rubros del período anterior.

Nombre del Ente Público Estado de Situación Financiera Al XXXX					
<b>ACTIVO</b>	<b>20XN</b>	<b>20XN-1</b>	<b>PASIVO</b>	<b>20XN</b>	<b>20XN-1</b>
<b>Activo Circulante</b>			<b>Pasivo Circulante</b>		
Efectivo y Equivalentes			Cuentas por Pagar a Corto Plazo		
Derechos a Recibir Bienes o Servidores			Documentos por Pagar a Corto Plazo		
Inventarios			Porción a Corto Plazo de la Deuda Pública a Largo Plazo		
Almacenes			Títulos y Valores a Corto Plazo		
Estimación por Pérdida o Deterioro de Activos Circulantes			Fondos y Bienes de Terceros en Garantía y/o Administración a Corto Plazo		
Otros Activos Circulantes			Provisiones a Corto Plazo		
			Otros Pasivos a Corto Plazo		
<i>Total de Activos Circulantes</i>			<i>Total de Pasivos Circulantes</i>		
<b>Activo No circulante</b>			<b>Pasivo No Circulante</b>		
Inversiones Financieras a Largo Plazo			Cuentas por Pagar a Largo Plazo		
Bienes Inmuebles, Infraestructura y Construcciones en Proceso			Documentos por Pagar a Largo Plazo		
Bienes Muebles			Deuda Pública a Largo Plazo		
Activos Intangibles			Pasivos Diferidos a Largo Plazo		
Depreciación, Deterioro y Amortización Acumulada de Bienes			Fondos y Bienes de Terceros en Garantía y/o en Administración a Largo Plazo		
Activos Diferidos			Provisiones a Largo Plazo		
Estimación por Pérdida o Deterioro de Activos no Circulantes					
Otros Activos no Circulantes			<i>Total de Pasivos No Circulantes</i>		
<i>Total de Activos No Circulantes</i>			<b>Total del Pasivo</b>		
<b>Total de Activo</b>			<b>HACIENDA PÚBLICA/PATRIMONIO</b>		
			<b>Hacienda Pública/Patrimonio Contribuido</b>		
			Aportaciones		
			Donaciones de Capital		
			Actualización de la Hacienda Pública/Patrimonio		
			<b>Hacienda Pública/Patrimonio Generado</b>		
			Resultados del Ejercicio (Ahorro/Desahorro)		
			Resultados de Ejercicios Anteriores		
			Revalúos		
			Reservas		
			Rectificaciones de Resultados de Ejercicios Anteriores		
			<b>Exceso o Insuficiencia en la Actualización de la Hacienda Pública/Patrimonio</b>		
			Resultado por Posición Monetaria		
			Resultado por Tenencia de Activos no Monetarios		
			<i>Total Hacienda Pública/Patrimonio</i>		
			<b>Total del Pasivo y Hacienda Pública/Patrimonio</b>		

*Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable*

Por lo que respecta al formato del Estado de Actividades si se presenta en un rubro del gasto la erogación por concepto de “Pensiones y Jubilaciones” dentro del concepto de transferencias. Lo que se interpreta de esta regla de presentación es que se registra el gasto del período por lo efectivamente pagado.

## Cuadro III.2 Estado de Actividades

### CUERPO DEL FORMATO

**RUBROS CONTABLES:** Muestra el nombre de los rubros de balance, agrupándolos en Activo, Pasivo y Haciendo Pública/Patrimonio.

**PERÍODO ACTUAL (20XN):** Muestra el saldo de cada uno de los rubros al período actual.

**PERÍODO ANTERIOR (20XN-1):** Muestra el saldo de cada uno de los rubros del período anterior.

**Nombre del Ente Público**  
**Estado de Situación Financiera**  
**Al XXXX**

#### **INGRESOS Y OTROS BENEFICIOS**

##### **Ingresos de la Gestión:**

- Impuestos
- Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social
- Contribuciones de Mejoras
- Derechos
- Productos de Tipo Corriente\*
- Aprovechamientos de Tipo Corriente
- Ingresos por Venta de Bienes y Servicios
- Ingresos no Comprendidos en las Fracciones de la Ley de Ingresos Causados en Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes de Liquidación o Pago

##### **Participaciones, Aportaciones, Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas**

- Participaciones y Aportaciones
- Transferencia, Asignados, Subsidios y Otras Ayudas
- Otros Ingresos y Beneficios
- Ingresos Financieros
- Incrementos por Variación de Inventarios
- Disminución del Exceso de Estimaciones por Pérdida o Deterioro u Obsolencia
- Disminución del Exceso de Provisiones
- Otros Ingresos y Beneficios Varios

##### **Total de Ingresos y Otros Beneficios**

#### **GASTOS Y OTRAS PÉRDIDAS**

##### **Gastos de Funcionamiento**

- Servicios Personales
- Materiales y Suministros
- Servicios Generales

##### **Transferencia, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas**

- Transferencias Internas y Asignaciones al Sector Público
- Transferencias al Resto del Sector Pública
- Subsidios y Subvenciones
- Ayudas Sociales
- Pensiones y Jubilaciones
- Transferencias a Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos
- Transferencias a la Seguridad Social
- Donativos
- Transferencias al Exterior

##### **Participaciones y Aportaciones**

- Participaciones
- Aportaciones
- Convenios

##### **Intereses, Comisiones y Otros Gastos de la Deuda Pública**

- Intereses de la Deuda Pública
- Comisiones de la Deuda Pública
- Gastos de la Deuda Pública
- Costo por Coberturas
- Apoyos Financieros

##### **Otros Gastos y Pérdidas Extraordinarias**

- Estimaciones, Depreciaciones, Deterioros, Obsolencia y Amortizaciones
- Provisiones
- Disminución de Inventarios
- Aumento por Insuficiencia de Estaciones Pérdida o Deterioro y Obsolencia
- Aumento por Insuficiencia de Provisiones
- Otros Gastos

##### **Inversión Pública**

- Inversión Pública no Capitalizable

##### **Total de Gastos y Otras Pérdidas**

##### **Resultados del Ejercicio (Ahorro/Desahorro)**

\*No se Incluye: Utilidades e Intereses. Por regla de presentación se relevan como Ingresos Financieros.

Fuente: Consejo Nacional de Armonización Contable

Consistente con lo que se comentó sobre el gasto de pensiones en el Estado de Actividades, este rubro también se incluye en el formato de Estado de Flujo de Efectivo.

Sobre Normas y Metodología para la Determinación de los Momentos Contables de los Egresos, la norma es bastante general y no establece principios ó reglas específicas sobre como registrar los pasivos por pensiones.

En la regulación que define lo relativo a pasivos contingentes no se menciona de manera específica la revelación del rubro de pensiones. Adicionalmente, en la parte descriptiva de lo que se debe incluir en las notas a los Estados Financieros tampoco viene una regla específica para lo que se debe revelar en esta materia.

En síntesis, lo que existe en materia de regulación contable en México en lo que se refiere a pensiones se aparta de las mejores prácticas y se resume en los siguientes tres puntos:

**1.** No hay un principio contable específico para normar la valuación y revelación para este concepto.

**2.** En dos estados financieros apenas se incorpora como un rubro el pago de pensiones, pero se refiere al gasto del ejercicio.

**3.** No existe un régimen específico para la revelación en las notas de los estados financieros.

El diagnóstico anterior sobre la situación actual en materia de Contabilidad Gubernamental en México explica la diferencia en la información disponible entre los Estados en materia de contabilidad de pensiones.

## IV.- SITUACIÓN EN MÉXICO.

---



## IV.- SITUACIÓN EN MÉXICO.

---

Dado que el propósito de este trabajo no es hacer una evaluación a detalle de las condiciones de los regímenes de pensiones en los Estados del país, se tomó al régimen legal como dado y simplemente se evalúa la transparencia y la rendición de cuentas.

El análisis que se presentó en la sección anterior concluye que hay una falta de normatividad en la materia. Por lo tanto, no se puede hacer una revisión de cumplimiento regulatorio. Lo que se hará en esta sección es entender para una muestra de Estados su situación específica en materia de revelación de información sobre pensiones. De manera concreta se buscará presentar lo que hay disponible sobre el tema y si existe evidencia que permita dimensionar el monto y la estructura de su pasivo por pensiones.

Para seleccionar la muestra de Estados se utilizó la clasificación que hace el IMCO en

materia de transparencia en las cuentas Estatales. Se seleccionaron cuatro Estados del grupo que tiene un gobierno estatal más transparente y cuatro del grupo que tiene un gobierno más opaco.

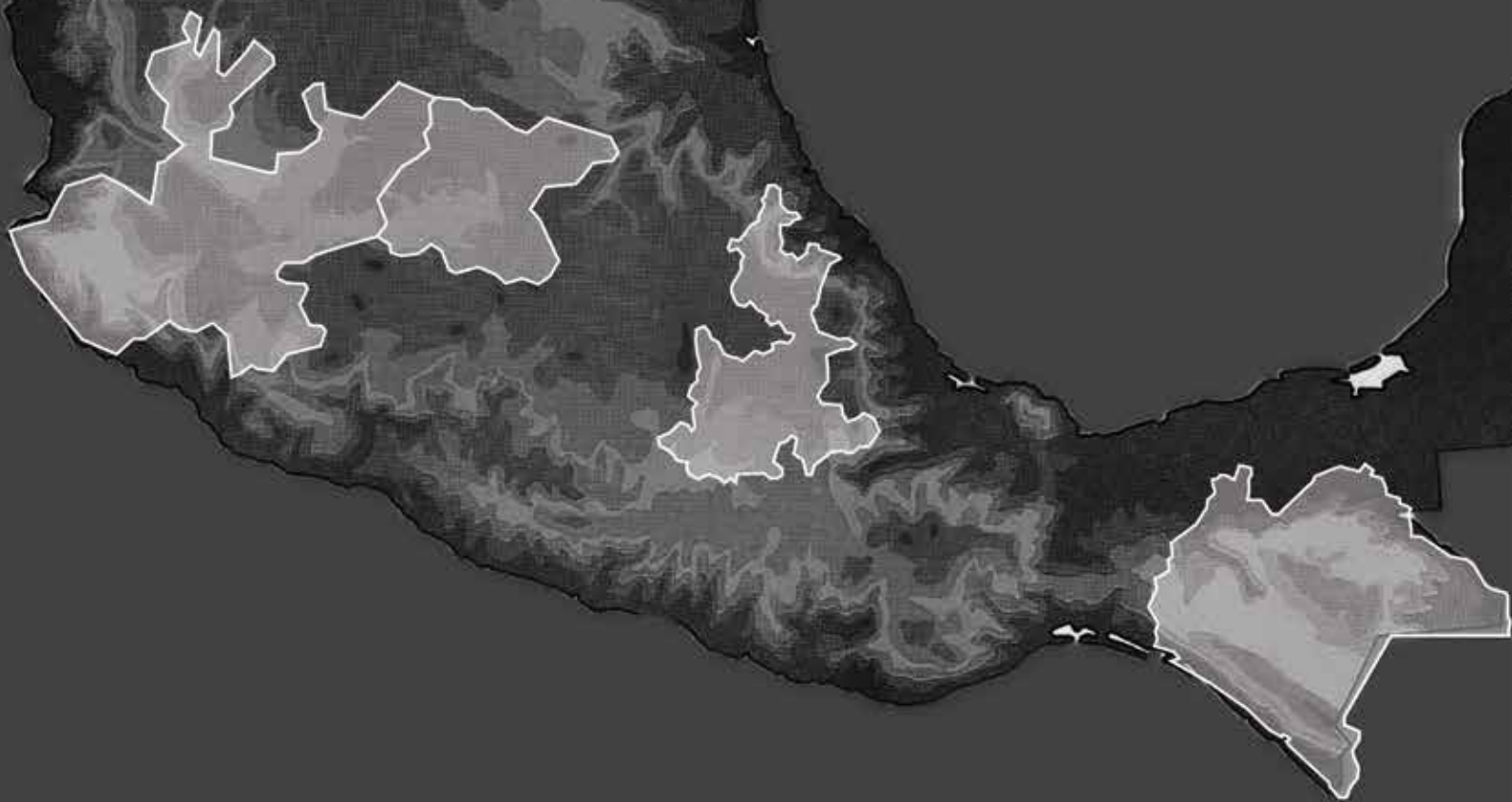
Del primer grupo incluimos en el análisis a Jalisco, Guanajuato, Puebla y Chiapas. Del segundo grupo incluimos en el análisis a Zacatecas, Distrito Federal, Michoacán y Guerrero.

En cuanto a la metodología de trabajo se identificó para cada Estado a la entidad de la administración pública local encargada del pago de las pensiones.

Posteriormente, se buscó la información disponible para tratar de entender el pasivo pensionario. En caso de no encontrar información en la institución específica lo que se hizo fue buscar si había información en la cuenta pública estatal.

## IV.I.- ESTADOS MÁS TRANSPARENTES

—





## IV.- ESTADOS MÁS TRANSPARENTES

### IV.- 1.1 JALISCO

En el Estado de Jalisco el organismo encargado de administrar el régimen de pensiones y jubilaciones es el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

En su página de internet existe mucha información disponible sobre la estructura y la operación del propio instituto. Es claro que en el Estado existe un compromiso con mantener un buen régimen de transparencia en el tema.

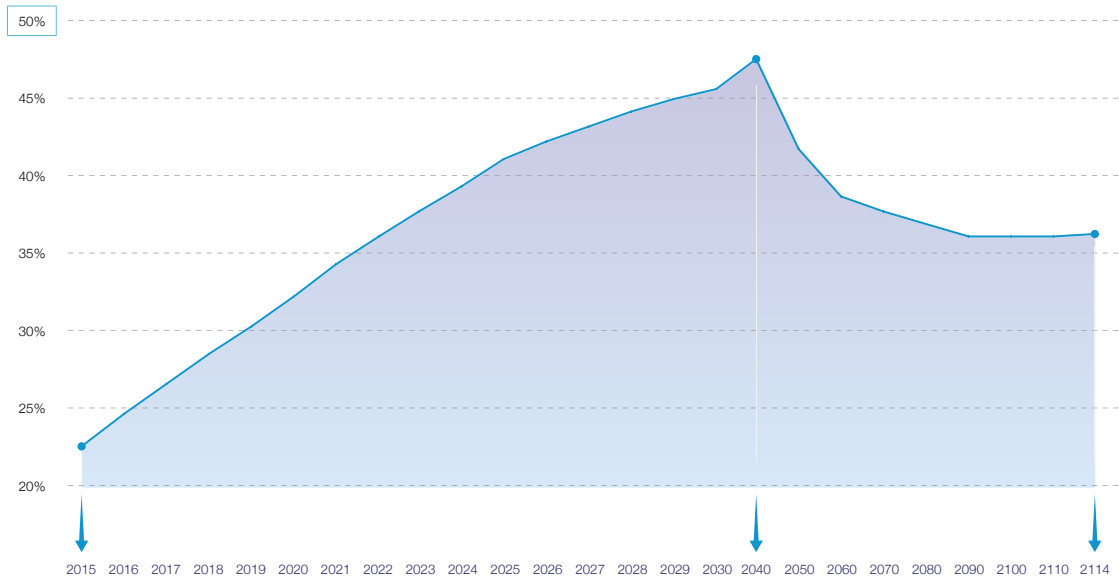
El hecho que muestra que hay total apertura para que el público interesado tenga un entendimiento a detalle de la problemática en materia de pensiones en el Estado de Jalisco es que en la página de internet tienen disponible para descarga la Valuación Actuarial al 31 de diciembre de 2014.

Algunos datos generales de la situación del Estado a esa fecha son que tenían 120,365 trabajadores y 23,680 trabajadores pensionados. La edad promedio del primer grupo es de 43 años y la del segundo de 65 años. La antigüedad promedio en el empleo del primer grupo es de casi 14 años.

El nivel de pensión lo estiman en 91% del sueldo promedio de los trabajadores activos.

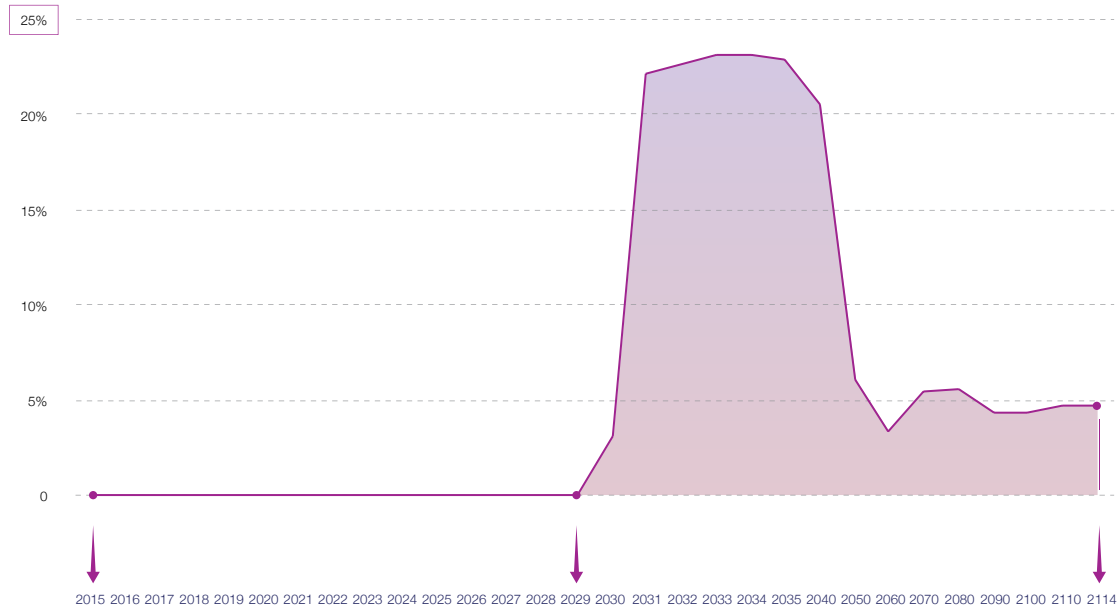
De manera ilustrativa a continuación se presentan dos gráficas con información sobre el comportamiento de la tasa de dependencia del número de pensionados a trabajadores activos y de la presión de la nómina de pensionados en el gasto medido como el importe adicional a las cuotas que se debe erogar para pagar las pensiones.

**Gráfica IV.1 Tasa de Dependencia**  
(Pensionados / Trabajadores)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

**Gráfica IV.2 Presión a las Finanzas Públicas**  
(Medida como % de la Nomina)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.





#### IV.- 1.2 GUANAJUATO

En el Estado de Guanajuato el organismo encargado de administrar el régimen de pensiones y jubilaciones es el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.

En su página de internet hay información disponible sobre la estructura y operación del propio instituto. Sin embargo, la información disponible sobre la parte de salud es mayor que la de la parte pensionaria.

La plantilla laboral en el Estado de Guanajuato al cierre de marzo de 2016 era de 58,370 trabajadores activos y 13,569 trabajadores pensionados. En la página de internet no está disponible el estudio actuarial. Tampoco está disponible la información financiera del Instituto.

Cabe señalar que existen pronunciamientos

que indican que hay opacidad por parte del Gobierno en esta materia. En el portal de transparencia del Estado de Guanajuato se encontró una resolución en materia de acceso a la información respecto de una solicitud de proporcionar la información financiera y actuarial del instituto. Esta información fue reservada por un período de 10 años.<sup>15</sup>

A pesar de lo anterior, el Instituto publicó en su informe de actividades 2015 cierta información financiera. En el documento revelan que el patrimonio del ISSSEG ascendió a \$17,511 millones de pesos, con una reserva líquida de \$9,487 millones. No se especifica si la totalidad de la reserva o una parte están en un fondo de pensiones.

En el informe se dice que hay suficiencia actuarial en el tema pensionario y se ilustra con el siguiente cuadro en el que se cita a las Calificadoras.

---

<sup>15</sup>[http://transparencia.guanajuato.gob.mx/ireservada/detalle.php?ire\\_id=463](http://transparencia.guanajuato.gob.mx/ireservada/detalle.php?ire_id=463)

## Cuadro IV.1 Suficiencia de Pensiones en Guanajuato

### ***Fitch Ratings: confirmó calificación a AA+(mex)***

“En cuanto a contingencias por pensiones, Guanajuato ocupa una posición muy favorable respecto a otros estados mexicanos y gobiernos internacionales”.<sup>3</sup>

### ***Moody's: confirmó calificación en Aa1.mx***

“El estado de Guanajuato se caracteriza por una prudente política fiscal y financiera... Además, ha manejado activamente las pensiones, se llevó a cabo una reforma en 2013 para disminuir estos pasivos”.<sup>4</sup>

### ***Standard & Poor's: Subió calificación a mxAA+***

“Gracias a la reforma de 2013, el sistema de pensiones del estado será sostenible al menos hasta 2035, de acuerdo con el estudio actuarial más reciente... Por lo tanto, no esperamos el pago de estas obligaciones representen presiones presupuestales significativas para Guanajuato en el largo plazo”.<sup>5</sup>

<sup>3</sup>AR Regional (2015), Situación de los sistemas estatales a mayo 2015; México.

<sup>4</sup>Fitch Ratings (2015), “Reporte de calificación crediticia del Estado de Guanajuato”; México.

<sup>5</sup>Standard & Poor's (2015), “Standard & Poor's sube calificaciones a 'BBB' de 'BBB' y a 'mxAA+' de 'mxAA' del Estado de Guanajuato, la perspectiva es estable”, México.

Fuente: Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.



#### **IV.- 1.3 CHIAPAS**

En el Estado de Chiapas el organismo encargado de administrar el régimen de pensiones y jubilaciones es el Instituto de Seguridad Social del Estado de Chiapas.

En su página de internet hay información disponible sobre la estructura y la operación del propio Instituto. Al igual que para el caso de Guanajuato la información esta concentrada en la parte de salud.

El documento más completo que tiene información sobre el tema de pensiones es el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2015.

Si bien en el reporte no se presenta información completa sobre el tema, si existe información aislada que permite entender de manera parcial la situación

del Estado en materia de pensiones. A continuación se transcriben algunas de las frases que tienen información relevante:

“El último año de suficiencia financiera del ramo de Pensiones y Jubilaciones fue el 2011. Las cuotas y aportaciones requeridas para que este ramo pudiera tener sostenibilidad en el largo plazo corresponden al 70.60 por ciento en vez del 18.09 por ciento actual.”

“Esta insuficiencia de cuotas y aportaciones trae como consecuencia que el ISSSTECH requiera recursos adicionales cuyos importes anuales serán cada vez mayores, proyectándose para el período 2013-2018 en la cifra de 10 mil 010 millones de pesos.”

“Otorgamiento de 983 nuevas pensiones para acumular una nómina de 8,891 pensiones y jubilaciones.”



#### **IV.- 1.4 PUEBLA**

En el Estado de Puebla el organismo encargado de administrar el régimen de pensiones y jubilaciones es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla.

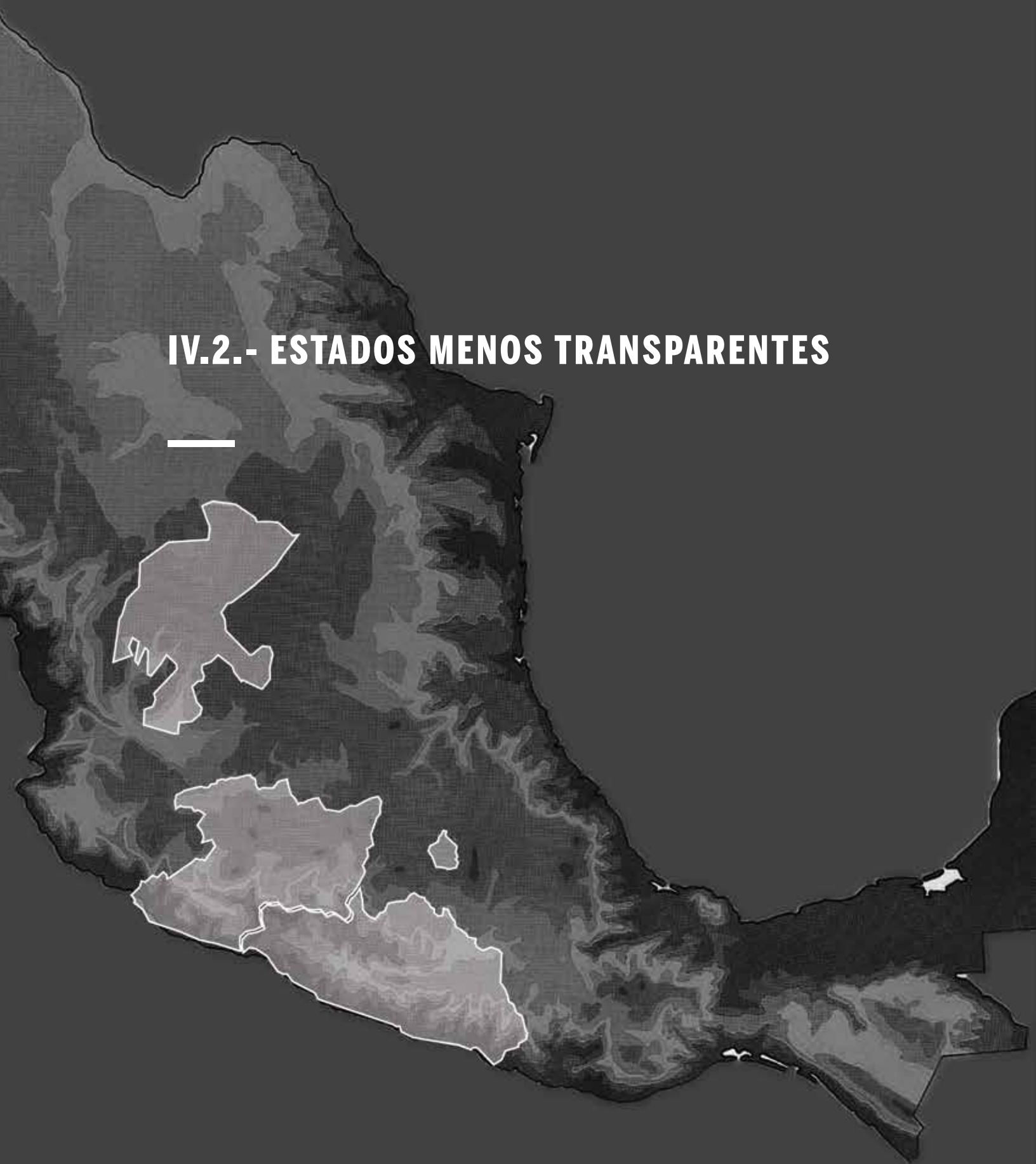
En su página de internet hay información disponible sobre la estructura y operación del propio Instituto. También hay información disponible sobre su situación financiera.

En su Estado de Actividades para el ejercicio 2015 se presenta un gasto por concepto de Pensiones y Jubilaciones por 1,356 millones de pesos. En contraste en el Estado de Situación Financiera no se presenta un pasivo por este concepto.

En el informe anual se presenta que al cierre del mismo mes de diciembre de 2015 el fondo de pensiones y jubilaciones tenía 1,626 millones de pesos. Sin embargo, no hay información del estudio actuarial.

## IV.2.- ESTADOS MENOS TRANSPARENTES

—





## IV.2.- ESTADOS MENOS TRANSPARENTES

### IV.- 2.1 ZACATECAS

En el Estado de Zacatecas el organismo encargado de administrar el régimen de pensiones y jubilaciones es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado de Zacatecas.

En su página de internet hay mucha información disponible sobre la estructura y operación del propio instituto. También existe información financiera y esta disponible para descarga el Estudio Actuarial al 31 de diciembre de 2013. Lo anterior da evidencia de que hay un buen régimen de transparencia, al menos en esta área.

Sobre la situación financiera en su Estado de Actividades del ejercicio 2015 se presenta un gasto por concepto de Pensiones y Jubilaciones por 545 millones de pesos. En contraste en el Estado de Situación

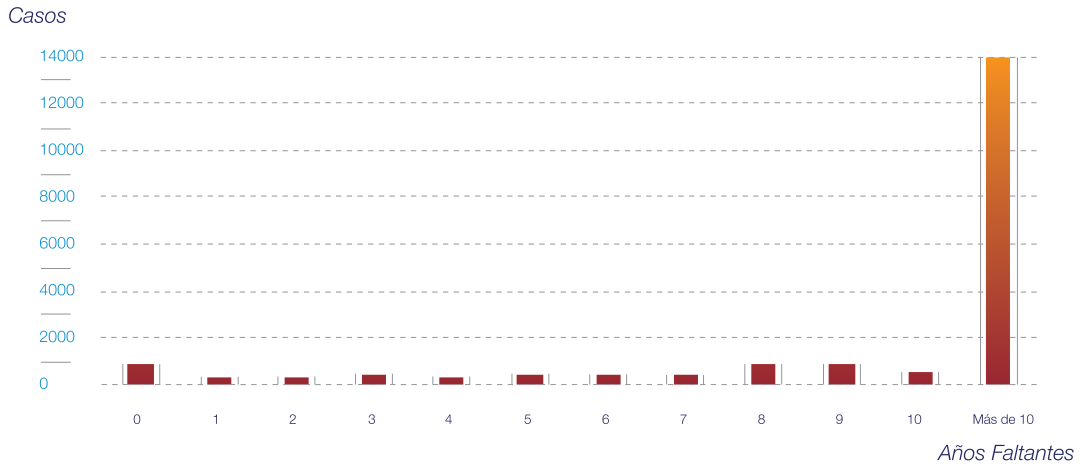
Financiera no se presenta un pasivo por este concepto. A diferencia del caso de Puebla, en el Informe de Pasivos Contingentes que esta anexo a los Estados Financieros si se presentan los números del pasivo contingente por concepto de pensiones.

La situación del Estado a la fecha del estudio actuarial es que tenían 19,651 trabajadores con 1,921 pensionados. La edad promedio del primer grupo es de casi 44 años y del segundo de 65 años. La antigüedad promedio en el empleo del primer grupo de casi 14 años.

El nivel de pensión promedio lo estiman en 131% del sueldo promedio de los trabajadores activos.

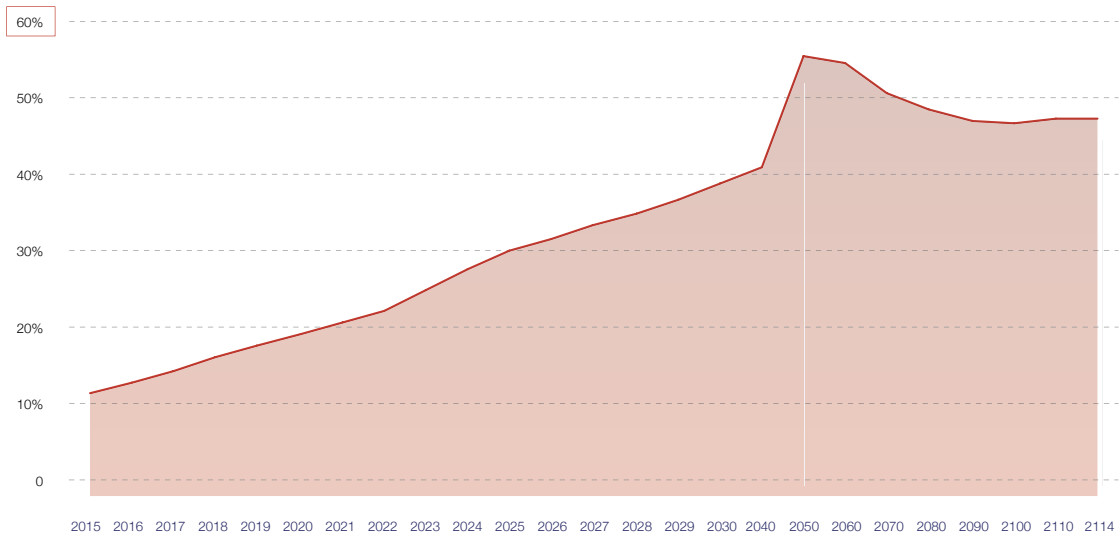
De manera ilustrativa a continuación se presentan dos gráficas con información sobre el comportamiento de los años para el retiro de los trabajadores actuales y de la tasa de dependencia de los pensionados.

**Gráfica IV.3 Número de Trabajadores por Años para tener Pensión**

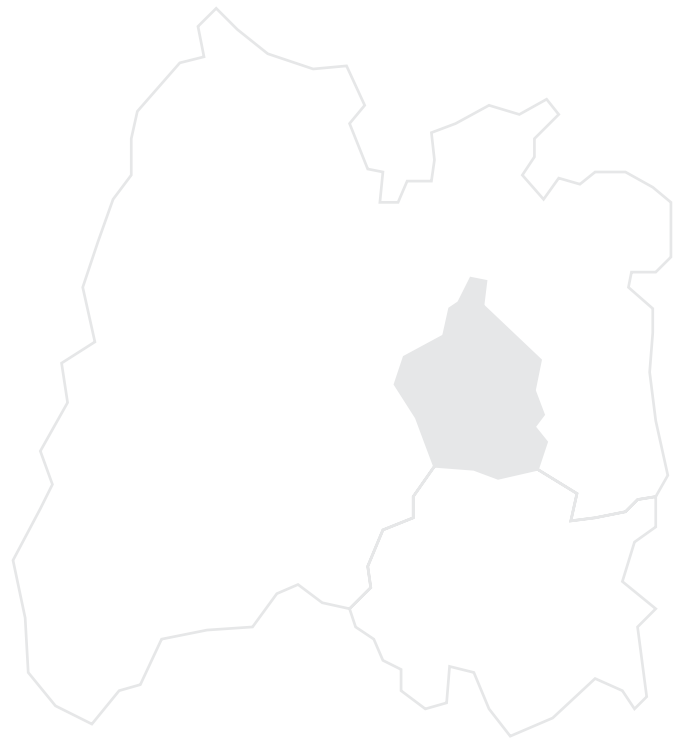


Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado de Zacatecas

**Gráfica IV.4 Tasa de Dependencia**  
(Pensionados / Trabajadores)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado de Zacatecas



#### IV.- 2.2 CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México tiene un trato especial respecto del resto de los Estados en materia de pensiones y jubilaciones. El Artículo 1 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) establece que aplica a los trabajadores en activo y a los trabajadores pensionados de los Organismos y Entidades listadas en el mismo. En la fracción VII del mencionado artículo se incluye a los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, sus órganos político administrativos, etc.

Cabe señalar, que este tratamiento particular es parecido a lo que sucede en otros temas como el de la deuda pública. En la discusión de la Constitución de la Ciudad no se comentó sobre este tratamiento favorable y no se prevé que se revertirá el estatus.

La implicación de este régimen para las finanzas públicas de la CDMX es que no tiene un pasivo contingente por las pensiones de sus trabajadores debido a que el déficit lo asume la Federación.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Hay algunas excepciones que si representan un pasivo contingente a la CDMX pero es para una proporción menor de sus empleados.





#### **IV.- 2.3 MICHOACÁN**

En el Estado de Michoacán no se pudo identificar al organismo encargado de administrar el régimen estatal de pensiones y jubilaciones.

Se revisó la información de la cuenta pública consolidada a nivel Estado. En el Estado de Actividades por el ejercicio 2015 se presenta un gasto por concepto de Pensiones y Jubilaciones por 463 millones de pesos.

El detalle de Pasivos en la Cuenta Pública no incluye ningún concepto de Jubilaciones y Pensiones.

Por lo que respecta a las Notas de la Cuenta Pública Estatal del Ejercicio 2015 solo se dice: “Los beneficios por causas distintas al retiro, a que tienen derecho los trabajadores, que derivan de la antigüedad del trabajador por sus servicios prestados, se reconocen como gastos al momento de realizar el pago”.

No se encontró más información disponible sobre este tema para el Estado de Michoacán.



#### **IV.- 2.4 GUERRERO**

En el Estado de Guerrero el organismo encargado de administrar el régimen de pensiones y jubilaciones es el Instituto de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

En su página de internet hay información disponible sobre la estructura y operación del propio instituto. Si bien esta disponible el Estado de Situación Financiera del Instituto el detalle que se presenta en éste no es el adecuado.

En dicho Estado Financiero no se presenta un pasivo por este concepto ni hay más información disponible.

El Estado de Actividades para el ejercicio 2015 se presenta el gasto por concepto de Servicios Personales. No se desglosa cuanto del gasto es para los trabajadores en activo y cuanto para Pensiones y Jubilaciones.

Cabe señalar que existe un padrón público de jubilados pero no hay más datos sobre las condiciones de las pensiones.

# V.- CONCLUSIONES.

—



## V.- CONCLUSIONES

---

Una de las debilidades del régimen de pensiones en México es su fragmentación. Si bien es importante avanzar hacia la creación de un sistema nacional de pensiones hay que empezar por entender la problemática en los distintos regímenes. Un área relevante es estudiar diversos aspectos de las pensiones estatales.

Una característica común de estos regímenes es que no hay información que permita evaluarlos de manera integral. Este trabajo se enfoca en estudiar aspectos en materia de regulación contable y de transparencia de los pasivos de las pensiones estatales. Se documenta como la falta de normatividad es un factor que explica la situación actual de falta de registro y poca disponibilidad de información.

El parámetro de referencia es un sistema en el que la regulación contable y el régimen de revelación de información esta

bien definido: el caso de Estados Unidos. La revisión de esa experiencia nos permitió entender que:

1. Es un tema complejo técnicamente desde el punto de vista contable.
2. Existen metodologías para estimar el monto de los pasivos.
3. Hay reglas específicas sobre revelación de información en materia de pensiones.

Sobre la situación de la normatividad en México, el análisis nos permitió concluir que la norma contable no es consistente con lo que son las mejores prácticas a nivel internacional en la materia.

Lo anterior permite a los Estados tener la discrecionalidad y el margen de maniobra respecto de lo que se puede hacer o dejar de hacer en contabilidad de pensiones.

También explica porque se tienen parámetros de revelación de información muy distintos y que no es tan claro que se pueda afirmar que no se cumple con la normatividad.

El análisis de los ocho casos que revisamos nos permite concluir que:

- 1.** En cuanto a las prácticas contables y de revelación de información en los Estados hay mucha diversidad.
- 2.** Esta es una manifestación más de los problemas que existen a nivel estatal en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- 3.** Este análisis muestra que hay mucho camino por recorrer. Homologar la contabilidad es tan solo el primer paso.
- 4.** Jalisco y Zacatecas son los Estados que más se acercan a un buen régimen en la materia.
- 5.** Los peores Estados de la muestra son Michoacán y Guerrero en los que no hay información relevante para entender el problema.

En síntesis se puede concluir que no es un problema de falta de aplicación de la norma, es un problema de falta de norma. La disposición legal que hoy es la más relevante en la materia es la de la Ley de Disciplina Financiera. Si bien es un avance, no es la solución. Apenas es un primer paso.