

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE

UNIDAD CULIACÁN



UAdeO
UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
OCCIDENTE

Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional

OPCIÓN DE GRADO DE TESIS:

**GOBERNANZA ADMINISTRATIVA PARA EL FORTALECIMIENTO DE
LA GESTIÓN Y EL DESEMPEÑO DE LOS FONDOS DEL INSTITUTO DE
PENSIONES DE SINALOA DESDE LA TEORÍA DE ELECCIÓN
RACIONAL DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO (2009-2019)**

Que presenta:

LUIS ROBERTO TORRES LÓPEZ

Para obtener el grado de:

DOCTOR EN GOBIERNOS LOCALES Y DESARROLLO REGIONAL

Director:

DR. EZEQUIEL AVILÉS OCHOA

Codirectores:

DR. CARLOS LÓPEZ PORTILLO TOSTADO

DR. EDGAR ALFONSO SANSORES GUERRERO

Culiacán de Rosales, Sinaloa, México a 16 de diciembre de 2020.

DEDICATORIA

Sin duda para un servidor esta tesis ha sido realizada con muchos sacrificios y he trabajado arduamente para lograr llegar a la meta. Ha sido un camino largo y complicado en tiempo de pandemia. Sin embargo, ha valido la pena, porque me he convertido en un mejor estudiante, profesionista y mejor persona.

Por lo cual, dedico esta tesis:

A Dios por haberme iluminado en mi camino y guiado para terminar mi posgrado con éxito (Colosenses 3:23, 24).

A mis padres José Luis Torres Salas e Hilda López Ruiz, por haberme dado la vida y enseñarme a luchar por mis metas. Por su amor, apoyo y comprensión. Por animarme a estudiar un posgrado y motivarme a mantenerme en él hasta el final a quienes debo lo que soy en la vida.

A mis maestros porque cada uno de ellos contribuyó de manera específica a mejorar esta investigación. Aportando de su tiempo y experiencia para obtener un trabajo de calidad. A cada uno de mis maestros de este posgrado mi profunda gratitud y respeto por siempre.

A mis compañeros de clase de los cuales me llevo su amistad sobre todas las cosas. Siendo ellos para mí lo más valioso de este posgrado.

A mis amistades cercanas por animarme a escalar un peldaño más en mi preparación académica, porque un posgrado en esta época es clave en el ámbito social, laboral y profesional.

Al personal administrativo de la Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO) durante estos años por la realización de trámites ligados al avance de los compromisos adquiridos para la conclusión de mi Doctorado.

A todas aquellas personas que han intervenido en forma directa o indirecta para la realización de esta tesis. A todas ellas muchas gracias. Y mil disculpas a todas aquellas personas que se me escapa mencionar en este momento, muchas gracias a todas ellas.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología el apoyo otorgado para continuar mis estudios de posgrado. A la Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO), de la cual soy orgullosamente parte, por darme la oportunidad de estudiar en el programa de Gobiernos Locales y Desarrollo Regional, incorporado al padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), factor decisivo en mi desarrollo profesional y personal.

Al Dr. Ezequiel Avilés Ochoa, por su tiempo, guía, paciencia y entrega a este proyecto que fue posible gracias a él. Por ser mi director de tesis por segunda ocasión y orientarme en el desarrollo de la misma a través de su experiencia.

Al la Dra. Evelia de Jesús Izabal de la Garza, el Dr. Carlos López Portillo Tostado, el Dr. Ramón Martínez Huerta y el Dr. Ernesto León Castro, miembros de la Comisión Revisora de Tesis, por sus recomendaciones y correcciones.

A la Universidad Iberoamericana en la Cd. de México y a la Universidad Católica de la Santísima Concepción en Concepción, Chile por recibirme durante un mes para efecto de estancia académica.

Al el Dr. Edgar Alfonso Sansores Guerrero por sus observaciones y el Dr. Ricardo Velázquez Leyer por sus aportaciones a la tesis. Al Dr. Abel Antonio Grijalva Verdugo y a Nancy Najjar González por su apoyo administrativo.

Al el Dr. Xicotécatl Reyes Bazúa, el M.C. Manuel Ibel Iturrios Limón, la M.C. Elva Cristina Diarte Vázquez, y al M.C. Cesario Gastelum Escalante por el apoyo hacia un servidor durante el Doctorado.

A la diputada Elva Margarita Inzunza Valenzuela (Presidenta de la comisión de Asuntos Obreros y del Trabajo y Prevención Social) y el Ing. José Antonio Ríos Rojo (Secretario General del Congreso del Estado de Sinaloa). A la Lic. María Isabel Jacobo Cabanillas (Secretaria de Pensiones y Jubilaciones), la Lic. Wendy Beltrán Audelo (Secretaria de Trabajo y Conflictos). Finalmente, al M.C. Francisco Javier Pinedo de Anda. A todos ellos gracias por sus comentarios, observaciones y aportaciones a esta investigación.

RESUMEN

La investigación aborda la gobernanza administrativa en los fondos del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa (IPES). El objetivo es proponer sugerencias técnicas para el fortalecimiento de la gestión y/o desempeño de los recursos desde la Teoría de Elección Racional (TER). El estudio es explicativo y longitudinal con enfoque mixto. La literatura científica habla de mejores prácticas para la viabilidad financiera a largo plazo impactando en la consolidación de los fondos. El instrumento cuantitativo utiliza la técnica de Análisis de Contenido (AC) mediante porcentajes y verificación de evidencia (presencia/ausencia) con la construcción de plantillas con análisis categorial. Además, de fórmulas financieras. El instrumento cualitativo emplea la metodología de Marco Analítico de Gobernanza (MAG) y la guía de entrevista semiestructurada. Ambas herramientas coadyuvan en la elaboración de un esquema de análisis para medir la calidad del arreglo institucional que configura el modelo de gobierno al interior del IPES. La propuesta metodológica basada en el AC mide la calidad de la gobernanza de cualquier fondo local. Los resultados de las minutas indican bajo perfil académico y profesional, falta de código de conducta en los órganos de gobierno, ausencia de asesores independientes, pocas sesiones y cobro tardío a empleadores. El IPES debe fortalecer la transparencia, rendición de cuentas, transformación en toma de decisiones, prevenir el riesgo, reformar el modelo fiduciario y restringir intervenciones discrecionales mediante leyes. En conclusión, el manejo del ahorro de los trabajadores depende del envío de recursos económicos, tiempo, experiencia y compromiso de los involucrados.

Palabras clave: gobernanza administrativa, fondos de pensiones, política pública y regulación, seguridad social y pensiones públicas.

Clasificación JEL: G23, G28, H55, J32

ABSTRACT

The research addresses administrative governance in the funds of the Sinaloa State Pension Institute (IPES). The objective is to propose technical suggestions for the strengthening of the management and / or performance of the resources from the Theory of Rational Choice. The study is explanatory and longitudinal with a mixed approach. The scientific literature talks about best practices for long-term financial viability impacting the consolidation of funds. The quantitative instrument uses the Content Analysis (AC) technique through percentages and verification of evidence (presence / absence) with the construction of templates with categorical analysis. In addition, of financial formulas. The qualitative instrument uses the Governance Analytical Framework (MAG) methodology and the semi-structured interview guide. Both tools contribute to the elaboration of an analysis scheme to measure the quality of the institutional arrangement that configures the government model within the IPES. The methodological proposal based on the CA measures the quality of the governance of any local fund. The results of the minutes indicate a low academic and professional profile, lack of a code of conduct in the governing bodies, absence of independent advisers, few sessions and late payment to employers. The IPES must strengthen transparency, accountability, transformation in decision-making, prevent risk, reform the fiduciary model and restrict discretionary interventions through laws. In conclusion, the management of workers' savings depends on the sending of economic resources, time, experience and commitment of those involved.

Keywords: administrative governance, pension funds, public policy and regulation, social security and public pensions.

JEL Classification: G23, G38, H55, J32

Índice

Introducción	11
Capítulo 1. El proyecto de investigación	15
1.1 Los paradigmas de la gobernanza	15
1.1.1 La dimensión administrativa de la gobernanza	18
1.2 Planteamiento del problema	20
1.2.1 El debate de la gobernanza en fondos de pensiones	20
1.3 Descripción del problema	23
1.3.1 Objeto de investigación	23
1.4 Preguntas de investigación	29
1.4.1 Pregunta central	29
1.4.2 Preguntas específicas	29
1.4.3 Delimitación espacial y temporal	29
1.5 Hipótesis de investigación	29
1.5.1 Hipótesis central	29
1.5.2 Hipótesis alternativas	29
1.6 Objetivos de investigación	30
1.6.1 Objetivo general	30
1.6.2 Objetivos específicos	30
1.7 Justificación	30
1.7.1 Justificación práctica	30
1.7.2 Justificación teórica	31
1.7.3 Justificación metodológica	32
Capítulo 2. Modelos de gobernanza en fondos de pensiones	34
2.1 Modelos de gobernanza de organismos internacionales	34
2.1.1 Definiciones básicas	34
2.2 Modelo de regulación de fondos de pensiones de la OCDE	35
2.2.1 Condiciones para la regulación y supervisión efectiva	35
2.2.2 Establecimiento de planes, fondos y administración de pensiones	35
2.2.3 Responsabilidades del plan, reglas de financiación, liquidación y seguro	35
2.2.4 Gestión de activos del fondo de pensiones	36
2.2.5 Derechos de los miembros y beneficiarios del plan	36
2.2.6 Gobernanza del fondo de pensiones	37
2.2.7 Supervisión del fondo de pensiones	37

2.3 Modelo de la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones	37
2.3.1 Los objetivos	40
2.3.2 La independencia	41
2.3.3 Los recursos	41
2.3.4 Las atribuciones	42
2.3.5 La supervisión basada en riesgos	42
2.3.6 La proporcionalidad y la consistencia	43
2.3.7 Las consultas y la colaboración	44
2.3.8 La confidencialidad	44
2.3.9 La transparencia	45
2.3.10 La gobernanza	45
2.4 Mecanismos de gobernanza para fondos de pensiones	47
2.5 Modelo de gobernanza de fondos de Clark y Urwin	49
Capítulo 3. El nuevo institucionalismo y la gobernanza	51
3.1 El estudio de las instituciones y su evolución	51
3.2 El nuevo institucionalismo	55
3.3 El neo institucionalismo económico	58
3.4 Las visiones de la gobernanza	60
3.4.1 Origen etimológico de gobernanza	60
3.4.2 Gobernanza como concepto normativo	61
3.4.3 Gobernanza como concepto teórico	64
3.4.4 Que entender por gobernanza contemporánea	67
3.4.5 La gobernabilidad	68
3.5 Medición de la gobernanza	69
3.5.1 Espacio que ocupa la gobernanza en el sector público	69
3.5.2 Ámbitos de observación	70
3.5.3 Nivel territorial de aplicación	71
3.5.4 Consideraciones sobre gobernanza	74
Capítulo 4. Contexto internacional de los sistemas de pensiones	76
4.1 Casos de sistemas de pensiones	76
4.1.1 Caso de Chile	76
4.1.2 Caso de Japón	77
4.1.3 Caso de Canadá	77
4.1.4 Caso de Dinamarca	78

4.1.5 Caso de Australia	78
4.2 Los modelos de pensiones en Latinoamérica	79
4.2.1 Los sistemas públicos y privados	79
4.3 Modelos en los sistemas de pensiones	80
4.4 Los sistemas de pensiones en México.....	81
4.4.1 El sistema de pensiones del ISSSTE	82
4.4.2 El sistema de pensiones del IMSS	83
4.5 Políticas públicas privatizadoras del sistema de pensiones	84
4.5.1 Políticas públicas y reforma del IMSS 1997	85
4.5.2 Políticas públicas y reforma del ISSSTE 2007.....	85
Capítulo 5. El instituto de pensiones del Estado de Sinaloa (IPES).....	88
5.1 Antecedentes del IPES	88
5.1.1 Misión, visión y valores del IPES	88
5.1.2 Organigrama del IPES.....	88
5.1.3 Atribuciones del IPES.....	89
5.2 Órganos de gobierno	90
5.2.1 La Junta de Gobierno	90
5.2.2 El Consejo de Administración.....	91
5.2.3 La Comisión de Vigilancia.....	92
5.2.4 La Dirección General	92
5.3 Marco jurídico del IPES	94
5.4 Panorama financiero del IPES	94
Capítulo 6. Metodología de la investigación	98
6.1 Enfoque de la investigación	98
6.2 Alcance de investigación	100
6.2.1 Tipo explicativo	100
6.3 Diseño de la investigación	101
6.3.1 Técnicas de recolección de datos.....	101
6.3.2 Técnica de análisis de contenido	102
6.3.3 Técnica de entrevista.....	104
6.3.4 Población y selección de la muestra	104
6.3.5 Consideraciones para su aplicación.....	104
6.3.6 Criterios de validez para la técnica de análisis de contenido	105
6.3.7 Criterios de validez para el guía de entrevista.....	106

6.3.8 Análisis y tratamiento de datos	106
6.4 Variables de investigación	106
6.5 Actores vinculados a la investigación	107
6.5.1 Actores estratégicos	107
6.5.2 Actores relevantes y secundarios	109
6.6 Diseño de la plantilla de trabajo	109
6.7 Fases del procedimiento	112
6.7.1 Primera fase: definición del objetivo central y específicos	112
6.7.2 Segunda fase: definición del universo que se pretende estudiar	113
6.7.3 Tercera fase: elección de documentos y temporalidad	113
6.7.4 Cuarta fase: hipótesis guía (central y alternativas)	113
6.7.5 Quinta fase: definición de unidades de análisis e indicadores	114
6.7.6 Sexta fase: reglas de numeración o recuento	115
6.7.7 Séptima fase: proceso de categorización (sistema de codificación)	118
6.7.8 Octava fase: exploración del material	123
6.7.9 Novena fase: fiabilidad y validez	124
6.7.10 Décima fase: inferencias y análisis de los datos	124
6.7.11 Onceava fase: presentación e interpretación de los resultados	125
6.8 Niveles para el estudio de la gobernanza	125
6.8.1 La metodología del marco analítico de gobernanza	126
6.9 Categorías analíticas del MAG	129
6.9.1 Definición del problema	129
6.9.2 Las normas	129
6.9.3 Los actores	131
6.9.4 Los puntos nodales	133
6.9.5 Los procesos	134
6.10 Instrumento de INAFED 2019	134
Capítulo 7. Análisis de resultados	140
7.1 Análisis de la evidencia (presencia/ausencia)	140
7.1.1 Análisis con la técnica de análisis de contenido	140
7.1.2 Resultados cuantitativos del análisis de contenido	159
7.2 Análisis de entrevistas aplicadas	160
7.2.1 Entrevistado A (miembro de la Junta y el Consejo)	160
7.2.2 Entrevistado B (miembro de la Junta y el Consejo)	162

7.2.3 Entrevistado C (miembro de la Junta y el Consejo)	163
7.2.4 Entrevistado D (miembro del Consejo de Administración)	165
7.2.5 Entrevistado E (miembro del Consejo de Administración).....	168
7.3 Propuesta de modelo de gobernanza para fondos de pensiones.....	169
7.4 Logros, hallazgos, implicaciones y limitaciones.....	170
Conclusiones y recomendaciones	172
Referencias.....	178
Anexos	185
Anexo A. Guía de entrevista semiestructurada a la Junta de Gobierno	185
Anexo B. Guía de entrevista semiestructurada al Consejo de Administración	186
Anexo C. Guía de entrevista semiestructurada a la Comisión de Vigilancia.....	187
Anexo D. Guía de entrevista semiestructurada al Director General del IPES.....	188
Anexo E. Entrevista semiestructurada a los actores relevantes y secundarios.....	189
Anexo F. Listado de entrevistados	190
Anexo G. Listado de figuras	190
Anexo H. Listado de tablas.....	190
Anexo I. Listado de abreviaturas.....	192

Introducción

El bienestar de los sistemas pensionarios en el mundo es amenazado por las crisis financieras, los bajos rendimientos, los cambios demográficos, la opacidad en el manejo de los recursos de los institutos de pensiones y por la viabilidad de los planes de retiro, esto debido a la vulnerabilidad de la mayoría de los fondos por un suministro limitado de recursos económicos, tiempo, experiencia y compromiso común (Clark y Urwin, 2010).

La investigación aborda los paradigmas de la gobernanza y los temas vinculados a ella, así como un acercamiento al concepto, remitiéndola a sus bases teóricas. Los resultados del estudio concluyen que el debate sobre las fortalezas y las debilidades de la gobernanza administrativa en los fondos de pensiones es un tema poco estudiado en las ciencias sociales en México y presenta aspectos prometedores para dimensionar el problema.

En este contexto, la interrogante central es: ¿Cómo fortalecer la gestión y el desempeño de los fondos del Instituto de Pensiones de Sinaloa (IPES) desde la teoría de la elección racional (TER) del nuevo institucionalismo? (Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008). Asimismo, la perspectiva racional considera el comportamiento basado en una posición de poder, el cálculo de no obedecer las reglas, el interés personal y la obtención de utilidades de los actores (Fontaine, 2015; March y Olsen, 1997; Rivas, 2003).

La hipótesis central implica la elaboración de un marco analítico de mejores prácticas internacionales de fondos de pensiones en el IPES para fortalecer la calidad de los mecanismos de gobernanza administrativa actuales contribuyendo a la gestión y el desempeño de los recursos del instituto (Aguilar, 2010; Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008).

El objetivo central propone sugerencias técnicas a los mecanismos de gobernanza administrativa del IPES a través de la elaboración de un marco analítico de mejores prácticas internacionales de fondos de pensiones para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño de los recursos del instituto desde la TER del nuevo institucionalismo (Aguilar, 2010; Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008).

El término gobernanza tiene diversas connotaciones, en su mayoría, conservadoras. Mucho se habla del concepto como una forma de ejercer la dirección de los procesos; como un elemento clave de la certidumbre en los mercados o como la disminución del riesgo en la toma de decisiones políticas. No obstante, se adopta para usos alternativos como el establecimiento de acuerdos mixtos, es decir, público-privados, o para llevar a cabo una crítica de las instituciones desde el

punto de vista de horizontalidad, acuerdos y decisiones, así como de la disminución máxima de diferencias jerárquicas (Ramos y Torres, 2008).

Durán (2013) contrasta el abuso del concepto gobernanza y explica que ha dependido del empleo semántico. Asimismo, examina las acepciones mostrando que el problema se encuentra en el centro de la aplicación de políticas y uso de recursos. Además, lo aborda desde el punto de vista de la coordinación y articulación de intereses de los actores en los espacios institucionales. En el contexto de las ciencias sociales en México, esta reflexión es relevante y prioritaria para colocarla en el centro del debate nacional porque conecta con la TER.

Ramos y Torres (2008) resaltan el fortalecimiento de la gobernanza de los fondos con base en la observación empírica de las debilidades de los institutos de pensiones locales. En principio se considera a las políticas públicas como el escenario donde concurren actores con proposiciones e intereses, no siempre coincidentes. Junto a esos grandes acuerdos de corte argumentativo, la dirección de las organizaciones e instituciones complementarían los consensos logrados en la discusión de los actores centrales. Estas políticas bajo la formación de capital social, permiten establecer formas de integración y coordinación prometedoras para el desarrollo de capacidades, aunque no quedan exentas de que los recursos destinados a los institutos sean aprovechados por las élites de poder y autoridades gubernamentales.

Los instrumentos midieron las debilidades institucionales y determinaron cuáles son las sugerencias técnicas a implementar en los mecanismos de gobernanza administrativa actuales (internos y externos) para contribuir al fortalecimiento de la gestión y el desempeño de los fondos de pensiones, una adecuada toma de decisiones políticas de los órganos de gobierno y la orientación de la política pública del instituto (Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008).

Los mecanismos de gobernanza abarcan controles de inversión que aseguran la buena gestión de los recursos, códigos de conducta (principios éticos), resistencia a la influencia política indebida, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, manejo adecuado del modelo fiduciario, prevención del riesgo financiero mediante seguros y restringir intervenciones discrecionales de órganos de gobierno mediante ordenamientos legales (Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014).

La importancia del debate entre actores involucrados en la gobernanza y la necesidad de una coordinación horizontal democrática, en donde no pueden quedar exentas las contradicciones locales ni el establecimiento de acuerdos distributivos, se vuelve indispensable (Ramos y Torres, 2008). No se trata de establecer una falsa armonía declarativa o de ver los conflictos de manera

ingenua, sino de explicarlos en el contexto de los gobiernos locales y los procesos de valor de los actores, es decir, generación y apropiación. Dichos procesos están relacionados con la disminución de los costos de transacción, que en ocasiones son acrecentados por fallas institucionales y por la existencia de desconfianza (Williamson, 2000).

El análisis parte de la revisión de la literatura científica sobre el estudio de gobernanza de los fondos de pensiones. Para dar solidez a la hipótesis se establece una estructura que inicia con el debate sobre las posibilidades y las limitaciones de los paradigmas de gobernanza en los gobiernos estatales. También se examinan dos aproximaciones al concepto de gobernanza administrativa. El debate incluye la discusión sobre tres corrientes (la directiva, la epistemológica y la posmoderna) y expone las mejores prácticas internacionales para el manejo de los recursos.

Otro aspecto abordado son los siete principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, del inglés, *The Organisation for Economic Cooperation and Development*), las diez directrices de la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones (OISP, del inglés, *International Organization of Pension Supervisors*) y la metodología MAG la cual sugiere cinco categorías de análisis: el problema, los actores, los puntos nodales, las normas y los procesos (Hufty, 2008; Hufty, 2010). El MAG permite comprender el cambio institucional en el sector de fondos de pensiones y de las deducciones discutir los alcances de la innovación institucional en el IPES.

El Análisis de Contenido (AC) y las entrevistas semiestructuradas son técnicas utilizadas para medir la ausencia/presencia de evidencia (además, de abordar conceptos, dimensiones, variables, categorías, indicadores y el comportamiento de los actores estratégicos) y proponer una solución a la viabilidad financiera del IPES. Asimismo, el uso de razones financieras posibilita el cálculo del costo de operación, la capacidad económica, el balance presupuestario sostenible y la proyección de los adeudos de los empleadores del IPES para los próximos cinco años.

La investigación se divide en seis capítulos. El primero introduce los paradigmas de la gobernanza, el planteamiento y la descripción del problema, el debate sobre los fondos de pensiones, la delimitación espacial y temporal, las preguntas y objetivos de investigación, la hipótesis, la justificación práctica, teórica y metodológica.

El capítulo dos define algunos conceptos básicos y presenta tres modelos de gobernanza de fondos de pensiones (diez directrices de supervisión de la OISP (2009), siete principios de regulación de la OCDE (2010) y el esquema de gobernanza de Clark y Urwin (2010)).

El tercer capítulo trata sobre el nuevo institucionalismo y la gobernanza, las generalidades, algunas definiciones del concepto y organismos internacionales relacionados con las políticas de seguridad social; la dimensión de eficacia directiva, la medición de indicadores y la relación de la gobernanza con los programas públicos.

El cuarto capítulo describe la estructura organizacional del IPES, la visión y la misión, la función de los departamentos, las atribuciones de la Junta de Gobierno, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General, así como el marco jurídico de los órganos de gobierno y el panorama financiero del instituto.

El capítulo cinco aborda la metodología de la investigación, la cual se apoya en el MAG de Hufty (2010), el instrumento del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), la guía de entrevista y AC, el tipo de investigación explicativa, el diseño del estudio, la determinación del tamaño de la muestra, el tratamiento de datos (análisis), las limitaciones del estudio, el acceso a las fuentes de información, la justificación de técnicas y la fiabilidad de los instrumentos utilizados. El quinto capítulo trata las categorías de gestión y desempeño propuestas por INAFED para la revisión de las capacidades institucionales.

El capítulo seis analiza los resultados de la investigación, el logro del objetivo, la comprobación de la hipótesis, aportaciones al conocimiento, los hallazgos en las variables, las implicaciones de los resultados, las futuras líneas de investigación, las limitaciones del estudio y la propuesta de un modelo de gobernanza administrativa para un fondo de pensiones.

El último apartado presenta las conclusiones que debaten la hipótesis, la pertinencia del método, la aportación de la investigación y la agenda para orientar la política del IPES. Asimismo, la propuesta de instrumento busca fortalecer los mecanismos de gobernanza administrativa (internos y externos) mediante la implementación de mejores prácticas internacionales de gobierno que posibiliten una viabilidad financiera a largo plazo en los fondos en beneficio de los trabajadores del Estado de Sinaloa.

Capítulo 1. El proyecto de investigación

1.1 Los paradigmas de la gobernanza

Hasta los años noventa la gobernanza se desarrolló bajo tres modelos epistemológicos con un afán por definirla en términos de coordinación institucional (Mayntz, 2000). El primer enfoque fue desarrollado por corrientes conservadoras preocupadas por incertidumbres y movimientos críticos de los años sesenta y setenta. La segunda perspectiva se centró en la crítica a las autoridades jerárquicas y encontró portavoces en las teorías libertarias. Finalmente, el tercer paradigma encuentra su fundamento en el posmodernismo, el pluralismo y la fragmentación espacial. No obstante, desde finales de los noventa ha crecido el interés por la gobernanza desde la coordinación, la construcción de acuerdos y los diálogos locales (Bobbio, Mateucci y Pasquino, 2005).

El primer paradigma es representado por sectores conservadores de Estados Unidos, ligados a grandes corporaciones interesadas por la supervivencia de los derechos de propiedad y la seguridad para las inversiones de empresas transnacionales (Shleifer y Vishny, 1996). Desde esta perspectiva, Williamson (1987) explica que la gobernanza implica la capacidad del gobierno para administrar eficazmente los recursos públicos y respetar a las instituciones que rigen las relaciones económicas y políticas de un lugar determinado. Ante todo, el marco epistemológico busca la legitimación de la gobernanza como dirección. La gobernanza tradicional se opone en la práctica a las políticas públicas, pues se basa en la argumentación y la negociación. Estas últimas son parte del quehacer administrativo. La dirección sería consecuencia y causa de los acuerdos y no, como en el marco de una gobernanza conservadora, solo una gerencia técnicamente eficiente.

El segundo paradigma epistemológico surgió cuando el pensamiento y los movimientos críticos se desarrollaron durante los años setenta y ochenta (Ramos y Torres, 2008). La gobernanza fue concebida como una dirección descentralizada en redes horizontales de organizaciones mixtas público-privadas. La corriente consideraba la construcción de un consenso horizontal crítico de las jerarquías, lo que permitió concebir a las instituciones como redes de decisiones horizontales que pusieron en cuestión a las instituciones y a los organismos centralizados. La radicalización de la crítica invocó la fragmentación del poder y la constitución de territorios policéntricos.

El tercer enfoque está relacionado con la posmodernidad de la vida política, la descentralización y la fragmentación espacial. Una perspectiva de este paradigma fue la creación de redes de políticas públicas y la rendición de cuentas, como esfera de empoderamiento y participación social (Brugué, Gomà y Subirats, 2005). Con ello se ha pretendido dar cuenta de los

beneficios que los lazos sociales generan a la capacidad de gobierno, así como de la formación de nuevos liderazgos para el cambio social. El estudio de Ospina (2006), respecto de las nuevas formas de gobernanza en los Estados Unidos, parte del enfoque del empoderamiento. Encuentra evidencias de la formación de liderazgos que impulsan nuevas maneras de representación y propician un cambio social con mayor participación en la gestión de los problemas públicos.

Burns y Andersen (1998) sostienen que el paradigma posmoderno obedece, quizá, al crecimiento de la complejidad de los problemas de la sociedad (sociales, administrativos, económicos, científicos y tecnológicos) y a las manifestaciones políticas que esta complejidad ocasiona en las autoridades. Por esta razón, las instituciones formales del poder se enfrentan a mayores dificultades para la gestión, principalmente por la falta de recursos y de competencias técnicas, así como por el aumento de las demandas en las agendas de gobierno.

Según Börzel (1998), la complejidad ha provocado una reestructuración en las funciones tradicionales del sistema político administrativo del estado, así como del control único de los procesos políticos a una negociación plural con actores públicos y privados. Se desvanece así, la frontera entre lo público y privado. De acuerdo con dichos cambios, la gobernanza implica procesos de toma de decisiones correspondientes a asuntos oficiales, particulares y colectivos.

De acuerdo con Majone (1989), a diferencia de las aproximaciones teóricas tradicionales, la gobernanza no se basa con exclusividad en la toma de decisiones jerárquicas o unidireccionales. Los acuerdos son consensados, negociados, evidenciados y con argumentaciones encaminadas a la elaboración de mejores políticas públicas. Para Rodhes (2000), la gobernanza implica aplicar sistemas de reglas formales o informales que marcan pautas de interacción en los escenarios públicos, con la participación de actores del ámbito de los poderes públicos, participación de académicos, actores sociales y económicos. Los mecanismos de rendición de cuentas permiten que estos alcancen mayor legitimidad en las acciones.

A partir de los años noventa, según Ramos y Torres (2008), la gobernanza ha transitado más sobre las teorías de la nueva economía institucional y del capital social con la disminución de los costos de transacción, que en ocasiones son incrementados por fallas institucionales. Por ello, los autores de esta última tendencia la consideran una coordinación horizontal e integración de procesos decisivos que configuran un paradigma complejo por subniveles y capas que debe cumplir para hacerse efectiva. Los actores del enfoque son agencias internacionales, gobiernos, agencias de desarrollo y organizaciones nacionales, ONG y municipios, que buscan establecer un marco institucional que disminuya los costos de transacción.

El paradigma posmoderno, como lo explica Durán (2013), es un concepto normativo al ser aquellas formulaciones elaboradas por instituciones internacionales con objeto de referir el modelo de gobierno que, desde una perspectiva propia y experiencia de estos organismos internacionales, deberían adoptar los países miembros para asegurar el desarrollo económico, político y social, con arreglo a las políticas de apoyo.

En contraste, Aguilar (2010) señala a la gobernanza como concepto teórico que ubica los desarrollos que distinguen en forma analítica los cambios en el modo de gobernar, explicados como efecto de transformaciones sociales, económicas y tecnológicas a finales del siglo XX que ponen en entredicho la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismos los problemas de la sociedad. En el centro subyace la idea de pérdida de autonomía relativa, soberanía, centralidad y/o control del gobierno sobre la dinámica económica y social, así como de una dirigencia colectiva interdependiente y asociada, como condición para una dirección social eficaz y valiosa.

Ramos y Torres (2008) aseguran que la gobernanza sería una estrategia competitiva que se expresaría no solo al nivel del mercado, sino al de las instituciones orientadas al desarrollo. En este sentido, se habla del concepto de gobernanza administrativa para el desarrollo de los fondos, que se ejemplifica en un marco analítico complejo en el que intervienen diversos actores.

Ramos y Torres (2008) explican que la articulación de redes y la activación de capital social son consideradas ejes para la ejecución de las políticas. Partiendo de esa idea, se analizan las innovaciones y avances, así como las dificultades y los límites de la gobernanza tomando como referente la experiencia del Reino Unido. El marco institucional, la participación ciudadana y la preocupación por alcanzar un sistema de pensiones autosuficiente han provocado un renovado y creciente interés por el establecimiento de reglas para evitar decisiones discrecionales, implementar controles de inversiones y principios de gobernabilidad.

A partir de la literatura científica, no se da por sentado que la gobernanza existe, por el simple hecho de que un gobierno esté facultado o cuente con los recursos institucionales para el ejercicio de la coordinación, colaboración y/o cooperación, aunque resultan insuficientes para que la gobernanza se verifique. En todo caso, según Durán (2013), la gobernanza pone énfasis en la disposición y la aptitud del gobierno para poner en práctica la coordinación, colaboración y cooperación como pautas directivas en sus marcos de relación, para posibilitar que las redes de actores (públicos, privados y sociales) no solo reconozcan, sino participen y accedan a hacer suyos los objetivos de interés general para el procesamiento y transformación en hechos.

La OMT (2013) señala pautas (coordinación, colaboración y cooperación) sustentadas en dos esquemas de acción. El primero tiene que ver con el desplazamiento de las esferas de decisión hacia los gobiernos locales y los mercados (productivo, laboral, comercial, financiero), en sintonía con las reformas estructurales e institucionales que han favorecido su constitución como motor del crecimiento y desarrollo económico; finalmente, el segundo esquema relacionado con organismos públicos autónomos de carácter privado, tanto empresarial como civil.

Según Durán (2013), el desplazamiento de las decisiones gubernamentales articula un eje en los procesos de reestructuración y modernización de las administraciones públicas. El hecho se convierte en un reparto de competencia en favor de los niveles de gobierno del ámbito local, así como en el desarrollo de procesos de conducción que dependen de la capacidad de los funcionarios de gobierno y poderes públicos para coordinarse con otros actores que son indispensables para lograr eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Durán (2013) ve la coordinación como un proceso encaminado a dotar de coherencia y articulación a la política pública, favoreciendo el desarrollo de estrategias integrales para el logro de los objetivos. Asimismo, reconoce el valor de la coordinación para evitar la duplicidad de acciones y dotar de consistencia a estas. También minimiza los conflictos políticos y/o burocráticos derivados de la distribución de competencias y fomenta el desarrollo de una visión que supere los enfoques sectorizados para ampliar el alcance de las políticas.

1.1.1 La dimensión administrativa de la gobernanza

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1997, identifica cuatro dimensiones de gobernanza. Las tres primeras sustentan la estructura formal y organizativa de la toma de decisiones del Estado. La primera es la dimensión económica, la cual busca un orden de mercado competitivo y no discriminatorio que favorezca el crecimiento económico; la dimensión política, de instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, plurales y accesibles; mientras la administrativa aborda la administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable. Por su parte, la dimensión sistémica (estructura no formal), de instituciones sociales, protege valores culturales y religiosos que aseguran la libertad y la seguridad con igualdad de oportunidades para el desarrollo personal (PNUD, 1997).

Ramos y Torres (2008) señalan como una de las características más representativas de la gobernanza la coordinación e integración con base en las capacidades de los individuos, por lo que las políticas deberían encaminarse a potenciarlas. Es oportuno reconsiderar la importancia de la

disponibilidad de satisfactores, así como de las capacidades para utilizarlos en un marco sustentable y garantizar las condiciones para el desarrollo de los individuos.

Sen (2001) sostiene como necesario el desarrollo de capacidades para el establecimiento de acuerdos de coordinación y afirma que estas capacidades abarcan tres niveles diferenciados incorporado a todo acto de gobernanza: a) capacidades intersubjetivas, que están relacionadas con la confianza y los intercambios solidarios en un territorio determinado; b) capacidades colectivas, relacionadas con las organizaciones y asociaciones, así como las transferencias dentro de ellas; c) y capacidades objetivas, representadas por el capital territorial o los recursos del territorio.

La gobernanza emerge como un enfoque a reconsiderar desde la perspectiva de la nueva economía institucional para el análisis de la toma de decisiones y orientación de la política pública para la gobernabilidad (Williamson, 2000). Cabe señalar la complejidad de los problemas, actores, normas, puntos nodales y subsistemas que actúan en relación con la gobernanza (Hufty, 2008).

De la revisión teórica se proponen dos definiciones para la gobernanza administrativa de manera provisional para la identificación, análisis y evaluación de los aspectos que permiten proyectar, emprender y coordinar el tránsito hacia una nueva gobernanza en el sector de fondos de pensiones. Se trata de precisar cuáles son las estructuras, los actores y los instrumentos pertinentes para que las acciones de gobierno no solo sean legales de conformidad con los marcos y las instituciones vigentes, sino asimiladas como necesarias y eficaces para enfrentar los desafíos del entorno de incertidumbre prevaleciente

La gobernanza administrativa aborda la administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable. Se define como la capacidad de construir y conservar instituciones a nivel local que faciliten los encuentros macro, meso y micro, así como el diálogo para la coordinación, distribución de bienes públicos y uso de bienes comunes.

La gobernanza administrativa es una práctica de gobierno para medir distintos ámbitos de gobierno, mediante formas de coordinación, colaboración y/o cooperación eficiente, transparente y sujeta a la rendición de cuentas, para cumplir las metas de interés colectivo de las redes de actores, alcanzar soluciones, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas.

En consecuencia, la gobernanza administrativa constituye una forma de estrategia política para garantizar la gobernabilidad de las sociedades y el mantenimiento de la legitimidad de las instituciones públicas, a cambio del otorgamiento de autoridad política a otros actores sociales y económicos, en el ámbito local ligado al desarrollo económico y alternativas productivas (Aguilar,

2010). En conclusión, la gobernanza administrativa se convierte en un paradigma vinculado al desarrollo local y ligado a la consolidación de los recursos de los institutos de pensiones.

1.2 Planteamiento del problema

1.2.1 El debate de la gobernanza en fondos de pensiones

La OCDE (2009) sugiere principios de gobernanza a las autoridades reguladoras y supervisoras de los fondos y señala cinco temas a debatir como: la evolución de las pensiones públicas y privadas en las regiones (cobertura e inclusión); la inversión extranjera de los fondos (pros y contras); la gobernabilidad de los recursos (desafíos y tendencias, desarrollos regulatorios y supervisión); el pago de los planes de retiro (costos desde la perspectiva de un miembro, necesidad de un principio de revisión); y por último, el diseño de los sistemas pensionarios.

Clark y Urwin (2010) señalan como los institutos de pensiones buscan tasas de rendimiento superiores al adoptar inversiones alternativas, seguros de cobertura y estrategias complejas. Las instituciones implementan asignaciones defensivas de activos, aunque existe poca preparación para el colapso de liquidez del mercado y futuras recesiones, ya que la vulnerabilidad de la mayoría de los capitales radica en un suministro limitado de recursos, tiempo, experiencia y compromiso.

Para Schäfera y Von (2014), el papel de los fondos no ha sido descrito a detalle por modelos económicos, incluso, el propósito de ellos aún no ha sido investigado de manera teórica, porque los recursos se invierten de una manera muy diversificada y, por lo tanto, muy pocas veces se presenta información al público o a los medios de comunicación.

Según Datz (2013), la implicación práctica se vincula a un debate empírico ligado a los fondos como estrategia de crecimiento y desarrollo económico. La discusión argumenta la importancia de una política centrada en el desempeño de las inversiones como clave para una mayor dinámica regional. Un ejemplo son los capitales vinculados al Banco de Brasil, la petrolera Petrobras y la Caja Económica Federal (empresas estatales) convertidas en palancas de desarrollo para reforzar los objetivos y políticas del gobierno.

Clark y Urwin (2010) exploran el alcance de la innovación en el régimen pensionario para incentivar el crecimiento y el desarrollo económico regional incluyente; construir un marco analítico para comprender el cambio institucional en el sector público y privado; y, asociar los elementos esenciales para implementar principios de gobernanza en el contexto de la crisis crediticia mundial. Cada vez se presta más atención al desempeño de los regímenes pensionarios, públicos o privados, grandes o pequeños, bien administrados o no, donde los gobiernos juegan un

papel crucial en el bienestar de los ciudadanos. El desempeño está condicionado por las prácticas heredadas de diversos organismos que son responsables de estos fondos.

En este contexto, la distinción se atribuye a Williamson (2000), quien observó que la estructura institucional es a menudo difícil de cambiar. North (1990) señala a la gobernanza como un ingrediente esencial del funcionamiento de cualquier institución, al ser la capacidad de una organización para funcionar de manera coherente con los objetivos deseados.

El buen gobierno de los propietarios de activos pensionarios hace una diferencia en la creación del valor, medida por la tasa de rendimiento ajustada al riesgo a largo plazo. Los estudios de caso de buenas prácticas en el Reino Unido recomiendan principios de gobernanza resumidos en la coherencia organizativa, la claridad de la misión de la institución y capacidades; las personas quienes participan en el proceso de inversión, habilidades y responsabilidades; y, el proceso para la gestión e implementación en la toma de decisiones de inversión (Clark y Urwin, 2008).

Por su parte, Autenne (2017) advierte sobre la gobernanza de los fondos un problema al orquestar la acción colectiva de manera oportuna y efectiva, según las relaciones heredadas y los sistemas de control. Por lo cual, los institutos deben adaptarse y responder a los entornos de mercado financieros cambiantes. Sievänen (2014) habla de dos retos relacionados: facilitar la adaptación a los imperativos funcionales que impulsan el desempeño sin el rediseño institucional (reforma paramétrica) y/o edificar un nuevo sistema pensionario (reforma estructural) en ambos casos a corto plazo.

Fontes (2007) sugiere instrumentos de monitoreo, control e incentivos al régimen de pensiones contribuyendo a reducir los riesgos y expectativas tanto del agente como de los beneficiarios. También sugiere un modelo institucional incluyente para impactar en el fideicomiso y en las relaciones de sus principales grupos de interés, participantes y gestores para fortalecer el sistema pensionario como estrategia de desarrollo.

Clark y Urwin (2010) opinan de las caídas en el valor de los planes de beneficio definido y el deterioro de solvencia amenazando la integridad de las instituciones de pensiones. La confianza del público en el sistema de reparto se ha visto afectada por los bajos rendimientos de los fondos (Watson, 2009). La incapacidad de estos para responder a las crisis y recesiones son fallas significativas de las deficiencias en los mecanismos de gobernanza del régimen pensionario con consecuencias a futuro (Watson, 2009).

La transparencia y la rendición de cuentas son temas de debate donde los gobiernos han tratado de asegurar los beneficios prometidos de los planes, sujetos a una mayor transparencia sobre

la financiación y la solvencia de los patrocinadores en el contexto de las garantías de los beneficiarios (Blake, 2003; Clark y Urwin, 2010). La innovación es tema de discusión, así como estrategias de respuesta novedosas en su forma y funciones institucionales (Young, 1998; Arthur, 2005; Beinhocker, 2006; Yermo, 2008). La discusión se centra en el funcionamiento institucional, incluso si existen limitaciones significativas en la realización de diseños idealizados de desempeño institucional (Merton y Bodie, 2005; Stewart y Yermo, 2008).

Clark y Urwin (2008) sugieren el rediseño de las instituciones de pensiones para hacer frente a los imperativos del siglo XXI, como el envejecimiento demográfico, la sostenibilidad de los patrocinadores de los planes, el desempeño financiero y las cuestiones de diseño estructural en relación con la gobernanza vinculada a las buenas prácticas.

Fontes (2007) vincula los desafíos de gobernabilidad con cuestiones de representatividad en los consejos, influencia y monitoreo de la gestión, proceso decisorio y rendición de cuentas a participantes y patrocinadores. Impávido (2002) advierte cómo la importancia de la discusión sobre el gobierno de los fondos de pensión trasciende el contexto nacional, al ser objeto de estudio y proposición, tanto de la OCDE como del Banco Mundial (BM).

Clark y Urwin (2010) sugieren modelos de pensiones con principios de gobernanza y dirigen el debate a la forma de tomar las decisiones en los órganos de gobierno, antes de pasar a la innovación institucional. Además, Blake (2003) y Clark (2004) subrayan la preocupación por el desempeño de los fondos como tema en la agenda pública. Asimismo, Clark (2007) habla de iniciativas de las entidades para mejorar la gobernanza de los planes de retiro buscando un equilibrio entre la representación de las partes y la gestión de las inversiones de los recursos.

En este sentido, Clark (2007) afirma sobre las mejores prácticas la aplicación tanto en el sector público y privado, para hacer la diferencia en el gobierno corporativo. Además, advierte de las debilidades del modelo de gobernanza porque impacta en los fondos de pensiones y en las relaciones entre los principales grupos de interés, participantes, beneficiarios, patrocinadores y gestores, dañando la configuración inicial del sistema de jubilación.

Según Yermo (2008), los gobiernos son responsables de la gobernabilidad de las reservas mediante mecanismos de gobernanza y controles de inversión para asegurar la buena gestión de los recursos y aislarlos de la influencia política indebida. Además, los fondos deben satisfacer los requisitos de rendición de cuentas, idoneidad y transparencia. Asimismo, mejorar la experiencia en los consejos de administración y restringir las intervenciones discrecionales del gobierno.

Autenne (2017) considera como instrumento esencial para el buen diseño y desempeño de las inversiones del régimen de pensiones contar con mecanismos de gobernanza, sin sacrificar la seguridad de los beneficiarios. Los mecanismos requieren el control de los fondos, comunicación e incentivos para estimular la buena toma de decisiones, la transparencia, la revisión y la evaluación periódicas. Autenne (2017) subraya el modelo de gobernanza eficiente al superar las debilidades institucionales, al adaptarse al marco normativo para reducir los costos generados cuidando la sostenibilidad financiera y social de las pensiones.

Stewart y Yermo (2008) identifican los desafíos de gobernabilidad para los formuladores de políticas y sugieren fortalecer los acuerdos de gobernanza en los fondos, porque las fallas en la toma de decisiones y orientación de la política pueden resolverse con la representación equilibrada de los interesados en el órgano rector, niveles de pericia más elevados (mediante administradores independientes) y códigos de conducta para prevenir los conflictos de interés. Los autores destacan las debilidades en los mecanismos de gobernanza para los planes de pensiones donde las fallas se originan en los comités de gestión, una menor responsabilidad fiduciaria de las partes interesadas o poca supervisión de las autoridades.

En este contexto, Sievänen (2014) habla de obstáculos prácticos en la inversión responsable de las reservas y dirige la atención a los principales tomadores de decisiones de los fondos al centrar la causa en los conflictos de interés, es decir, diferentes actores tienen diferentes motivos en la cadena de valor de inversión; en el deber fiduciario (obligaciones reglamentarias que los sistemas de pensiones tienen con sus beneficiarios) y en el desempeño financiero de la inversión responsable de los recursos administrados por las instituciones.

Finalmente, Clark y Urwin (2008) enfocan la atención en mejorar el diseño y el desempeño institucional de los fondos de pensiones, al proponer a la gobernanza como ingrediente esencial del desempeño funcional de cualquier institución, ya que esta es considerada la capacidad de una organización para funcionar de manera consistente con los objetivos deseados.

1.3 Descripción del problema

1.3.1 Objeto de investigación

Según estudios actuariales de las calificadoras *Standard & Poor's* (2015) y *Fitch Ratings* (2016), el fondo administrado por el IPES colapsará en 2021 y 2022 respectivamente. Según Valuaciones Actuariales del Norte, S.C., en 2017, el período de suficiencia financiera del instituto es hasta 2023. La Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE) pronosticó una deuda de 2 500 000 000 de pesos para los empleadores para finales de 2019, lo cual se cumplió.

La situación del IPES es un problema por atender, explorar, describir, intervenir, explicar y caracterizar mediante un modelo esquemático. Por ello, la elaboración de un marco analítico de mejores prácticas internacionales de fondos de pensiones le posibilita elevar la calidad de los mecanismos de gobernanza administrativa actuales contribuyendo a la gestión y el desempeño de los recursos (Aguilar, 2010; Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008).

El análisis preliminar de las minutas mostró fallos en los mecanismos de gobernanza (internos y externos). Es decir, se observan deficiencias en las capacidades institucionales del instituto poniendo en riesgo la viabilidad del sistema pensionario estatal. En consecuencia, la falta de un marco de análisis y un instrumento para medir la calidad de los mecanismos de gobernanza es la debilidad de muchos fondos.

El hecho influye en el desempeño de los bienes, en la representación de las partes, en la gestión efectiva del riesgo financiero, en las estrategias de inversión, en el proceso decisorio, en la innovación institucional, en la rendición de cuentas, en el uso de los recursos en proyectos de desarrollo regional, entre otros temas (Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Stewart, 2008; Sievänen, 2014; Yermo, 2008).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) otorga a los estados la facultad de regirse por las leyes expedidas por las legislaturas locales, con base en lo dispuesto en el artículo 115 del pacto federal. Así, los servidores públicos estatales y municipales están sujetos en materia de seguridad social a la legislación reglamentaria correspondiente.

En ese orden de ideas, Vázquez (2012) expone la presión de la mayoría de las entidades federativas en las finanzas públicas originada, en gran parte, por los altos pasivos laborales aunados a débiles fuentes de financiamiento, haciendo poco sustentable los planes de pensiones, incluso a corto plazo. Estos pasivos pensionarios de los estados están poco documentados; sin embargo, la presión financiera del conjunto ya supera 13 % del Producto Interno Bruto (PIB) nacional.

Las prestaciones de los servidores públicos estatales son superiores a las otorgadas a los federales en algunas entidades. Esto exige un análisis profundo de la situación de cada estado, para evitar en lo posible un impacto de fuertes proporciones tanto en las finanzas estatales como en las de la federación (Vázquez, 2012).

De acuerdo con el título cuarto, del capítulo I, de las disposiciones generales del artículo 64 de la Ley de Pensiones del Estado de Sinaloa¹ (LPES) se crea el IPES como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, de integración operativa bipartita,

¹ Disponible en: http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_pensiones_3-feb-2017.pdf

el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, respecto de las aportaciones a las cuales tiene derecho, mismas que tendrán el carácter de imprescriptibles. El IPES es un instrumento básico para cumplir con las disposiciones emanadas de la presente Ley, sin perjuicio de los organismos o sistemas instituidos por otros ordenamientos (artículo 65 de la LPES).

Para Sinaloa, la calificadora de riesgo *Standard & Poor's* (2015), en su evaluación respecto al IPES resume la situación financiera en la cual se encuentra la institución estatal:

Consideramos que el nivel de deuda directa es bajo, sin embargo, opinamos que la deuda es «moderada» debido a su sistema de pensiones insostenible. El Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, quien administra las pensiones de los servidores públicos, cuenta con reservas suficientes para sostener el sistema por al menos cinco años. Sin embargo, de acuerdo con estimaciones del ISSSTESIN, que administra las pensiones del magisterio, carece de reservas, lo que implicaría una aportación extraordinaria del Estado que en promedio alcanzaría 1 600 000 000 de pesos (alrededor de 4 % de sus ingresos operativos) en 2015 y en 2016. (p. 1)

De acuerdo con nuestros criterios, la administración financiera de Sinaloa es «débil». En nuestra opinión, la administración financiera tiene una limitada planeación financiera de largo plazo y carece de un plan de acción definido para reformar su sistema de pensiones. Por otro lado, el Estado ha demostrado su capacidad para controlar su gasto y estabilizar el uso de deuda de corto plazo y mantiene una transparencia adecuada. (p. 1)

Además, la economía estatal «débil» es otro factor limitante de la calificación. En 2014, el PIB per cápita de Sinaloa se ubicó en 8 711 dólares, significativamente por debajo del promedio nacional de 10 715 dólares. En nuestra opinión, dada la importancia del sector agrícola, el estado es vulnerable a las condiciones climáticas, lo que resulta en pasivos contingentes «moderados». Aunque, esperamos que la construcción del sistema de gasoductos, las inversiones en los principales puertos, la carretera Durango-Mazatlán y los proyectos turísticos apoyen el crecimiento económico del estado en el mediano plazo. (p. 1)

Al igual que sus pares nacionales, brasileños y colombianos, Sinaloa opera bajo un marco institucional «en evolución y desbalanceado». En virtud de nuestros criterios, factores analíticos como la previsibilidad del sistema, los ingresos generales y el balance de gastos, la transparencia, la rendición de cuentas y el respaldo del sistema,

reflejan el margen de maniobra para hacer mayores mejoras y representan actualmente una limitante de calificación compartida entre los estados mexicanos. (p. 1)

En este sentido, la agencia internacional de calificación crediticia *Fitch Ratings* (2016) ratifica la situación financiera por la que atraviesa el IPES al decir que:

La agencia considera como una contingencia para las finanzas estatales la situación en materia de pensiones y jubilaciones que prevalece en Sinaloa. *Fitch* estará atenta de las posibles acciones que en esta materia lleve a cabo la administración nueva que comenzará a finales de 2016, a fin de mejorar la viabilidad de los sistemas de pensiones. El personal jubilado del magisterio estatal recibe su pensión de parte del ISSSTESIN. Desde 2000 recibe aportaciones extraordinarias por parte del Estado, por lo que representa una contingencia para las finanzas estatales. El último estudio actuarial, realizado por Valuaciones Actuariales del Norte, S.C., arroja una suficiencia hasta 2014. En 2015, las aportaciones extraordinarias al ISSSTESIN ascendieron a 1 673 000 000 de pesos. (p. 1)

El IPES (creado en 2009) es el responsable de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del estado. Considerando el período de transición entre las generaciones con los esquemas pasado y actual con el IPES. *Fitch* estima que en el corto y mediano plazo continúen las presiones en el gasto estatal. De acuerdo con la valuación actuarial más reciente realizada por Valuaciones Actuariales del Norte, S.C., en 2015, sin considerar solidaridad intergeneracional, el período de suficiencia del instituto de pensiones es hasta 2022. (p.1)

Lo anterior se relaciona con las deficiencias en los mecanismos de gobernanza del fondo de pensiones del IPES. La situación impacta en el desempeño y diseño del régimen pensionario. Las evaluaciones de las calificadoras ponen en evidencia las debilidades, la gestión deficiente de los recursos, la falta de transparencia y de rendición de cuentas. Según *Standard & Poor's* las reservas son suficientes para sostener el sistema por al menos cinco años más, es decir, los recursos solo alcanzarán hasta el año 2021. Finalmente, de acuerdo con *Fitch Ratings* (2016) la sostenibilidad del sistema alcanzará un nivel crítico en 2022. Sin embargo, a pesar de las atribuciones del IPES, sigue recibiendo observaciones de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE).

Los adeudos de los empleadores al IPES a mayo de 2019 alcanzan 2 255 962 994 pesos. La cifra crece por los intereses a pesar de los depósitos extraordinarios al fondo. Para Valuaciones

Actuariales del Norte, S.C., en 2017, las reservas del IPES alcanzarán solo hasta 2023, bajo el supuesto que los empleadores no se atrasen en las aportaciones o que la Secretaría de Finanzas retenga las cuotas de los trabajadores.

La Tabla 1 destaca diez empleadores (señaladas con doble asterisco) con la nómina manejada por el Gobierno del Estado, cuya deuda asciende a 2 187 277 699 pesos. Por su parte, cinco dependencias manejan la contabilidad y nómina de forma interna, pero el adeudo solo alcanza los 68 685 295 pesos. Además, la Tabla 1 muestra las dependencias deudoras al IPES.

Tabla 1

Adeudos de los empleadores afiliados al IPES a mayo 2019

Empleador	Concepto	Adeudo por régimen	Adeudo	Adeudo pendiente	Interés	Total
**GES	Aportaciones del empleador C.I.	639 520 421				
	Cuota del trabajador C.I.		1 196 929 922	229 741 937	54 285 501	1 480 957 360
**SESP	Aportaciones del empleador en transición	557 409 500				
	Cuota empleado en transición					
**STJ	Aportaciones del empleador C.I.	16 373 406				
	Cuota del trabajador C.I.		16 411 597	2 687 111	1 122 833	20 221 541
**HPS	Aportaciones del empleador en transición	38 190				
	Cuota empleado en transición					
**DIF	Aportaciones del empleador C.I.	41,137,093.05				
	Cuota del trabajador C.I.		257,440,612.86	43,498,151.87	2,450,651.49	303,389,416.22
**CONGRESO	Aportaciones del empleador en transición	216,303,519.81				
	Cuota empleado en transición					
**ISIC	Aportaciones del empleador C.I.	36,579,215.92				
	Cuota del trabajador C.I.		123,389,237.66	19,928,228.01	2,070,390.86	145,387,856.53
CCS	Aportaciones del empleador en transición	86,810,021.74				
	Cuota empleado en transición					
**DIF	Aportaciones del empleador C.I.	66,115,011.54				
	Cuota del trabajador C.I.		115,515,316.49	18,681,792.29	4,336,767.29	138,533,876.07
CCS	Aportaciones del empleador en transición	49,400,304.95				
	Cuota empleado en transición					
**CONGRESO	Aportaciones del empleador C.I.	4,620,796.56				
	Cuota del trabajador C.I.		45,377,006.09	8,739,889.45	374,961.25	54,491,855.79
**CONGRESO	Aportaciones del empleador en transición	40,756,208.53				
	Cuota empleado en transición					
**CONGRESO	Aportaciones del empleador C.I.	19,962,060.01				
	Cuota del trabajador C.I.		40,926,877.01	6,726,675.37	1,258,456.49	48,912,008.87
**CONGRESO	Aportaciones del empleador en transición	20,964,817.00				
	Cuota empleado en transición					
**ISIC	Aportaciones del empleador C.I.	8,206,006.61				
	Cuota del trabajador C.I.		20,503,793.30	3,647,563.01	604,757.32	24,756,113.63

	Cuota del trabajador C.I.					
	Aportaciones del empleador en transición	12,297,786.69				
	Cuota empleado en transición					
	Aportaciones del empleador C.I.	7,312,924.13				
CVIES	Cuota del trabajador C.I.					
	Aportaciones del empleador en transición		7,508,830.96	1,282,129.96	545,176.77	9,336,137.69
	Cuota empleado en transición	195,906.83				
	Aportaciones del empleador C.I.	1,568,352.84				
ISIFE	Cuota del trabajador C.I.					
	Aportaciones del empleador en transición		1,661,143.23	402,528.11	175,217.48	2,238,888.82
	Cuota empleado en transición	92,790.39				
	Aportaciones del empleador C.I.	3,963,826.11				
**IPES	Cuota del trabajador C.I.					
	Aportaciones del empleador en transición		3,963,826.11	553,155.27	245,077.10	4,762,058.49
	Cuota empleado en transición	0.00				
	Aportaciones del empleador C.I.	2,208,411.03				
**CAMES	Cuota del trabajador C.I.					
	Aportaciones del empleador en transición		2,527,490.31	417,782.14	163,290.03	3,108,562.49
	Cuota empleado en transición	319,079.28				
	Aportaciones del empleador C.I.	965,237.90				
**ISAPESCA	Cuota del trabajador C.I.					
	Aportaciones del empleador en transición		1,146,800.12	266,004.20	98,591.14	1,511,395.46
	Cuota empleado en transición	181,562.22				
	Aportaciones del empleador C.I.	105,967.32				
INAPI	Cuota del trabajador C.I.					
	Aportaciones del empleador en transición		122,690.86	317.92	264.92	123,273.70
	Cuota empleado en transición	16,723.54				
	Aportaciones del empleador C.I.	180,572.55				
CS	Cuota del trabajador C.I.					
	Aportaciones del empleador en transición		228,800.52	4,928.72	1,691.91	235,421.15
	Cuota empleado en transición	48,227.97				
	Totales:	1,857,608,883.49	1,857,608,883.49	314,380,316.49	60,938,962.40	2,232,928,162.38

Nota. Elaboración propia con información de la PNT (2019).

En este contexto, la investigación propone sugerencias técnicas a los mecanismos de gobernanza administrativa (internos y externos) a través de la elaboración de un marco analítico de mejores prácticas internacionales de fondos de pensiones para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño del IPES desde la Teoría de Elección Racional del Nuevo Institucionalismo (Aguilar, 2010; Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008).

1.4 Preguntas de investigación

1.4.1 Pregunta central

¿Cómo fortalecer la gestión y el desempeño de los fondos del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa (IPES) desde la teoría de elección racional del nuevo institucionalismo? (Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008; March y Olsen, 1997; Rivas, 2003)

1.4.2 Preguntas específicas

- 1) ¿Por qué el modelo actual de gobernanza del IPES es un desafío para los actores políticos del gobierno estatal y los formuladores de políticas públicas en lo referente a la gestión y el desempeño de los fondos del instituto? (Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014)
- 2) ¿Qué propuesta metodológica desarrollar para la medición de la calidad de la gobernanza administrativa en los fondos de pensiones para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto? (Bardín, 1990; Krippendorff, 1997; INAFED, 2018, 2019; Hufty, 2008, 2010)

1.4.3 Delimitación espacial y temporal

El periodo de análisis es de junio de 2009 a junio de 2019 con información proporcionada por la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE), la comisión del trabajo del Congreso del Estado, los datos de los despachos contables, las minutas del IPES y las entrevistas de actores estratégicos del instituto.

1.5 Hipótesis de investigación

1.5.1 Hipótesis central

La elaboración de un marco analítico de mejores prácticas internacionales de fondos de pensiones posibilita al IPES elevar la calidad de los mecanismos de gobernanza administrativa contribuyendo al fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto (Aguilar, 2010; Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008). La TER considera el comportamiento basado en la posición de poder, el cálculo de no obedecer las reglas, el interés personal y la obtención de utilidades de los actores (Fontaine, 2015; March y Olsen, 1997; Rivas, 2003).

1.5.2 Hipótesis alternativas

- 1) El modelo actual de gobernanza del IPES es un desafío porque existe una representación desequilibrada de los interesados en el órgano rector, niveles de pericia bajos y falta de código de conducta que resuelva los conflictos de interés, así como el pobre desempeño financiero de la inversión responsable (Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014).

- 2) La elaboración de plantillas basadas en el AC, el MAG y el instrumento de INAFED permite la medición de la calidad de la gobernanza administrativa en los fondos de pensiones para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto (Bardín, 1990; Krippendorff, 1997; Hufty, 2008; 2010; INAFED, 2018, 2019).

1.6 Objetivos de investigación

1.6.1 Objetivo general

Proponer sugerencias técnicas a los mecanismos de gobernanza administrativa mediante la elaboración de un marco analítico de mejores prácticas internacionales de fondos de pensiones para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño del IPES desde la TER del nuevo institucionalismo (Aguilar, 2010; Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008).

1.6.2 Objetivos específicos

- 1) Determinar por qué el modelo actual de gobernanza del IPES es un desafío para los actores políticos del GES y los formuladores de políticas públicas en lo referente a la gestión y el desempeño de los fondos del instituto (Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014).
- 2) Desarrollar una propuesta de instrumento basada en el AC, el MAG y el instrumento de INAFED para medir la calidad de la gobernanza administrativa en los fondos de pensiones contribuyendo al fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto (Bardín, 1990; Krippendorff, 1997; INAFED, 2018, 2019; Hufty, 2008, 2010).

1.7 Justificación

1.7.1 Justificación práctica

Las evaluaciones realizadas por la ASE, los despachos contables, las auditorías externas al IPES, la información de las minutas y las entrevistas realizadas a los actores estratégicos justifican el estudio de la gobernanza de los fondos de pensiones en el IPES. Los resultados muestran fallas en las capacidades institucionales de los órganos de gobierno. Por lo cual, es necesario revisar la dimensión de gestión y desempeño para proponer sugerencias técnicas a los mecanismos de gobernanza en base a las mejores prácticas internacionales en beneficio de la institución, los trabajadores activos y los futuros jubilados.

El estudio indica por qué se presentan estas debilidades en la gobernanza y cómo fortalecer las capacidades institucionales (gestión y el desempeño de los fondos) en el nivel micro, meso y macro. Así, el gobierno local responderá de forma eficaz a las deficiencias en el envío de las aportaciones, el manejo de los recursos, la orientación de la política, las decisiones de los órganos de gobierno y hará frente a los desafíos del sistema pensionario estatal.

La relevancia social radica en garantizar el pago pensionario para quienes ya disfrutaban de este derecho y de quienes están próximos a la jubilación. De esta manera los trabajadores podrán gozar de un retiro digno. Asimismo, la viabilidad financiera es trascendental a largo plazo para el IPES porque impacta en el desarrollo y consolidación del fondo.

La implicación práctica está vinculada al debate de los fondos en función de los mecanismos de gobernanza (Clark y Urwin, 2008, 2010). Además, el sistema pensionario debe cumplir requisitos de transparencia, rendición de cuentas y restringir intervenciones discrecionales de los órganos gubernamentales mediante ordenamientos legales (Autenne, 2017; Yermo, 2008). El debate empírico está ligado a los sistemas de reparto como estrategia de crecimiento y desarrollo económico (Fontes, 2007). La discusión argumenta la importancia de una política centrada en el desempeño de las inversiones como clave para una mayor dinámica regional (Datz, 2013).

Según *Standard & Poor's* (2015) y *Fitch Ratings* (2016), no hacer nada implicaría el colapso de las finanzas en los próximos cinco años y, por tanto, un problema para los pensionados actuales y futuros. Asimismo, la investigación es la primera sobre la gobernanza administrativa de los fondos de pensiones en el IPES. En consecuencia, el instituto necesita evaluar una posible reforma estructural o paramétrica para transitar a un sistema viable a largo plazo.

1.7.2 Justificación teórica

El debate teórico y empírico retoma la gobernanza de los fondos de pensiones (es decir, desafíos y tendencias, desarrollos regulatorios y supervisión de los recursos). Por lo tanto, es el punto de partida para fortalecer el gobierno de las reservas del instituto y los mecanismos de gobernanza administrativa para la orientación de la política pública (OCDE, 2009).

La gestión de los fondos depende del tiempo, la experiencia y el compromiso común de los implicados de acuerdo con la discusión teórica (Clark y Urwin, 2008, 2010). La investigación sugiere elementos esenciales a implementar para mejorar los principios de gobernanza mediante mecanismos internos y externos, controles de inversión y aislar los recursos de la influencia política indebida (Yermo, 2008; Autenne, 2017).

En este orden de ideas, la investigación está justificada de forma empírica con las recomendaciones de la OCDE (2009), la cual centra el debate en cinco campos: la evolución de las pensiones privadas en la región (cobertura e inclusión); la inversión extranjera de los recursos (pros y contras); la gobernanza de los fondos; los costos de los planes de retiro (desde la perspectiva de un miembro); y el diseño o rediseño de los sistemas pensionarios.

La teoría de frontera permite la elaboración de un marco analítico de mejores prácticas internacionales y contrastar el desarrollo de la gobernanza administrativa de los órganos de gobierno en el IPES durante el periodo 2009-2019. En este sentido, los principios de gobernanza se convierten en sugerencias técnicas para los sistemas de beneficio definido para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño de los institutos estatales.

La teoría posibilita definir cuáles son las capacidades administrativas (niveles micro, meso y macro) y políticas a fortalecer a corto plazo. La TER de la nueva economía institucional coadyuva en la elaboración de un esquema sólido en función de las directrices de expertos y organismos internacionales como la OCDE (2009) y la OISP (2010).

1.7.3 Justificación metodológica

El estudio utiliza elementos del instrumento de INAFED. En principio se llamó «Programa Agenda Desde lo Local» y se aplicó de 2004 a 2013; luego «Programa Agenda para el Desarrollo Municipal» de 2014 a 2018. Desde 2019 se le conoce como «Guía Consultiva de Desempeño Municipal» (GDM), herramienta de revisión con categorías cualitativas y cuantitativas para medir la calidad de las dimensiones de gestión y desempeño institucional.

La guía orienta a las administraciones municipales y estatales en el periodo de mandato a fin de mejorar y consolidar las capacidades institucionales. La GDM alienta la mejora continua de los gobiernos locales, impulsa las buenas prácticas y promueve una cultura de evaluación para establecer metas y medir resultados (INAFED, 2019).

La metodología MAG explora, describe, analiza y evalúa un problema en función de cinco categorías como son: definición del problema, tipos de actores, puntos nodales, normas y los procesos (Hufty, 2008). Asimismo, la técnica de entrevista posibilita la obtención de la información primaria y datos de los actores estratégicos, relevantes y secundarios.

La combinación de la GDM, el MAG y las recomendaciones de la literatura científica permiten transitar a una nueva herramienta que mida la calidad de la gobernanza administrativa de los fondos de pensiones en función del marco normativo vigente, la evidencia obtenida, los documentos del IPES (código de ética, manuales, procedimientos, etcétera), la información pública de la PNT, la página de internet del IPES, los estudios actuariales de consultorías, los despachos contables, los entrevistados, entre otras fuentes.

La propuesta metodológica considera los siete principios de la OCDE (2009) para elaborar un sistema de pensiones sustentable y mejorar los regímenes pensionarios. Las directrices son: condiciones para una regulación y supervisión efectiva; establecimiento de planes de retiro; fondos

y administración de los mismos; responsabilidades del plan, reglas de financiación, liquidación y seguro; gestión de activos; derechos de los miembros beneficiarios y adecuación de los beneficios; y finalmente, supervisión y gobernanza.

El instrumento considera diez directrices de la OISP (2010) para la supervisión de los capitales como objetivos, independencia, recursos adecuados, atribuciones apropiadas, supervisión basada en riesgos, proporcionalidad y/o consistencia, consultas y/o colaboración, confidencialidad, transparencia y gobernanza de los fondos.

Las sugerencias de la OCDE (2009), la OISP (2010) y las recomendaciones de mejores prácticas en la literatura científica pueden mejorar los mecanismos de gobernanza administrativa y alcanzarse mejores decisiones acorde a las necesidades del IPES.

Las entrevistas y la revisión documental permiten ubicar los mejores estándares de gobernabilidad para los fondos, obstáculos a la gobernanza, fortalezas y debilidades de los institutos, alternativas de solución, medidas ante riesgos financieros, marco jurídico, atribuciones de los órganos de gobierno, entre otras recomendaciones internacionales.

Los guiones de entrevista se elaboraron en base al instrumento de la Asociación Nacional de Fondos de Pensiones del Reino Unido (ANFP, del inglés, *National Association of Pension Funds*) enfocado en la gobernanza administrativa y corporativa de los fondos (regulación, supervisión y transparencia de las inversiones). También se retomó el modelo de cuestionario de la Corporación Final Internacional en el Marco de Desarrollo de Gobierno Corporativo, quien está afiliada al Banco Mundial (BM).

La propuesta del modelo conceptual es una aportación para el IPES y otros institutos porque fortalece los mecanismos de gobernanza administrativa y, a la vez, depende de tres tipos de instrumentos para edificar el esquema: la transformación de la toma de decisiones, la prevención del riesgo mediante seguros y el manejo del modelo fiduciario.

En resumen, la medición de la gobernanza posibilita el diseño de un marco analítico que incluya principios para orientar la política pública del instituto. El modelo propuesto y las plantillas toma en cuenta a los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. Además, la mejora debe incluir: desempeño institucional, operatividad del instituto, representación de las partes, gestión efectiva de recursos, estrategias, proceso decisorio, innovación institucional, transparencia, rendición de cuentas y uso eficiente de los fondos de pensiones (Durán, 2013).

Capítulo 2. Modelos de gobernanza en fondos de pensiones

La OCDE (2009) explora los principios en los sistemas de pensiones y como las autoridades reguladoras y/o supervisoras de los fondos están administrando y reaccionando a esas tendencias. También señala los temas en discusión: la evolución de las pensiones en la región (cobertura e inclusión); la inversión extranjera (pros y contras); la gobernanza de los fondos; los costos de los planes de retiro (desde la perspectiva de un miembro); y, por último, el diseño de los sistemas pensionarios. En este sentido, la investigación aborda tres modelos de gobernanza.

2.1 Modelos de gobernanza de organismos internacionales

2.1.1 Definiciones básicas

De acuerdo con la OCDE (2009), un fondo de pensiones es un conjunto de activos separados que forman una entidad legal independiente comprada con los aportes a un plan de retiro, con el propósito exclusivo de financiar los beneficios. De esta manera, los miembros o beneficiarios de la renta vitalicia tienen un beneficio, o algún otro derecho contractual contra los activos.

Los fondos asumen la forma de una entidad de propósito especial con capacidades legales (como un fideicomiso), o un fondo legalmente separado sin capacidad legal administrada por un proveedor dedicado (empresa administradora de fondos o afore), u otra institución financiera (aseguradora o banco) en representación de los miembros del plan (OISP, 2010).

Un plan de pensiones es un contrato legal vinculante con el objetivo explícito de jubilación (o para satisfacer condiciones de tipo fiscal o disposiciones de contratos donde los beneficios no pueden pagarse, o no sin una sanción significativa, a menos que el beneficiario sea mayor a una edad de jubilación legalmente definida). El contrato puede ser parte de un contrato de trabajo amplio, establecerse en las reglas o documentos del plan, o puede ser requerido por ley. Además, de tener un objetivo de jubilación, los planes pueden ofrecer beneficios adicionales, como beneficios de discapacidad, enfermedad, y viudez (OISP, 2010).

La regulación de las pensiones incluye todas las acciones para delinear la forma, reglas y estándares que definirán a las organizaciones y actividades permisibles, estableciendo parámetros dentro de los cuales las instituciones deberán funcionar. Los principios para la regulación de las pensiones son proporcionados por la OCDE en el artículo *Core Principles of Occupational Pension Regulation*². Por su parte, los principios de OISP son parte esencial del estándar de la OCDE, reconocidos y aplicado por ellos.

² <http://www.oecd.org/dataoecd/14/46/33619987.pdf>

2.2 Modelo de regulación de fondos de pensiones de la OCDE

El modelo de regulación de la OCDE (2009) propone siete principios para los planes de pensiones. Los principios son: condiciones para la regulación y supervisión efectiva; establecimiento de planes y administración de fondos; responsabilidades del plan, reglas de financiación, liquidación y seguro; gestión de activos; derechos de los miembros, beneficiarios y adecuación de los beneficios; gobernanza; y supervisión. A continuación, se explican cada uno de estos principios.

2.2.1 Condiciones para la regulación y supervisión efectiva

Según la OCDE (2009) la aplicación de un marco regulatorio para las pensiones de manera integral, dinámica y flexible (considerando la complejidad de los esquemas) garantiza la protección de los beneficiarios del plan, la solidez de los fondos, y la estabilidad de la economía en su conjunto. Sin embargo, este marco no debería generar una carga excesiva para los mercados de pensiones, las instituciones o los empleadores.

Para la OCDE (2009) y OISP (2010) la inversión productiva y diversificada de ahorro para la jubilación que distribuya el riesgo requiere de un buen funcionamiento de los mercados de capitales e instituciones financieras. El desarrollo de sistemas de pensiones con fondos adelantados debe ir de la mano con un fortalecimiento de la infraestructura del mercado financiero y el marco regulatorio (incluyendo el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y el mejor funcionamiento de los mercados de rentas vitalicias). En este sentido, la regulación debería promover igualdad de condiciones entre los diferentes operadores y tener en cuenta la utilidad de un enfoque funcional. La competencia justa debería beneficiar a los consumidores y permitir el desarrollo de mercados adecuados de pensiones (OCDE, 2009).

2.2.2 Establecimiento de planes, fondos y administración de pensiones

El principio implica un sistema institucional y funcional de criterios legales, contables, técnicos, financieros y gerenciales para aplicarse a los fondos y planes, de manera conjunta o por separado, pero sin una carga administrativa excesiva. El fondo de pensiones debe estar separado de forma legal del patrocinador (o al menos la separación debe estar irrevocablemente garantizada a través de mecanismos apropiados) (OCDE, 2009).

2.2.3 Responsabilidades del plan, reglas de financiación, liquidación y seguro

La OCDE (2009) recomienda a los planes ocupacionales privados ser financiados. Si bien la financiación total existe en principio para los planes de aportación definida, otros tipos de planes deberían estar sujetos a reglas de subvención mínima u otros mecanismos para garantizar el financiamiento adecuado de los pasivos de las pensiones. Las reglas basadas en el enfoque de

liquidación pueden promoverse como un nivel mínimo para complementar el enfoque. Además, se puede permitir la flexibilidad para la subfinanciación temporal limitada en circunstancias restringidas. Se debe considerar el desarrollo de requisitos flexibles de capital mínimo con garantía en los fondos, teniendo en cuenta la naturaleza a largo plazo de los pasivos.

Asimismo, las reglas fiscales deberían fomentar un nivel de financiación prudente con métodos de cálculo apropiados para la valoración de los activos y la financiación de los pasivos, incluidas las técnicas actuariales y las reglas de amortización, basándose en normas transparentes y comparables (OCDE, 2009).

En este sentido, deberían establecerse los mecanismos de liquidación con disposiciones (incluidos, cuando sea necesario, los derechos de los acreedores prioritarios para los fondos) para garantizar cotizaciones adecuadas para el empleador y trabajador evitando los casos de insolvencia, de conformidad con las leyes nacionales. Asimismo, la necesidad de un seguro de insolvencia u otros esquemas de garantía debe evaluarse según el marco jurídico (OCDE, 2009).

2.2.4 Gestión de activos del fondo de pensiones

La OCDE (2009) sugiere para la inversión de los fondos la regulación sin distinción. Esto incluye un modelo integrado de activos y pasivos, tanto para los enfoques institucionales como funcionales, así como la consideración de principios de diversificación, dispersión, vencimiento y ajuste de divisas. Las reglamentaciones y los principios de prudencia deben evaluarse, teniendo en cuenta los objetivos de seguridad y rentabilidad. La inversión en el exterior de los recursos debe estar sujeto a principios de gestión. Se debe promover una mayor dependencia de estándares riesgos para los fondos y otras instituciones involucradas en la provisión de ingresos de jubilación. El desarrollo de técnicas de gestión de activos debe tenerse en cuenta (OCDE, 2009).

2.2.5 Derechos de los miembros y beneficiarios del plan

La OCDE (2009) propone el acceso no discriminatorio al régimen de pensiones privadas. La regulación evitaría exclusiones basadas en edad, salario, sexo, período de servicio, condiciones de empleo, empleo a tiempo parcial y estado civil. Además, de promover la protección de los derechos adquiridos y el proceso adecuado de titularidad, con respecto a las contribuciones tanto de los trabajadores como de los empleadores. La portabilidad de los derechos de pensión es esencial cuando se promueve la movilidad profesional, fomentando los mecanismos para la protección de los beneficiarios en caso de salida anticipada (OCDE, 2009).

Asimismo, la evaluación en la adecuación de los esquemas privados (riesgos, beneficios, cobertura) debe promoverse cuando estos regímenes desempeñan un papel público, a través de la

sustitución o la función complementaria de los sistemas pensionarios y cuando son obligatorios. La adecuación debe tener en cuenta las diversas fuentes de ingresos de jubilación (impuestos y transferencias, sistemas con fondos adelantados, ahorros privados y ganancias).

La divulgación y educación respecto a los costos y beneficios de los planes debe impartirse cuando se ofrecen opciones individuales. Los beneficiarios deben ser educados en el uso indebido de los beneficios de la jubilación y la preservación de los derechos. La información de la estructura de tarifas, el rendimiento de los planes y las modalidades de beneficios deberían difundirse en las cuentas individuales (OCDE, 2009).

2.2.6 Gobernanza del fondo de pensiones

La gobernanza de los fondos coadyuva al retiro digno de los jubilados. La estructura asegura la división de las responsabilidades operativas y de supervisión, así como la responsabilidad e idoneidad de quienes tienen tales compromisos. Los fondos deben tener mecanismos de control, comunicación e incentivos para estimular la buena toma de decisiones, ejecución eficaz y oportuna, transparencia, revisión y evaluación periódica del sistema (OCDE, 2009).

2.2.7 Supervisión del fondo de pensiones

La OCDE (2009) recomienda la supervisión de los fondos y planes para centrarse en el cumplimiento legal, control financiero, examen actuarial y supervisión de los gerentes. Además, de establecer organismos de regulación dotados de personal acorde al perfil de los puestos para llevar a cabo la supervisión fuera de la sede y en el sitio, al menos para algunas categorías de fondos y, en particular, cuando se informen problemas.

En consecuencia, los órganos de supervisión deberían tener las facultades reglamentarias y de supervisión sobre los planes de retiro, a fin de evitar casos irregulares en la distribución y gastos. El principio se puede complementar con las directrices de la OISP (2010) sobre supervisión privada de pensiones. Finalmente, la Figura 1 expone el modelo de gobernanza recomendado por la OCDE (2009) para la regulación de fondos a los países miembros.

2.3 Modelo de la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones

La Organización Internacional de Supervisores de Pensiones (OISP)³ organismo internacional independiente representa a quienes participan en la inspección de los acuerdos de pensiones privadas. La IOFPS tiene 87 miembros y observadores que representan 76 países y territorios del mundo. Los principios de supervisión de OISP para los fondos fueron aprobados por primera vez en 2006. El documento contiene los principios revisados y aprobados en 2010.

³ <http://www.aiosfp.org/wp-content/uploads/2015/01/principios-iops-esp%C3%B1ol.pdf>

Figura 1

Modelo de gobernanza recomendado a los fondos de pensiones por la OCDE



Nota. Elaboración propia con información de la OCDE (2009).

En este contexto, la OISP (2010) señala sobre la inspección de fondos privados poner la atención en la protección de los intereses de los miembros y beneficiarios, promoviendo la estabilidad, seguridad y buena gobernanza de los recursos. La supervisión de los capitales involucra el monitoreo de las instituciones de pensiones, la imposición y/o promoción de la adherencia al cumplimiento de la normativa relacionada con la estructura y operación de los fondos y planes, con el objetivo de promover el sector. En ese sentido, se aseguraría la estabilidad del sistema financiero (ya que las inversiones realizadas por los fondos tienen un impacto en la economía).

Según la OISP (2010) la provisión de pensiones impacta en lo económico y social, porque asegura la entrega de un ingreso. También, se requiere el monitoreo de los fondos e instituciones que proveen productos y servicios de retiro, para asegurar la protección de los consumidores. La

supervisión lograría la protección requerida para apoyar la administración del ahorro privado, y es una manera de ayudar a las pensiones a adaptarse a los riesgos del mercado.

De acuerdo con la OISP (2010) existen riesgos para los fondos, debido a las características de los productos financieros. A continuación, se enumeran algunos de ellos, tales como:

- La naturaleza de largo plazo del contrato y la necesidad de incentivos, o la obligación de superar la miopía de los individuos respecto al ahorro de largo plazo;
- La cobertura de un amplio segmento social y económico de la población (en particular cuando se requieren incentivos u obligatoriedad);
- La baja tolerancia al riesgo de los miembros y beneficiarios de los fondos, porque muchas veces se trata de ahorros de subsistencia más que discrecionales;
- La complejidad de los productos, porque incorporan temas impositivos, suposiciones sobre salarios futuros, longevidad, dificultades para evaluar los activos y pasivos. Esta complejidad escapa al conocimiento financiero de la mayoría de los inversionistas y produce asimetrías de información entre los consumidores, por un lado, y proveedores de pensiones o intermediarios financieros por el otro;
- La limitada competencia y alternativas existente, con decisiones tomadas colectivamente por empleadores y/o sindicatos;
- El potencial impacto en el mercado financiero y estabilidad económica, dado el enorme y creciente tamaño con respecto a los mercados financieros y al PIB de los países;
- El rol social además de financiero se vuelve más importante a medida que las reformas en muchos países les han otorgado un papel mayor a las pensiones privadas (con incentivos tributarios y otras políticas públicas), mientras en algunos casos el envejecimiento de las poblaciones está convirtiendo a la seguridad social en una creciente carga sobre los recursos gubernamentales, obligando a éstos a reducir las pensiones públicas;
- El rápido avance de la innovación financiera para generar nuevos productos no probados; y, finalmente, la creciente complejidad y sofisticación de los crímenes financieros.

La supervisión de los fondos enfrenta desafíos únicos en términos de amplitud, incluyendo la cantidad de planes a monitorear, la cantidad de miembros y, los distintos tipos de productos involucrados, además, del hecho de coordinar la inspección entre distintos sectores, debido a la naturaleza diversa de los proveedores; así como una profunda vigilancia, debido a la vulnerabilidad de los beneficiarios y, la naturaleza obligatoria del sistema (OISP, 2010).

La OISP (2010) reconoce a muchos organismos porque funcionan dentro de estructuras de supervisión financiera integradas, y, por tanto, los principios deben ser consistentes con las recomendaciones internacionales para orientar a otras instituciones de servicios financieros.

Los principios de inspección para fondos están diseñados para cubrir planes ocupacionales y personales. La vigilancia incluye el monitoreo de las actividades de los fondos para asegurar el cumplimiento del marco regulatorio. Las actividades de supervisión varían en función del entorno regulatorio y legal, las decisiones políticas, y otros factores. Las directrices se aplican a los fondos privados y podrían considerarse una buena práctica la aplicación de estándares similares a los fondos gubernamentales (OISP, 2010).

Las actividades de inspección generan cambios a la provisión de pensiones contribuyendo al logro de los objetivos de la supervisión, ya sea mediante intervención directa u orientaciones. El alcance del monitoreo incluye actividades de revisión orientada al aseguramiento de la adherencia a los requisitos y las limitaciones impuestas a los fondos o planes de pensiones (OISP, 2010).

Las autoridades regulatorias tienen la responsabilidad parcial o total de supervisar los fondos, planes, esquemas, u ordenamiento de las pensiones en un país o subdivisión. Los principios están diseñados para cubrir distintos tipos de estructura de monitoreo (especializada, parcialmente integrada, e integrada) (OISP, 2010).

La OISP (2010) distingue a los tipos de pensiones (contribución definida vs beneficio definido, obligatorios vs voluntarios, etcétera). Además, los sistemas de pensiones varían entre países, habiendo sido formados por muchos factores (desde la naturaleza del Estado, hasta el nivel de desarrollo económico, y la estructura del mercado). La OISP observa esta diversidad e identifica buenas prácticas para ser aplicada en el ámbito internacional.

La OISP (2010) propone diez elementos de supervisión para fondos de pensiones y son: objetivos, independencia, recursos, atribuciones, supervisión basada en riesgos, proporcionalidad y consistencia, consultas y colaboración, confidencialidad, transparencia y, gobernanza. A continuación, se explican cada uno de ellos.

2.3.1 Los objetivos

La OISP (2010) sugiere leyes nacionales para definir objetivos claros y explícitos para las autoridades de supervisión. Las pautas deben incluir un enfoque para proteger los intereses de los miembros y beneficiarios. Los objetivos deben apuntar a la estabilidad de los fondos, la seguridad de los recursos, sustentabilidad del sector y promoción de la buena gobernanza. En este sentido, las responsabilidades del organismo deben ser claras y asignar deberes específicos.

2.3.2 La independencia

La autoridad de supervisión debe tener independencia operativa tanto de mandos políticos como empresariales en el ejercicio de las funciones y atribuciones. En este sentido, para asegurar la independencia, se requiere estabilidad y autonomía, en particular en el nivel de la alta dirección de la autoridad. La nominación, designación y destitución del jefe de supervisión debe realizarse solo mediante procedimientos y mecanismos transparentes. El responsable debe ser designado por un período establecido (recomendable entre 3 y 6 años), permitiendo una redesignación posterior (para retener a los profesionales talentosos) (OISP, 2010).

La autoridad debe asegurar la independencia y el proceso presupuestario transparente. Por su parte, las acciones de supervisión, incluyendo las facultades para el cumplimiento normativo, así como imposición de sanciones, solo serán revertidas por una decisión judicial, incluyendo los tribunales con atribuciones relevantes, o por un proceso parlamentario (OISP, 2010).

2.3.3 Los recursos

Las autoridades requieren un nivel de financiamiento óptimo, capital humano y otros recursos. Los mandos deben tener presupuesto propio para una supervisión proporcional, eficaz e independiente. Siempre que se mantenga la autonomía, se puede considerar el financiamiento parcial o total de la autoridad mediante los fondos o planes de pensiones supervisados. Asimismo, la estructura tarifaria debe ser transparente (OISP, 2010).

La autoridad debe contratar, capacitar y mantener suficiente personal con experiencia profesional, incluyendo estándares apropiados de confidencialidad de información. Asimismo, los directores, jefes, y altos ejecutivos deben estar cualificados, tener el perfil del puesto, experiencia, capacidades, y reputación apropiados (OISP, 2010).

En este sentido, las instituciones deben tener la autoridad para delegar tareas de supervisión a terceros (por ejemplo, auditores, actuarios), o tomar prestados profesionales con la experiencia apropiada para trabajar internamente, aunque la autoridad de supervisión siga siendo responsable del proceso y las decisiones (OISP, 2010).

En este contexto, cuando las funciones de supervisión son subcontratadas a terceros, la autoridad debe asegurar el nivel de confidencialidad requerido, evaluar la capacidad, monitorear el desempeño, y asegurar la independencia del fondo para evitar conflictos de interés. Si es necesario, la autoridad debe tener la atribución de emprender acciones legales contra estos terceros, de forma directa o mediante los órganos responsables. No se debe externalizar la toma de decisiones ni la aplicación de sanciones al alcance de la institución de supervisión de pensiones (OISP, 2010).

2.3.4 Las atribuciones

Las autoridades deben tener las atribuciones de investigación y cumplimiento normativo para cumplir las funciones y los objetivos. La supervisión eficaz de los fondos debe centrarse en el cumplimiento legal, solidez y control financiero, requisitos mínimos de capital, actividad inversora, buena gobernanza e integridad, inspección actuarial, supervisión de los administradores, y transmisión de la información a los miembros. En este sentido, el marco legal establecerá las condiciones bajo las cuales el supervisor intervendrá para permitir que el organismo de supervisión emprenda acciones de prevención, protección y sanción (OISP, 2010).

La autoridad asume la facultad de investigar cuando se sospecha u observa un problema, obligando a los fondos y otros actores (como administradores de activos, custodios y auditores) a entregar documentos e información. Las atribuciones incluirían sanciones administrativas (como multas), administrar directamente, revocar licencias, y levantar acusaciones. En algunos casos, las atribuciones podrían incluir la capacidad de generar reglamentos vinculantes (OISP, 2010).

La autoridad requiere de objetivos estratégicos de supervisión claros y bien definidos para prevenir, proteger o sancionar, utilizando las atribuciones apropiadas. Además, de tener una política coherente para decidir sobre la combinación de herramientas de supervisión adoptadas y la capacidad de adaptar este enfoque cuando las circunstancias cambian (OISP, 2010).

La autoridad demanda un rango de atribuciones para diseñar una respuesta, además de atribuciones punitivas para cumplir las acciones. Además, de tener facultades para usar en circunstancias excepcionales (evitando largos retrasos al tratar con otras autoridades de supervisión) o, al actuar como elemento disuasivo, para modificar la conducta de las entidades supervisadas (OISP, 2010).

Las autoridades asumen la facultad de imponer medidas excepcionales, en tiempos de dificultad, volatilidad financiera o crisis económicas (por ejemplo, suspendiendo temporalmente ciertos requisitos regulatorios o de supervisión que podrían tener un impacto pro cíclico y adverso sobre los mercados financieros a corto plazo) (OISP, 2010).

2.3.5 La supervisión basada en riesgos

Las autoridades deben adoptar un enfoque basado en riesgos con una metodología para la evaluación del uso eficaz de los recursos. El procedimiento se implementaría de forma gradual y combinando la técnica con una supervisión tradicional basada en reglas, mientras la autoridad y la industria de pensiones desarrollan la experticia necesaria (OISP, 2010).

Sin embargo, la supervisión basada en riesgos no significa no tener procedimientos de cumplimiento. Más aún se requiere un marco legal que permita una apropiada discrecionalidad en términos de la interpretación y el ejercicio de las atribuciones, que asegure a las autoridades las atribuciones necesarias para adoptar un enfoque basado en riesgos (OISP, 2010).

Otro rasgo distintivo es la reorganización y capacitación del personal, tanto en términos de la filosofía como del proceso de supervisión basada en riesgos, mientras se realiza la transición hacia un nuevo modelo. Asimismo, la autoridad comunicará el enfoque a la industria de pensiones, explicando lo que espera de cada entidad –en relación con la gestión de riesgos– con orientaciones y programas de capacitación (OISP, 2010).

La supervisión basada en riesgos necesita distintos tipos de información de las fuentes existentes cuando sea posible. Cuando se requieran retornos de supervisión específicos, éstos deben concentrarse en obtener información respecto a los principales riesgos que le preocupan a la autoridad de supervisión de pensiones (OISP, 2010).

Por otro lado, los modelos de calificación de riesgo deben reflejar el enfoque de riesgos de la autoridad de supervisión de pensiones (que dependerá de los objetivos y los recursos), y el riesgo neto de factores relevantes de entidades individuales y riesgos sistémicos. Los factores deben valorarse de acuerdo con la naturaleza del sistema de pensiones (incluyendo el tamaño y la cantidad de fondos supervisados), y de una calificación derivada de la probabilidad de que éstos ocurran, además, de su potencial impacto (OISP, 2010).

2.3.6 La proporcionalidad y la consistencia

Las acciones correctivas (o sanciones) impuestas por la autoridad deben ser acordes al riesgo que representa el fondo para los miembros, beneficiarios y el sistema de pensiones (tomando en cuenta naturaleza, escala, complejidad y seriedad de potenciales irregularidades de cumplimiento), para el uso eficiente de los recursos de supervisión considerando la visión a largo plazo de los recursos (OISP, 2010).

El alcance de las demandas de supervisión en los fondos y las partes asociadas supervisadas deben ser coherentes con el valor derivado. El proceso de toma de decisiones debe encontrar el equilibrio entre los potenciales beneficios de la acción de supervisión y los costos e impactos sobre los miembros, beneficiarios y los auspiciadores de los planes (OISP, 2010).

El debido proceso describe el equilibrio de poderes de la autoridad de supervisión para tratar a las entidades con justicia, consistencia y transparencia. Para asegurar la proporcionalidad, se ocupan requisitos legales, reglamentos secundarios u orientaciones detalladas (describiendo las

circunstancias y riesgos, así como las medidas de intervención). Además, de proporcionar al personal la documentación, orientaciones y ejemplos apropiados (OISP, 2010).

Las decisiones e intervenciones de supervisión deben ser consistentes (horizontalmente entre fondos y verticalmente en el tiempo), considerando las circunstancias de cada caso. Los organismos deben contar con procedimientos bien documentados (por ejemplo, documentación, capacitación, revisión de pares, revisiones de equipos, especialistas de la alta dirección, entre otros) para la toma de decisiones similares en casos análogos, donde los fallos sean tomados con fundamento en los objetivos y sean imparciales (OISP, 2010).

2.3.7 Las consultas y la colaboración

Las autoridades de inspección deben colaborar con los organismos supervisados y autoridades locales en el ámbito nacional e internacional. La autoridad debe consultar, según corresponda, con el sector de pensiones para determinar el enfoque de supervisión. Además, de intercambiar información con otras autoridades de vigilancia, sujeto a requisitos legales y de confidencialidad (OISP, 2010).

En este sentido, la cooperación incluye a las autoridades o departamentos involucrados en la supervisión de pensiones (como la conducta de los organismos comerciales), a nivel nacional e internacional (en el caso de pensiones transfronterizas), así como con las autoridades que vigilan a otras instituciones o mercados financieros y organismos de orden público. La cooperación debe ser para propósitos de eficiencia (evitando las redundancias y promoviendo las economías de escala), y promoción de medidas de prevención pro activas (como delitos financieros) (OISP, 2010).

2.3.8 La confidencialidad

Las autoridades deben tratar con cuidado la información confidencial. El organismo de supervisión solo liberará información si la legislación lo permite (con multas o incluso sentencias de prisión impuestas a los que violan estas leyes). El personal estará sujeto a códigos de conducta internos, incluso cuando se deja de trabajar en la autoridad (OISP, 2010).

Los sistemas de tecnología de la información utilizados por los organismos de supervisión deben incluir contraseñas de acceso para proteger la confidencialidad, y tomar precauciones especiales para cuidar la seguridad de la base de datos de la autoridad gubernamental protegiendo la información sensible (OISP, 2010).

La autoridad debe publicar la política sobre el manejo de la información confidencial manteniendo el equilibrio entre las acciones de inspección comercial (la revelación de datos puede influenciar la conducta de la comunidad supervisada), la supervisión prudencial (donde la

confidencialidad es importante para proteger los intereses de entidades supervisadas), y la integridad del sistema, según la naturaleza del sistema de pensiones (OISP, 2010).

El organismo de supervisión debe respetar la confidencialidad y mantener los mecanismos de seguridad para la protección de la información sensible. Por ejemplo, si la información no es segura la autoridad debe tratarla como confidencial si no está disponible, o verificar el estado con el proveedor. Solo si se acuerda con la autoridad proveedora, el ente receptor puede traspasar la información a otra agencia de orden público, siempre que éstos tengan legítimos intereses y estándares de protección (OISP, 2010).

Adicionalmente, cuando se realiza una transferencia de personal entre la autoridad de supervisión y el sector privado, deben existir mecanismos para asegurar la protección de la información confidencial. En este sentido, los terceros con quienes la autoridad ha externalizado tareas de inspección deben estar sujetos a los mismos requisitos de confidencialidad que el personal propio del ente de supervisión de pensiones (OISP, 2010).

2.3.9 La transparencia

Las autoridades deben adoptar procesos de supervisión claros, transparentes y consistentes. Las reglas, procedimientos y actualizaciones de los organismos de inspección deben notificarse. Además, la autoridad debe publicar informes regulares -mínimo cada año y de forma oportuna- sobre el desempeño de la política, explicando los objetivos y describiendo el esfuerzo por alcanzar los objetivos (OISP, 2010).

La autoridad debe sujetarse a auditorias para evaluar si cumple con las responsabilidades encomendadas donde sus funciones no puedan cambiarse de manera *ad-hoc*. Cuando corresponda, los elementos básicos del marco de respuestas de supervisión deben difundirse públicamente por la autoridad para comprensión de las entidades supervisadas y no sea sorpresivo. Asimismo, al reemplazar la administración de fondos o planes de pensiones, las autoridades deben explicar y avisar sobre las razones para tal acción (OISP, 2010).

Asimismo, se deben implementar mecanismos transparentes para revelar la información y publicar de forma oportuna las decisiones sobre intervenciones y sanciones. Las autoridades deben informar de manera regular información precisa para el sector de pensiones y el público general, así como la situación financiera de la industria, u observaciones sobre eventos (OISP, 2010).

2.3.10 La gobernanza

La autoridad debe adherirse a la buena gobernanza (incluye códigos de conducta, gestión de riesgos, y medición del desempeño) y ser responsable por estas prácticas. Las autoridades deben

implementar mecanismos de gobernanza para mantener la credibilidad y autoridad moral para promover buenas prácticas entre las entidades bajo su supervisión (OISP, 2010).

La gobernanza de las autoridades implica: 1) independencia, porque requiere la aclaración de las responsabilidades y atribuciones de la autoridad, procesos para designar el consejo directivo, y la capacidad de asegurar recursos operando sin influencias indebidas; 2) responsabilidad, porque involucra las auditorías externas, una organización interna apropiada, y la medición del desempeño; 3) transparencia, porque busca asegurar la comprensión de los objetivos y logros de la autoridad estableciendo una relación consultiva con la industria; y, finalmente, 4) integridad, porque demanda códigos de conducta, discreción en el uso de las atribuciones, controles internos, y personal competente (OISP, 2010).

Las autoridades de supervisión deben ser monitoreadas por un consejo directivo de tamaño variable. La remuneración de los altos ejecutivos de esta autoridad podría publicarse para ofrecer mayor transparencia. Además, de adherirse a un código de ética describiendo los controles internos, el equilibrio de poderes, así como los procesos para la gestión de riesgos y el desempeño. Además, de establecer un código de conducta entre todos los miembros del personal (OISP, 2010).

La auditoría interna es una buena práctica para las autoridades de supervisión de pensiones, el monitoreo, la transparencia del proceso de toma de decisiones, las prácticas de gestión de riesgos, y la eficiencia del uso de los recursos. Las auditorías deben ser parte de la supervisión legal de las autoridades, y los hallazgos presentados ante los órganos de gobierno, u autoridad reglamentaria. Además, las instituciones de pensiones locales deben ser sometidas a una auditoría externa por una institución de auditoría estatal o independiente (OISP, 2010).

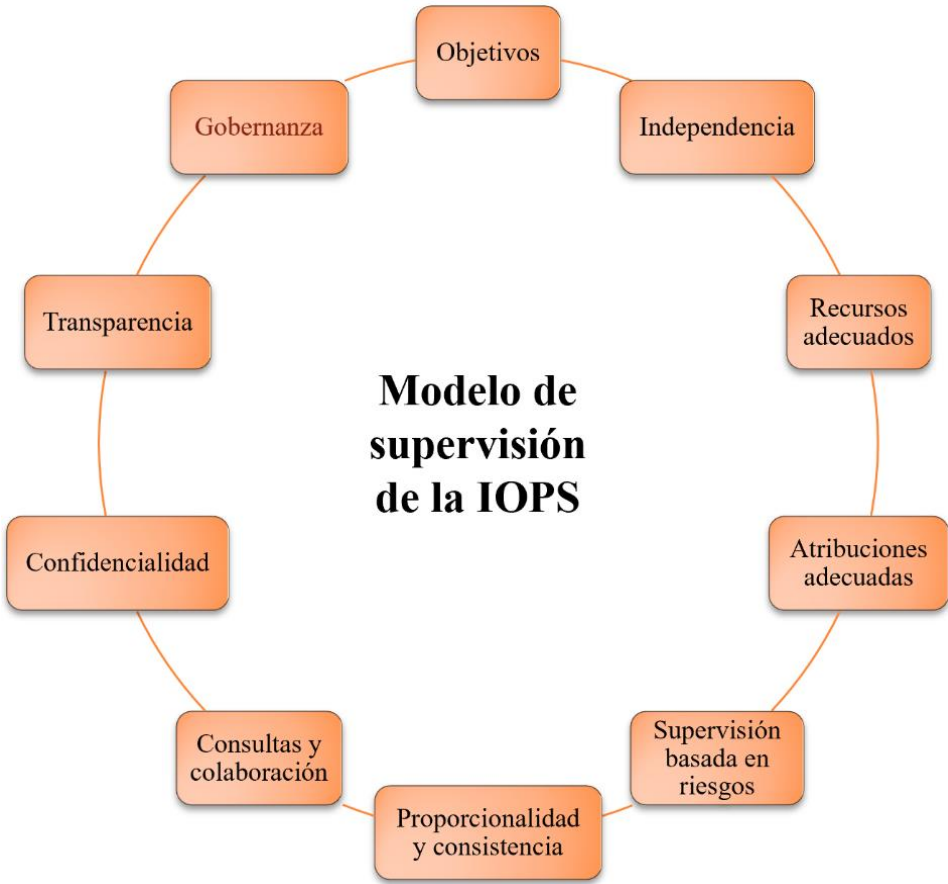
Para las intervenciones de gran impacto, debe existir separación entre quienes proponen la intervención, y quienes toman la decisión final, para que el alcance de la acción de urgencia se equilibre mediante un proceso de revisión. Así mismo, como parte de las buenas prácticas de gobernanza, las autoridades de supervisión de pensiones deben monitorear su propio desempeño utilizando diversas mediciones (OISP, 2010).

Las autoridades de supervisión deben hacerse responsables de su conducta y actividades mediante acuerdos de responsabilidad pública, los cuales serán variables dependiendo de las circunstancias nacionales específicas, y podrían incluir responsabilidad ante diversos organismos gubernamentales, desde el Parlamento hasta el Jefe de Estado, el Ministro de Hacienda, o los miembros y beneficiarios de los fondos o planes de pensiones (OISP, 2010).

La gobernanza abarca la implementación de procedimientos para el cuerpo directivo de un plan o fondo de pensiones apelando a la autoridad de supervisión o a tribunales por las decisiones tomadas por la autoridad de supervisión de pensiones que les afectan y consideran poco razonables o inconsistentes con las disposiciones legales. Además, los miembros individuales del personal de la autoridad de supervisión deben tener inmunidad respecto a las acusaciones civiles (OISP, 2010). Finalmente, la Figura 2 muestra el modelo de gobernanza de la OISP para el monitoreo de los fondos de pensiones de los países miembros.

Figura 2

Modelo de gobernanza recomendado a los fondos de pensiones por la OISP



Nota. Elaboración propia con información de la OISP (2010).

2.4 Mecanismos de gobernanza para fondos de pensiones

El primer mecanismo es la transformación de la toma de decisiones. En este sentido, la innovación institucional inicia con la adopción de rigurosos procedimientos de selección de responsables de fideicomisos basados en el mercado y el escrutinio del cumplimiento de los fideicomisarios para mejorar la competencia profesional de las juntas que administran los capitales. El proceso de selección de fiduciarios mejora la gobernanza, no obstante, existen restricciones sobre el tiempo

disponible, experiencia y compromiso colectivo asociado con los modelos estándar de fiduciarios. El modelo de competencia de quienes administran el fideicomiso permite claridad acerca de las respectivas funciones y responsabilidades de los directores ejecutivos de los fondos en relación con los presidentes de los consejos de administración y juntas de gobierno (Yermo, 2008; Clark y Urwin, 2010; Autenne, 2017).

El proceso de inversión asociado a una mayor disciplina genera un efecto transformador. La misión del fondo y objetivos estratégicos aportan claridad si se introducen en los protocolos de decisión. También, el proceso de inversión requiere un presupuesto de recursos para cada elemento y la aplicación de creencias *a priori*. Con esta evaluación, las mejores prácticas reconocen los méritos de hacer coincidir principios de gobernanza con supuestos de riesgo. Esto se logra con modelos donde aparecen las responsabilidades del administrador y la composición de los consejos. En algunos casos, la mejor práctica consiste en utilizar una estructura de toma de decisiones de dos niveles, con una función de inversión encabezada por un director de información encargado de responsabilidades especificadas y responsable ante el comité de inversiones (Yermo, 2008; Clark y Urwin, 2010; Autenne, 2017).

El segundo mecanismo implica la prevención del riesgo mediante seguros de pasivos. El cierre de planes de reparto y la perspectiva de límites en la acumulación de beneficios forman compañías financieras cuyo propósito es comprar fondos a los patrocinadores. El Estado asegura el pago futuro de los beneficios devengados contra las pruebas de solvencia por el órgano regular. Los capitales de recompra constituyen una promesa para los fideicomisarios y patrocinadores: una forma de indemnización parcial por responsabilidad futura, en la que los objetivos del fiduciario están alineados con los objetivos del instituto. El negocio ofrece una oportunidad para asegurar los componentes a precio de mercado de los pasivos futuros contra riesgo de inversión, longevidad e incertidumbre (Yermo, 2008; Clark y Urwin, 2010; Autenne, 2017).

Según Clark y Urwin (2010) el sector es atractivo porque depende de la fijación de precios de riesgo y si los administradores están dispuestos a invertir tiempo y experiencia en nuevas formas de asegurar y gestionar las responsabilidades. Lo cual representa una anulación de las obligaciones y compromisos heredados, incluso si el efecto es asegurar la realización de la promesa de pago para los participantes del plan. Además, pocas instituciones de pensiones tienen una separación del riesgo de retorno, debido a la sensibilidad de los inversores privados y la aparente capacidad para tomar decisiones informadas sobre el equilibrio entre rendimiento y/o peligros del mercado (Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014).

El tercer mecanismo involucra el manejo del modelo fiduciario. Es decir, se ha intentado afectar poco a la competencia y la toma de decisiones de la junta directiva, dejando cuestiones de composición y representación del consejo a las partes interesadas. El esquema centraliza la responsabilidad de la gestión de inversiones a través de la adquisición de experiencia avanzada en contratos, compartiendo la responsabilidad de los resultados con el proveedor de servicios. Sin embargo, el modelo va más allá de la plataforma de inversión, es un medio para realizar mejor las tareas asumidas por los fideicomisarios. Además, busca integrar la gestión de inversiones con los objetivos subyacentes del patrocinador del plan, ya sea de forma explícita o implícita, con lo que coincide en efecto con las intenciones que sustentan la adopción de las prácticas de gobierno corporativo (Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014; Clark y Urwin, 2010).

El esquema reconoce las partes interesadas, pero proporciona una profundidad de compromiso con el asesoramiento y la acción que a menudo faltan en las relaciones convencionales entre asesores y clientes. Al vincular la reputación del fiduciario delegado al desempeño a largo plazo de la institución, la intención es alinear los intereses con los fideicomisarios. El modelo de gestión puede requerir imaginación, compromiso de los fideicomisarios y del patrocinador del plan (Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014; Clark y Urwin, 2010).

2.5 Modelo de gobernanza de fondos de Clark y Urwin

Los modelos de innovación se consideran parciales porque resuelven aspectos de los problemas más amplios relacionados con la gobernanza de los fondos. El modelo de Clark y Urwin (2010) retoma los principios de las mejores prácticas internacionales desarrolladas como:

- La conciliación de la tensión entre la representación de los consejos de administración y la experiencia mediante el nombramiento de expertos independientes en el consejo;
- Los estándares de desempeño para monitorear y evaluar la efectividad de la toma de decisiones estratégica y su implementación, donde las decisiones son responsabilidad del consejo, mientras la administración realiza la implementación;
- Garantizar un compromiso colectivo con las funciones y responsabilidades bien definidas del consejo y de los altos ejecutivos mediante, la aceptación de órdenes permanentes y los contratos de trabajo basados en el desempeño;
- Se distingue entre la naturaleza y el alcance de la gestión de riesgos, así como el rendimiento de las inversiones, permitiendo así una distinción regular entre los riesgos que pueden estar asegurados en el mercado y aquellos que no pueden hacerlo;

- Buscar un medio para resolver la ambigüedad sobre el papel de los asesores en relación con el consejo y los proveedores de servicios, haciendo responsables a los consejeros para el desempeño a largo plazo del fondo a través de honorarios basados en el desempeño.

El modelo de gestión de Clark y Urwin (2010) es innovador porque resuelve los aparentes problemas estructurales asociados con la gobernanza de los fondos. El esquema involucra un paso en el nivel de compromiso exigido de los administradores y altos directivos, es decir, implica una relación que reconoce las responsabilidades y cualidades de cada lado de la ecuación. La Figura 3 muestra el modelo esquemático dividido en cuatro etapas.

Figura 3

Modelo de gobernanza recomendado a los fondos de pensiones por Clark y Urwin



Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2010).

El modelo es sintético en el sentido de reunir aspectos de otras respuestas a un entorno cambiante, promete un camino adelante que puede ser adoptado por otros fondos que enfrentan problemas similares. Aun así, el esquema es viable de gobernabilidad para los capitales que cuentan con recursos internos o externos para la evaluación y la implementación. Sin embargo, pequeños fondos pueden verse limitados por la falta de recursos para implementar este modelo de gobernanza (Clark y Urwin, 2010).

Capítulo 3. El nuevo institucionalismo y la gobernanza

3.1 El estudio de las instituciones y su evolución

Para Fukuyama (2004) "la afirmación de que las instituciones constituyen la variable clave del desarrollo forma parte ya de la sabiduría popular" (p. 42). Sin embargo, Longo (2010) sostiene que la teoría del desarrollo aplicada en Latinoamérica ha constatado el fracaso de paradigmas como la sustitución de importaciones o el ajuste estructural, para poner el énfasis en los contenidos de la política económica. No obstante, los enfoques evidenciaron las restricciones y contraindicaciones, desde la mirada del progreso y el bienestar colectivo.

Para Longo (2010) el centro de atención va desde el contenido de la política hacia la forma de hacer política. Por lo cual, es fundamental acertar en el diseño de cada política concreta, pero lo decisivo es cómo se desenvuelve el ciclo de la creación de políticas públicas, es decir, los modos como se forma la agenda, implementan y evalúan las políticas sociales. Asimismo, el cambio de perspectiva conduce a los actores de estos procesos, los valores que encarnan, las formas mediante las cuales expresan las preferencias, intereses, interacciones entre ellos, las normas escritas y no escritas, que rigen todo lo anterior. Por ello, es necesario analizar la calidad de los marcos analíticos y arreglos institucionales para configurar el modelo de gobernanza.

Según Durán (2013) desde finales del siglo XX, la gobernanza es tema de referencia obligada en diversos círculos, ya sean de gobierno, académicos o de la sociedad, por lo cual, no es extraño leer o escuchar con frecuencia alusiones a ésta; por ejemplo, gobernanza mundial, local, territorial o multinivel, económica, administrativa, corporativa, política, sistémica, entre otros términos inscrita en un campo o acción de gobierno. Según Longo (2010) la gobernanza es un objeto preferente por círculos académicos, los *think tanks* y centros de investigación, gobiernos, organismos multilaterales e interesados en los problemas del desarrollo económico y humano de los países o del funcionamiento de las democracias actuales.

En este contexto, no es exagerado ver a la gobernanza como un concepto muy usado y poco entendido, donde actores diversos entienden diferentes cosas. Más aún, se puede hablar de una comprensión dispersa en torno al significado, favoreciendo una tendencia hacia el uso indiscriminado, situación que no sólo empobrece la utilidad analítica del concepto, sino reduce las posibilidades de comprender y dimensionar su importancia e implicaciones (Durán, 2013).

La intención es explorar aquellos aspectos de la trama institucional para tomarlos en consideración por el análisis ofrecido desde una visión sistémica de la calidad de la gobernanza de

un gobierno local o país. Para ello, resulta imprescindible dedicar la atención, con carácter previo, a la noción misma del concepto (Longo, 2010).

La expansión del uso del término gobernanza se debe a múltiples factores. Dos de ellos, de origen diferente, han sido determinantes para la expansión, y han contribuido más a dotar al término de los contornos conceptuales. El primero es de naturaleza teórica y origen académico, y radica en el éxito y arraigo adquiridos por los enfoques del nuevo institucionalismo en las ciencias sociales. El segundo de ellos es de naturaleza fáctica y se relaciona con los cambios producidos en las formas de intervención pública, en la llamada evolución hacia el Estado relacional (Mendoza y Vernis, 2008) o el cooperativo (Innerarity, 2006).

El nuevo institucionalismo incorpora diversas ciencias sociales, al poner el acento en las reglas de juego, formales e informales, como claves explicativas y predictivas de la acción colectiva para ejercer una doble influencia en la gobernanza (Longo, 2010). Longo destaca la importancia de los marcos institucionales para la comprensión del funcionamiento de la esfera pública en los entornos democráticos, poniendo de manifiesto limitaciones del instrumental utilizado por algunas disciplinas como el derecho, con su acento en las normas formales; la microeconomía con los incentivos materiales; la economía política de la elección racional sobre el comportamiento humano y la acción colectiva; y algunos enfoques estrechos de la gestión pública. Además, Longo sitúa la reflexión en una escala supra organizativa, en la que, mientras las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones (y otros actores) actúan como jugadores (North, 1990), y las interacciones propias de esos juegos poseen una dimensión trascendente.

Para Longo (2010) la evolución del Estado contemporáneo hacia modelos relacionales de acción pública es un proceso acelerado y extendido. Por una parte, el volumen de las políticas públicas se ejecuta mediante modos distintos de la integración vertical jerárquica (contratos, subvenciones, préstamos, alianzas y regulaciones) y constituye la mayoría. Las políticas y servicios gestionados directamente son, desde lo presupuestario, minoritarios, e incluso los gestores de éstos necesitan cada vez más articular relaciones con otros actores.

Según Pereira (2007) las organizaciones sociales reclaman la provisión de servicios. Además, mercados y redes han disputado a las jerarquías públicas su rol preponderante durante largas décadas. La globalización posibilita nuevos marcos políticos supranacionales. El desarrollo de las formas de participación social, la expansión de asociaciones civiles, la influencia de los medios en la formación de la opinión pública forma parte de esa esfera ampliada y compleja que caracteriza a las democracias contemporáneas.

Esta evolución no es ajena a la aparición de nuevas necesidades sociales y problemas colectivos. La inseguridad global, el desfallecimiento de los sistemas educativos, las migraciones, la crisis energética, la convivencia multicultural, el acceso a la vivienda, los riesgos sanitarios y medioambientales, la violencia juvenil o la pobreza extrema, entre otros, están trasladando a los gobiernos problemas que ni las personas -en forma individual o asociándose en forma privada- ni los mercados son capaces de resolver (Pereira, 2007).

Asimismo, según Clarke y Stewart (1997) la complejidad de los problemas reclama una agenda pública de desarrollo de los gobiernos junto a las organizaciones civiles y empresariales porque el gobierno carece de capacidad y/o legitimidad para responder a los grandes problemas nacionales. El gobierno sigue siendo un actor central, pero debe compartir la esfera pública con otros actores, públicos y privados, para lo cual las formas de intervención y de interacción deben ser revisadas de forma contundente.

El término gobernanza (*governance*) surge en este marco, y lo hace por la necesidad de ir más allá de la palabra gobierno (*government*), demasiado apegada a modelos de decisión pública propios de los escenarios jerárquicos. Como concepto emergente, no existe una definición que precise los límites en forma compartida por los diferentes sectores académicos. Las definiciones utilizadas dependen del ángulo o perspectiva desde el cual se pretende analizar el concepto. La expresión es usada en la gestión empresarial (*corporate governance*), vinculada a los procesos de reflexión sobre ética y responsabilidad de la empresa, lo cual ha añadido aun mayor confusión al panorama conceptual (Clarke y Stewart, 1997).

Longo (2010) advierte sobre el intento de precisar el alcance conceptual de gobernanza considerando dos aproximaciones: una descriptiva o analítica, y otra normativa o prescriptiva. El término es utilizado con significados que corresponden a una u otra, lo cual introduce confusión si no se es capaz de distinguir entre ambas. La primera indica a qué llamar gobernanza, y precisar por tanto su alcance como objeto de análisis. La segunda apunta a su dimensión de atributo deseable en un sistema social y a explorar cuáles son las características que la cualificarían como tal.

La gobernanza según Aguilar (2008) es un "proceso de dirección/gobierno/gobernación de la sociedad" (p. 22). La gobernanza es desde lo descriptivo, el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales preparan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. La expresión abarca estructuras, procesos, relaciones entre actores, reglas, mecanismos de imposición, control y rendición de cuentas, incentivos, normas informales y, en general, todos los instrumentos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública (Longo, 2008).

En este sentido, se puede hablar de gobernanza a diferentes escalas y niveles, más o menos agregados (global, supranacional, nacional, municipal) o segmentados, ya sea vinculándola a temas (inmigración, multiculturalidad, hidrocarburos), a sectores de actividad pública (educación, medio ambiente, I+D), a partes de un universo organizativo (red de empresas públicas, sistema tributario), a los campos de juego o materias de la acción de gobernar (políticas públicas, servicios públicos, inversiones, gestión de conflictos) o a otros criterios. La aproximación habla de cómo ocurren las cosas, de cuál es la gobernanza existente en un entorno institucional determinado. Además, permite analizar por qué las cosas son así e incluso explicarlas y predecir el futuro, relacionándolo con determinadas variables (Longo, 2010).

La gobernanza va más allá de lo descriptivo y se relaciona con la aspiración a una acción pública de calidad. La dimensión normativa o prescriptiva está presente en las aportaciones de la literatura científica. La gobernanza se configura como el atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los desafíos del progreso y bienestar. Hay al menos tres perspectivas en torno a esta aproximación: la relacionada con la calidad de la democracia; la vinculada con la capacidad para resolver problemas colectivos; y, la que considera su papel de garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad. Estas visiones están relacionadas, pero pueden ser distinguidas, porque centran la atención en elementos diferentes (Longo, 2010).

La gobernanza como democrática es la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública. La responsabilidad de quienes participan en los procesos de adopción y ejecución de decisiones públicas halla aquí un valor fundamental. La transparencia de esos procesos constituye un prerrequisito (Longo, 2010).

Asimismo, Fukuyama (2004) recomienda la apertura a la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, así como el desarrollo de mecanismos de control social formando parte de esta visión. Para sus defensores, la democracia, además de poseer valor legitimador, desempeña un papel funcional en la gobernanza.

La segunda perspectiva (gobernanza eficaz) considera los elementos de capacidad para actuar con eficacia y conseguir los resultados pretendidos. Para Aguilar (2006) la gobernanza es el grado en que los sistemas públicos son capaces de afrontar y resolver los problemas de la agenda pública. Aguilar (2006) relaciona la gobernanza con la eficacia directiva del proceso mediante el cual los actores deciden los objetivos de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos.

La gobernanza del sector público se refiere a las relaciones entre las decisiones adoptadas en nombre del poder público y los resultados del gobierno (Lynn, 2001). Según Stein (2006) en el

Informe de Progreso Económico y Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se asume, de forma no excluyente, esta perspectiva, resaltando los elementos de consistencia de los marcos en los que se articulan, proponen, argumentan, negocian, pactan, deciden, evalúan y revisan las políticas públicas (Longo, 2010).

La tercera perspectiva (la buena gobernanza) se centra en los marcos institucionales que garantizan un funcionamiento eficaz de los mercados facilitando el desarrollo del emprendimiento y la formación de capital social. Los distintos enfoques destacan los elementos formales o los informales, así como el peso de las instituciones políticas o de la sociedad civil (Aguilar, 2008).

El BM y otros organismos internacionales están implicados en la promoción del desarrollo considerando fundamentales las cuestiones de la gobernanza, otorgando un papel fundamental a las instituciones que garantizan la seguridad jurídica y la reducción de la corrupción. Ésta ha sido, por ello, una noción ampliamente divulgada en Latinoamérica (BM, 2009).

March y Olsen (1989), en un sentido próximo al de North (2010) hablan de las instituciones como reglas, e incluyen en esta noción las rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizativas y tecnologías donde se construye la actividad política, pero también las creencias, paradigmas, códigos, culturas, conocimiento que rodean y apoyan o contradicen esos roles o rutinas. El concepto de gobernanza está ligado a las instituciones.

Según Longo (2010) un asunto crucial cuando se analiza la gobernanza es si existe en un escenario y contexto histórico. El ámbito formal incluye constituciones, leyes, estructuras, adelantos tecnológicos, procedimientos formalizados, entre otros. También, abarca las creencias, modelos mentales, pautas de comportamiento, normas implícitas, etcétera. Las instituciones (formales/informales) condicionan el funcionamiento de las cosas en el orden público, aunque los medios de intervención de unas y otras son diferentes, como la naturaleza, dificultad y duración de procesos de cambio institucional. Además, las instituciones informales refuerzan a las reglas formales o las contradicen, desmintiendo, en mayor o menor medida, su eficacia real.

3.2 El nuevo institucionalismo

El Nuevo Institucionalismo (NI) es una corriente de pensamiento ubicada como un paradigma hegemónico en las ciencias sociales. El enfoque retoma los postulados de la escuela neoclásica de la economía política e introduce una reflexión relevante acerca de los costos de transacción (North, 1990). El enfoque se sustenta en el individualismo metodológico inherente a la TER y utiliza como técnicas de análisis a la teoría de juegos (Elster, 1990). El paradigma no idealiza las estructuras de los derechos de propiedad ni las elecciones a favor del bien común (Ayala, 1996).

El NI aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional, surgiendo a principios de los años noventa como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas teniendo un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo (Vargas, 2008).

El NI propone como agenda de investigación el estudio de las instituciones definidas por North (1993) como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano” (p. 13). La finalidad del estudio de esas reglas es explicar cómo ocurre la cooperación y por qué no ha ocurrido en otros lugares.

Las instituciones políticas proveen las reglas del juego básicas como fundamento del ordenamiento de la sociedad y el marco para el funcionamiento del sistema social. En este sentido, el objetivo del nuevo institucionalismo es proporcionar herramientas para llevar a cabo sus propios análisis de los acontecimientos políticos de la realidad (Castillo, 2008).

Las fórmulas políticas ofrecen una forma de entender uno de los problemas de la política contemporánea: la toma de decisiones. El analista debe explicar por qué se toman decisiones y, en el caso de organizaciones estatales, cómo ese proceso es el mecanismo para hacer funcionar el sistema político y, consecuencia de ello, la generación de la acción pública. La pregunta para quien estudia el comportamiento político, es: ¿a través de qué mecanismos la acción, individual y colectiva, se transforma en resultados? De este modo, la aportación de herramientas para explicar cómo ocurre la eficiencia y eficacia políticas está presente (Castillo, 2008).

Los defensores del NI (March y Olsen, 1989; Powell y DiMaggio, 1981; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992; Thelen, 2004; Streeck y Thelen, 2005) afirman que las instituciones pueden manejar los intereses y las preferencias de los individuos, sus relaciones y condiciones con las que actúan, y como son afectadas por la agencia.

El papel de los valores es central al viejo institucionalismo, pero en el nuevo se orienta más a los procesos cognitivos. El NI es un acercamiento de la elección racional que entiende a las instituciones como fuerzas estabilizadoras. El NI relativiza la racionalidad instrumental del comportamiento de los diferentes actores. Oliver (1991) reorienta la falta de atención a la agencia humana del NI cuando combina el paradigma institucional con la teoría de la dependencia de los recursos para desarrollar una tipología de respuestas estratégicas a las presiones del ambiente.

Para Vargas (2008) el NI se basa en individualismo metodológico que se fundamenta en el principio de que todos los resultados de las acciones humanas se explican por la acción individual cuyas interacciones en las estructuras legitiman las instituciones. Este individualismo tiende a incentivar a los individuos en función de sus acciones.

Según Vargas (2008) el NI se apoya más en el razonamiento deductivo (basado en premisas) y se expresa en dos grandes enfoques: la elección de las estructuras de gobernanza de los actores privados en un determinado ambiente la cual se convierte en el objeto de análisis económico; y en el cambio institucional en función de los efectos de los diferentes medios ambientes institucionales tienen en el desempeño económico y desarrollo de instituciones con apoyo de modelos mentales compartidos e ideologías. El NI estudia los rasgos de las estructuras institucionales económicas que posibilitan el desarrollo de los pueblos y enfatiza las instituciones las cuales definen el comportamiento de los actores frente al medio social.

El surgimiento espontáneo de las instituciones en las sociedades se explica por los modelos mentales compartidos e ideologías que determinan las percepciones de los actores en situaciones de interacción en las cuales la cultura y creencias conductuales tienen un papel relevante. El desempeño de las instituciones depende de la interdependencia en el medio ambiente en que operan y de la interpretación de la situación en que se encuentran los actores (Vargas, 2008).

El análisis de la complejidad, factores que intervienen y afectan las interrelaciones sociales requieren de la complementariedad de diferentes perspectivas teóricas del institucionalismo para la comprensión de los fenómenos resultado de las interacciones sociales e institucionales (Santizo, 2007). Los elementos institucionales asumen un amplio rango de formas: desde reglas y normas puras, aunque la mayoría son combinaciones de reglas formales y normas intersubjetivas. Una regla formal está acompañada por una creencia intersubjetiva fuerte en su legitimidad. Los diferentes elementos institucionales desempeñan diferentes funciones divididas en constitutivas, regulativas y procedimentales. Además, la naturaleza del elemento particular cambia en el tiempo. Mientras una regla formal puede perder de manera gradual fuerza moral en el tiempo (Vargas, 2008).

Así mismo, las formas de gobernanza públicas o privadas no ofrecen los elementos para la fijación de estándares. Los diferentes tipos de estándares requieren otras formas de gobernanza, ya sea las organizaciones formales públicas y privadas o la descentralización más identificada con el mercado. Sin embargo, el análisis institucional comparado facilita la elección de mecanismos de gobernanza (Vargas, 2008).

El principio de satisfacción del NI sustituye al principio de maximización del paradigma institucional de la racionalidad absoluta o racionalidad instrumental. La perspectiva tiene una respuesta a la crisis de legitimidad y eficacia del estado de bienestar. El enfoque considera la complejidad del estado como un actor poco homogéneo y coherente por la presencia de grupos de interés que se diferencian entre sí por las dotaciones asimétricas de poder e influencia. Bajo el NI, las preferencias de los actores permiten predecir el comportamiento, el cual no es afectado por otros actores (Vargas, 2008).

Los conceptos y análisis de la corriente teórica del NI sirven de fundamento para la política económica y la formulación de las políticas públicas. Se ha criticado a la alternancia del poder en México desde la perspectiva del NI, partiendo de los limitados alcances del cambio institucional asegurando la legitimidad y eficiencia de las acciones gubernamentales (Vargas, 2008).

Según Burgos (2002), el análisis económico neo institucionalista define la institucionalidad jurídica y el desarrollo económico, cuestionando el derecho como instrumento del desarrollo económico y reconoce a las instituciones informales promoviendo los mecanismos institucionales considerados como óptimos.

El NI promete cursos de acción para la solución de los problemas de la agenda pública. Del institucionalismo surgen varias corrientes neoinstitucionales caracterizadas por análisis empíricos y análisis de las reglas formales limitadas a la comprensión del comportamiento humano en función de las interacciones y relaciones del sistema social (Vargas, 2008).

Las diferentes perspectivas teóricas del NI identifican y explican desde acercamientos transdisciplinarios fenómenos económicos, sociales y políticos a partir de las relaciones e interacciones de los individuos en las organizaciones. El NI atiende a los campos organizacionales como unidades de análisis. Los procesos institucionales coadyuvan a cierta estabilidad a los campos organizacionales, aunque estos siempre están evolucionando y no son estáticos, resolviendo por consenso negociado socialmente las diferencias de interpretación (Vargas, 2008). Lo importante es identificar complementariedades entre las diversas perspectivas del NI para analizar de forma amplia las interacciones sociales (Schmidt, 2006; Katznelson y Weingast, 2005). La comprensión de los fenómenos institucionales implicaría el entendimiento de la complementariedad entre los ámbitos de análisis macro, meso y micro (Santizo, 2007).

3.3 El neo institucionalismo económico

El Neo Institucionalismo Económico (NIE) es una perspectiva dentro del NI. La perspectiva dice que las instituciones son el “conjunto de reglas que son obedecidas debido a la amenaza de una

posible sanción. De manera que desde esta posición asumiríamos que los individuos se desempeñan como seres racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad -en caso de romper una regla- de ser descubiertos y sancionados” (March y Olsen, 1997, p. 23).

Dentro del NIE, la estabilidad es el resultado de la obediencia al conjunto de reglas que norman la actividad económica; es decir, se puede dar un cambio, pero de manera incremental. El cambio se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas del juego en función de maximizar ganancias e intereses (Rivas, 2003).

Las instituciones dentro del NIE, no serían otra cosa que los grandes marcos y referencias a través de los cuales se desarrolla la economía, se reproducen las relaciones en función de intereses, preferencias, consumo y satisfacción. Así, la racionalidad guiará las conductas y los propios procesos de producción y reproducción social, incluyendo el cambio institucional. Asimismo, el enfoque hace énfasis en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa según la cual los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que los conduce a maximizar las decisiones en función de unas utilidades y/o objetivos (Rivas, 2003).

El NIE fija la atención en el estudio de las instituciones como mecanismos desarrollados para reducir los costos de transacción implícitos en todo intercambio. Las rutinas institucionales existen para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia en términos de fines y ganancias (North, 1993). Es decir, las instituciones son importantes como elemento estratégico, dado que imponen una serie de restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias de los actores políticos, sociales y económicos en la lucha y los procesos por alcanzar sus objetivos (Rivas, 2003).

Las instituciones funcionan a partir de rutinas para evitar comportamientos distintos frente a los problemas. La existencia de protocolos reduce las complicaciones de elección de estrategias y, por tanto, disminuyen la incertidumbre en la acción de la institución. Las organizaciones buscan la maximización a partir de alguna ventaja comparativa en el mercado como los partidos políticos, el Congreso, las universidades, los aparatos burocráticos, etcétera (Romero, 1999).

Dentro del NIE la calidad, el desempeño y la eficiencia de las instituciones es fundamental por los costos de transacción. Estos mismos factores explican tanto la estabilidad como el cambio institucional, donde las acciones y toma de decisiones están estructuradas en función de maximizar los intereses y/o metas (Rivas, 2003).

3.4 Las visiones de la gobernanza

La gobernanza refiere contenidos de carácter histórico y teórico, con dos finalidades centrales: poner en contexto el valor y la trascendencia del concepto en su referencia contemporánea, para entender la dirección de la sociedad en las condiciones actuales; asimismo, clarificar los distintos significados, tomando en consideración la pluralidad de acepciones del término y la confusión que este hecho tiende a generar (Aguilar, 2008; Aguilar, 2010).

De acuerdo con Durán (2013) aunque el vocablo gobernanza es tan antiguo como la Grecia clásica, es finales de los años ochenta cuando recibe una renovada atención, al citarse en diversos medios como un concepto pertinente para explicar la evolución de la acción pública. Esto debido a las respuestas brindadas y las insuficiencias de recursos administrativos, institucionales y fiscales del Estado, puestas en evidencia en las crisis y la expectativa de ingobernabilidad suscitadas en las democracias de Occidente, así como al fenómeno de globalización.

Según Ruano (2002) la evolución de las formas de acción pública resumida en torno al concepto de gobernanza es una manifestación de la complejidad, fragmentación e incertidumbre instalada en las sociedades a partir del último cuarto del Siglo XX, pero expresa a su vez, un replanteamiento en las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y nuevas formas de interacción entre los actores de las políticas públicas.

La gobernanza aparece como una forma de gobierno distinta, la cual por numerosas causas, manifestaciones e implicaciones motiva el desarrollo de un conjunto de trabajos de muy variada morfología, contenido y alcance que la sitúan ya sea como fenómeno o como marco analítico. Esto ocasiona en su acepción contemporánea en una variedad de significados, y al mismo tiempo, se convierta en un concepto desbordado (Ruano, 2002).

3.4.1 Origen etimológico de gobernanza

El origen etimológico del vocablo gobernanza se ubica en el griego antiguo. Durán (2013) vincula el concepto con la navegación, derivado de *gubernaculum*, nombre dado al timón de un barco. Para Kjaer (2004) proviene del verbo griego *kubernân*, el cual significa dirigir, destacando el empleo de Platón para la expresión para referirse metafóricamente al modo de gobernar.

De acuerdo con Duran (2013) se usó el término desde finales de la Edad Media, más por una influencia del latín sobre el griego, como es el caso del vocablo *gouvernance* del francés, ejerciendo posterior influencia sobre la lengua portuguesa y española con el empleo de las palabras *governança* y *gobernanza*, trasladándose al inglés con la palabra *governance*.

Para Kjaer (2005) la locución griega dio lugar a *gubernare* del latín medieval con la misma connotación, extendiéndose el uso como sinónimo de gobierno, de modo que el *Concise Oxford Dictionary* define el concepto como la manera de gobernar, el oficio o la función de gobernar.

Calame (2009) ubica el empleo de la palabra *gouvernance* en el francés antiguo, como derivación de la *gubernare*, indicando que en latín tiene una doble acepción: conducir un navío o conducir asuntos públicos. Calame (2009) refiere el empleo del vocablo para describir la conducta y el arte de gobernar. Además, desde su perspectiva, la conducción de los asuntos públicos no puede ser reducida solo a la creación de instituciones, seguir las reglas del derecho, funcionamiento del escenario político, ni a la gestión de los órganos de gobierno.

Kazancigil (citado por Hermet, 2005) indica que durante el Siglo XIII la gobernanza adquiere en el francés, inglés y español un significado cercano al de gobierno, lo cual suscita que el vocablo caiga en desuso, imponiéndose de manera gradual el término gobierno hasta la segunda mitad del Siglo XX.

Aguilar (2008) habla de antecedentes arcaicos en el uso lingüístico en español, francés o inglés de gobernanza. En la connotación contemporánea es un neologismo (palabra de nueva creación), debido a la traducción simple de *governance* del inglés, a partir del uso y desarrollos que en torno al concepto han impulsado los teóricos de la administración, expertos en políticas públicas y politólogos angloamericanos, en respuesta a la crisis del estado. En su opinión, es sinónimo del concepto de gobernación, que refiere el proceso contemporáneo de dirección o gobierno de la sociedad por su amplia significación directiva, política y administrativa.

En este contexto, Aguilar (2008) comenta la definición de la Real Academia Española (RAE) en su vigésima segunda edición, la cual define la expresión como la acción y efecto de gobernar o gobernarse, así como el arte o manera de gobernar cuyo objetivo es el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo el sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

De lo anterior e independiente de las discusiones para ubicar el origen y usos atribuidos al vocablo a través del tiempo, destaca la amplia producción generada en torno a la gobernanza. Además, se distinguen diversos tratamientos sobre el concepto en su acepción contemporánea, entre otros de carácter normativo y teórico.

3.4.2 Gobernanza como concepto normativo

La aproximación normativa es una vertiente donde destacan las formulaciones elaboradas por organismos internacionales, con objeto de referir el modelo de gobierno que, desde su

perspectiva individual y experiencia, deberían adoptar los países para asegurar el desarrollo económico, político y social, con arreglo a sus políticas de apoyo (Duran, 2013).

Para Noferini (2011) gobernanza es el conjunto de conceptos articulados en torno a una serie de principios rectores, centrados en la atención de las instituciones y las mejores prácticas del buen gobierno (buena gobernanza), al considerarse como variables decisivas para el crecimiento y desarrollo económico. La buena gobernanza propicia un ambiente favorable para las inversiones, así como un sistema político y administración pública con capacidad para responder a las demandas de los ciudadanos en forma democrática, participativa y transparente.

De acuerdo con Durán (2013) el desarrollo del concepto adquiere relevancia por la labor del BM, quien desde los años noventa insiste en que no bastan las buenas políticas públicas para lograr la eficiencia y eficacia gubernamental, sino una correcta gestión, así como instituciones sólidas y creíbles, como condición necesaria para el crecimiento y el desarrollo.

La gobernanza es la forma en la cual el poder es ejercido en la conducción de los recursos económicos y sociales de un país, identificándose tres aspectos: 1) la forma del régimen político; 2) el proceso por el cual la autoridad es ejercida en la conducción de los recursos económicos y sociales para el desarrollo; y finalmente, la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas públicas para llevar a cabo sus funciones (BM, 1994). En este sentido, al establecerse como principio orientador de sus políticas, diversos organismos internacionales han definido el concepto de gobernanza de diversas formas (ver Tabla 2).

Tabla 2

Definiciones de gobernanza de organismos internacionales

Organismo internacional	Definición de gobernanza
Banco Mundial (BM)	Son las tradiciones e instituciones por las cuales la autoridad es ejercida en un país. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, supervisados y sustituidos; la capacidad del gobierno para formular con eficacia y poner en práctica buenas políticas públicas; y el respeto de ciudadanos para el Estado y las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales (Banco Mundial, 2009).
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos legales, conocen sus obligaciones y concilian sus diferencias. El sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno (PNUD, 1997).
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	Es el empleo de la autoridad política y el ejercicio de control en una sociedad, en relación con la conducción de sus recursos para el desarrollo económico y social, además de considerar el papel de las autoridades tanto en el establecimiento del entorno en el cual operan los agentes económicos como en la determinación de la distribución de los beneficios, así como la naturaleza de las relaciones entre gobernante y gobernado (OCDE, 1995).
Comisión de las Comunidades Europeas (CCE)	Designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (CCE, 2001).
Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UNESCAP)	Es el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que éstas son implementadas, o no. El análisis de la gobernanza se centra en los actores formales e informales que están involucrados en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, así como en las estructuras, formales e informales, que se han preparado para poder implementar las decisiones (UNESCAP, 2009).

Nota. Elaboración propia con información Durán (2013).

El BM (2009) reconoce seis dimensiones de la gobernanza, las cuales miden en los países como parte de un proyecto de investigación para sustentar sus acciones de ayuda: la voz y rendición de cuentas; la estabilidad política y ausencia de violencia; la eficacia del gobierno; la calidad regulatoria; el estado de Derecho; y el control de la corrupción.

El PNUD (1997) identifica cuatro dimensiones de gobernanza, siendo las tres primeras las cuales sustentan la estructura formal y organizativa de la toma de decisiones del estado. La primera es la económica: un orden económico de mercado, competitivo y no discriminatorio que favorezca el crecimiento económico. Luego la política: instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, plurales y accesibles. La tercera es la administrativa: administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable. Finalmente, la sistémica: instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyendo a asegurar la libertad y seguridad promoviendo la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales.

Para la Unión Europea (UE), la gobernanza es definida como una meta por alcanzar. De hecho, la Comisión de Comunidades Europeas (CCE, 2001) la define como un objetivo estratégico para la cohesión e integración regional de las diferentes realidades de los estados miembros. El concepto destaca por el establecimiento de una modalidad de gobierno distinta (gobernanza multinivel) sustentada en una nueva institucionalidad con múltiples niveles de decisión y articulada con base en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia; principios aplicados desde una perspectiva comunitaria, a todos los niveles de gobierno (mundial, europeo, nacional, regional y local) al ser el sustento de las democracias.

El Comité de las Regiones (2009) cita a la UE la cual profundiza en el alcance del concepto de gobernanza, al proporcionar una definición la cual concibe como gobernanza multinivel (GM) y definida como la acción coordinada de la UE, los estados miembros y los entes regionales, basada en la asociación, en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de todos los agentes involucrados; asimismo, está destinada a elaborar y aplicar las políticas de la UE, e inducir a la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder involucrados.

El Comité de las Regiones (2009) confirma la importancia de la perspectiva territorial sobre la sectorial, emitiendo recomendaciones a estos fines. La atención está en el concepto comunitario de GM, al ser la primera organización internacional que otorga primacía a la perspectiva territorial, destacando los límites de los enfoques centralizados, sectoriales y verticales impuestos a la ayuda al desarrollo. Por su parte, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el

Pacífico (2006) caracteriza el buen gobierno por la participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia y eficiencia, así como sensibilidad.

Para Piattonni (2009) la GM es un concepto dinámico abordado desde tres dimensiones, relacionadas con la vertiente horizontal y vertical de la idea de gobernanza, así como con las fronteras entre la política internacional y la interna. Vista desde esta perspectiva, la GM supone cambios de consideración, para observar en qué medida pone en tela de juicio la capacidad del Estado central para el control riguroso de los asuntos endógenos e internacionales.

En este sentido, Durán (2013) habla de estos cambios donde se observan las posibilidades de decisión abiertas para los gobiernos locales de presentarse de forma legítima en la arena política internacional, en función de un *policy-making* más abierto y de las oportunidades ofrecidas por las instituciones europeas, para fortalecer las posiciones de los gobiernos de las regiones y provincias de cara a la administración central.

Otro cambio es el reconocimiento a la participación como mecanismo para la legitimidad democrática, transparencia y eficacia de las políticas, presentes en los principios de la buena gobernanza avalada por instituciones internacionales y la gobernanza europea. Además, con la GM las administraciones en los diferentes ámbitos de gobierno tienen ahora, la responsabilidad de abrir el proceso de toma de decisiones a los actores relevantes de la sociedad (Durán, 2013).

3.4.3 Gobernanza como concepto teórico

Para Aguilar (2010) esta aproximación ubica los desarrollos los cuales distinguen en forma analítica los cambios en el modo de gobernar a partir de las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas a finales del Siglo XX, las cuales ponen en entredicho la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismos los problemas de la sociedad. Según Aguilar (2010) en el centro de estas formulaciones subyace la idea de pérdida de autonomía relativa, soberanía, centralidad y/o control del gobierno sobre la dinámica económica y social, así como una dirigencia colectiva interdependiente y asociada, como condición para una dirección social eficaz y valiosa.

De acuerdo con Durán (2013) a pesar de la variedad de definiciones de gobernanza, la mayoría de las teorías coinciden en diferenciar entre gobernanza y gobierno con base en razonamientos para explicar cómo y por qué la acción de gobernar ha dejado de ser una función exclusiva de los gobiernos nacionales.

Para Rhodes (2005) la palabra gobernanza no es sinónimo de gobierno. Por el contrario, implica un cambio en su significado al referirse al nuevo proceso para gobernar a la sociedad; así, el vocablo es un término más amplio que gobierno, porque engloba a los actores no estatales y

existe una interdependencia entre organizaciones e interacciones continuas entre los miembros de redes auto organizadas, verificadas por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos en donde el estado ya no ocupa una posición privilegiada, pero sí dirige las redes de forma indirecta y limitada. En resumen, la gobernanza se define como redes interorganizacionales auto organizadas y es, un instrumento analítico para entender los cambios en el gobierno.

La gobernanza significó por mucho tiempo «gobernar». La palabra indica un nuevo modo de gobernar caracterizado por ser más cooperativo, hecho distintivo del antiguo modelo jerárquico, sustentado en el ejercicio del poder soberano de las autoridades del estado sobre los grupos y ciudadanos de la sociedad civil. En esta nueva forma gobernar, las instituciones estatales y no estatales, así como los actores públicos y privados, participan cooperando en la formulación y aplicación de las políticas públicas (Mayntz, 2001).

La gobernanza contrasta con los modelos más tradicionales de gobernar, porque la acción de gobernar ya no se da en un sentido unidireccional, de gobernantes a gobernados, sino está fundamentada sobre interacciones amplias entre quienes gobiernan y quienes son gobernados (modelo bidireccional), en el nivel público y público- privado (Kooiman, 2002).

En la gobernanza los límites entre el estado y la sociedad son más difusos y permeables, mientras las fronteras entre las responsabilidades públicas y privadas se convierten en objeto de interacción a partir del reconocimiento de interdependencias, ya que ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento e información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral (Kooiman, 2005).

La gobernanza es un fenómeno social en el que participan actores públicos y privados, cuyos papeles varían entre niveles sociales y de un sector a otro; es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno, donde los actores buscan tres objetivos: 1) solucionar problemas o crear oportunidades sociales; 2) preocuparse por las instituciones sociales; y, por último, 3) formular acuerdos para la ejecución de las actividades de gobierno. La gobernanza es un instrumento útil para conceptualizar los problemas y oportunidades desde las fronteras entre el estado, el mercado y la sociedad civil. (Kooiman, 2005).

Messner (1997) define el término como el proceso a partir de las acciones relacionadas con el gobierno, en función del sujeto (actores de gobernanza) quien usa su influencia para conducir un sistema (objeto de gobernanza) desde un estado a otro. La gobernanza nace de la sinergia del estado y los actores privados involucrados de forma selectiva en las políticas, la economía y otros sistemas

funcionales, a través de diferentes patrones de coordinación de la acción, con el propósito de cambiarlas en un sentido definido para alcanzar metas (objetivo de la gobernanza). Asimismo, existen medios de interacción con el conjunto de la sociedad (instrumentos de gobernanza) que, como el mercado, son empleados para propósitos de la gobernanza.

Durán (2013) aborda el concepto como una manera de gobernar basado en la interacción, cooperación e interdependencia entre actores estatales y no estatales, dando pauta a teorizaciones sobre el papel directivo o de conducción del gobierno, así como sobre el desempeño de los actores no gubernamentales y los impactos para la democracia.

La gobernanza no pone en duda el lugar del poder (*locus*); por el contrario, concentra las respuestas para mantener el papel de dirección de las instituciones a pesar de los cambios internos y externos experimentados por el estado. El concepto plantea como problema principal en qué medida el estado tiene la capacidad política e institucional para dirigir y cómo el papel del estado se relaciona con los intereses de otros actores influyentes (Pierre, 2002).

La gobernanza no supone la disminución de los roles del gobierno/sector público sino una modificación de éstos, a partir de una mayor conciencia de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo gubernamental, porque se requiere un mayor número de enfoques e instrumentos para responder a los problemas sociales (Kooiman, 2005).

En este sentido, Prats (2005) habla de la política la cual es ahora menos dirección política de organizaciones y más articulación de asociaciones entre niveles de gobierno con organizaciones empresariales, la cual requiere de capacidades de iniciativa, liderazgo, concertación, previsión y gestión del conflicto.

La gobernanza denota la capacidad del gobierno para conducir la economía, definiéndola como el proceso de dirección de la sociedad (Peters, 2003). No obstante, Peters defiende el análisis empírico y normativo, empezando por la identificación de cuatro actividades para que ésta ocurra e ir más allá de la formulación de políticas; 1) articulación de un conjunto de objetivos y prioridades comunes (metas colectivas) para la sociedad y su aceptación por ésta; coherencia y coordinación de los objetivos; 3) capacidad para lograrlos; y finalmente, 4) retroalimentación y rendición de cuentas (*accountability*).

En este orden de ideas, la mayoría de los teóricos llaman la atención sobre las implicaciones que tienen las redes en los procesos de gobierno. Por ejemplo, Rhodes (2005) destaca un conflicto entre los principios de rendición de cuentas de una democracia representativa y la participación en

redes, lo que viene a plantear diversos retos para los gestores públicos y la gobernabilidad, considerando que las redes tienden a ser autónomas y refractarias a la dirección central.

La gobernanza continúa siendo una meta para las sociedades porque las soluciones a los problemas del gobierno, relacionados con la gobernanza de carácter democrático, han producido nuevos conflictos (Peters, 2003). En su opinión, la gobernanza basada en sistema de redes y en otras formas de descentralización pone de manifiesto el problema de rendición de cuentas, porque no hay claridad hasta qué punto los actores sociales pueden tomar decisiones en su propio nombre asumiendo la responsabilidad de las decisiones y los resultados.

3.4.4 Que entender por gobernanza contemporánea

La gobernanza contemporánea es un enfoque relevante desde el punto de vista teórico y práctico, porque analiza dos cuestiones de las sociedades modernas: las realidades en torno a la problemática del gobierno o dirección de la sociedad; y, por otro, los instrumentos, actores y pautas de comportamiento (Aguilar, 2008).

La gobernanza contemporánea es un término usado para investigar, analizar, conceptualizar o referir el modo de gobernar, distinto de la forma jerárquica y centrada en el poder gubernamental, la cual surge ante los límites de esta forma para controlar las variables del bienestar y prosperidad social y, la insuficiencia para gobernar a las sociedades modernas (Aguilar, 2008).

El nuevo modo de gobernar es caracterizado por la cooperación para la formulación y la aplicación de políticas públicas (Mayntz, 2001). Según Kooiman (2003) por la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Kooiman (2003) y Rhodes (2005) afirman que la interdependencia y acción asociada producida entre la diversidad de actores resulta en la selección de los problemas públicos, intercambiando o reuniendo recursos para la solución.

Por otro lado, Durán (2013) habla de nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con organizaciones privadas y sociales para mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales en la orientación e instrumentación de las políticas públicas. El gobierno es el centro de la red de interacciones, interdependencias y cooperaciones que se verifican entre actores gubernamentales, privados y sociales.

La gobernanza es un proceso directivo para la realización de las metas finales perseguidas, la cual alude a los aspectos normativos, identificando las demandas de la sociedad; los medios para alcanzar los fines colectivos y los mecanismos para resolver los conflictos de intereses, asumiendo la existencia de una diversidad de metas de los actores individuales (Peter, 2007).

La gobernanza es un proceso directivo con estructura institucional basada en principios, normas, procedimientos y prácticas para decidir en conjunto sobre las metas de convivencia y la manera de coordinarse y/o cooperar para realizar los objetivos decididos (Durán, 2013).

3.4.5 La gobernabilidad

Para Aguilar (2007 a) en respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos es necesario restablecer y asegurar la gobernabilidad. Por ello, existen dos líneas de respuesta: la gobernabilidad y la gobernanza. Estos enfoques conceptuales y prácticos están relacionados con la acción del gobierno, al referirse al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscar la solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una respuesta diversa, aunque los dos enfoques sean complementarios. Aunque la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección. Así, gobernanza y gobernabilidad tienen como foco cognoscitivo y práctico al gobierno, a la actividad directiva, no al Estado ni a la Constitución política, ni tampoco a la estructura del sistema social o económico.

De acuerdo con Aguilar (2007 a) el enfoque de la gobernabilidad es de forma estricta gubernamental, al referirse a las condiciones y comportamientos del gobierno; no es un enfoque social, pues la premisa del planteamiento es que la sociedad no existe o son irrelevantes las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y de solución de los problemas. Asimismo, en conformidad con el supuesto arraigado de considerar a la sociedad como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos. Por lo tanto, gobernabilidad se refiere a la capacidad y modalidad para implementar o imponer decisiones tomadas por las autoridades gubernamentales. En consecuencia, las instituciones estatales desempeñan un papel preponderante y se considera que son las únicas capaces de tomar y poner en marcha decisiones societarias de manera adecuada y eficaz.

De acuerdo con la RAE, gobernabilidad es la cualidad de gobernable. Gobernar, a su vez significa mandar con autoridad o regir algo, dirigir un país o una colectividad política, guiar y dirigir, así como manejar a alguien, ejercer una fuerte influencia sobre él. Mientras gobernanza es el arte o manera de gobernar que tiene por objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Los conceptos se distinguen en varios sentidos en la Tabla 3.

Tabla 3*Diferencias entre gobernabilidad y gobernanza*

Crterios	Gobernabilidad	Gobernanza
Significado/ Objetivo	Capacidad de ejercer poder e influencia; implementación e imposición de decisiones tomadas por el Estado.	Ejercer poder de manera consensual; negociación de intereses; mitigación de conflictos.
Relación Estado- Sociedad	Estado como único actor capaz de tomar e implementar decisiones.	Complementariedad entre Estado y sociedad civil; Estado como <i>primus</i> inter pares.
Forma de toma de decisiones	Autoritario; unilateral; estructurado conforme a las estructuras administrativas.	Participativo; resultado de negociaciones colectivas y de acuerdos comunes; complementario a las estructuras gubernamentales.
Instrumentos	Normativos y administrativos; control y sanciones.	Acuerdos ampliamente aceptados que comprometen efectivamente a todos los actores involucrados.

Nota. Elaboración propia con información de Adger (2003), Bulkeley (2005), Schteingart (2007), Stoll (2006).

Para Ford (2003) aunque las medidas aplicadas emanen de fuentes relacionadas con el poder de los gobiernos –asignación de recursos financieros/ humanos, ejercicio del control y coordinación de acciones– también abarcan otros actores de la sociedad civil, como las poblaciones locales afectadas y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas (ONGA). Por ello, a diferencia de gobernabilidad, gobernanza se refiere al complejo proceso de interacción y negociación de intereses, con frecuencia contrapuestos, entre diferentes actores, incluida la población local, lo cual determina la forma y las modalidades concretas para tomar decisiones y ejercer el poder.

Por ello, para Schteingart (2007) la gobernanza implica la noción normativa y ética referida tanto al ejercicio de la democracia participativa en la relación entre el gobierno y la población local o la sociedad civil en general, como a la eficiencia administrativa en la actividad gubernamental, para lograr la legitimidad del régimen político. En consecuencia, Adger (2003), en el ámbito de las ciencias sociales dice que los temas de investigación se centran en la evaluación de la eficacia, equidad y legitimidad de los diferentes modelos de gobernanza.

3.5 Medición de la gobernanza

3.5.1 Espacio que ocupa la gobernanza en el sector público

De acuerdo con Durán (2013) la gobernanza se produce cuando las Administraciones Públicas encargadas de la(s) política(s) conducen con eficacia a este sector en los distintos niveles de gobierno, como resultado de:

- Tener competencias explícitas (o facultades) tanto para coordinar a los actores dentro y fuera del gobierno de los diferentes ámbitos territoriales, como para colaborar y cooperar con ellos, además de tener a disposición mecanismos (recursos institucionales) para realizar la coordinación, colaboración y cooperación en forma corresponsable, transparente y sujeta a la rendición de cuentas (dimensión de capacidad directiva);

- Coordinar la participación de los actores gubernamentales y extra gubernamentales de los diferentes ámbitos territoriales, en el establecimiento de metas de interés colectivo que posibiliten soluciones y oportunidades, pero además de colaborar y cooperar con ellos para su realización (dimensión de la eficacia directiva).

Según Durán (2013) el espacio ocupado por la gobernanza está definido por las dimensiones de capacidad y eficacia directiva. Estas dimensiones requieren insumos propios (tipos de competencias, recursos, actores, ámbitos de aplicación, etcétera), los cuales son específicos para cada uno de ellas y cuya consideración resulta importante porque a través de estas se puede describir y explicar algo del espacio ocupado por la gobernanza. Una forma simple de representación esquemática se observa en la Tabla 4.

Tabla 4

Espacio que ocupa la gobernanza

Dimensión de la capacidad directiva	Dimensión de la eficacia directiva
Disponibilidad de facultades y recursos (para la coordinación, colaboración y cooperación en forma corresponsable, transparente y con rendición de cuentas):	Ejercicio eficiente (de la coordinación, colaboración y cooperación que asegura corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas):
Ámbito de gobierno:	Esfera pública:
-Nacional y Local	-Por nivel de gobierno (intergubernamental)
Tipo de recursos:	-Por sector de actividad (intragubernamental)
- Mecanismos de coordinación (normativos, ejecutivos, otros).	-Por nivel de gobierno según sector de actividad (inter / intragubernamental)
- Mecanismos de cooperación (de carácter sectorial, instrumental).	Esfera pública-privada:
- Mecanismos de colaboración.	-Partenariados (externalización, contratación externa, participación ciudadana, etcétera) según territorialidad.
- Instrumentos de aseguramiento de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.	

Nota. Elaboración propia con información Durán (2013).

3.5.2 Ámbitos de observación

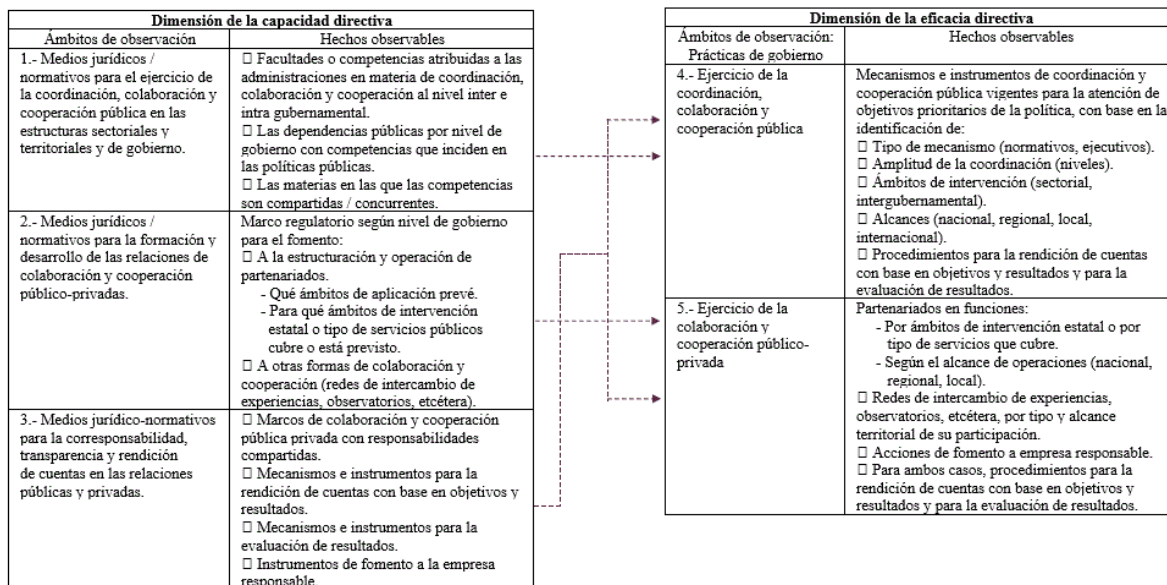
En cuanto a los hechos observables para medir el espacio ocupado por la gobernanza en el sector gobierno, además de distinguir rasgos específicos y comportamiento, deben ser articulados o agrupados en torno a los ámbitos de observación más relevantes en relación con las dimensiones señaladas. La primera aproximación propone los cinco ámbitos siguientes:

- Medios jurídicos para el ejercicio de la coordinación, colaboración y cooperación pública en las estructuras sectoriales y territoriales de gobierno;
- Medios jurídicos para la formación y desarrollo de las relaciones de colaboración y cooperación público-privadas;
- Medios jurídicos para la corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en las relaciones públicas y privadas;
- Ejercicio de la coordinación, colaboración y cooperación pública;
- Ejercicio de la colaboración y cooperación público-privada.

Durán (2013) habla tres ámbitos de observación e identifica las capacidades institucionales, para ser medidas por medios jurídicos practicando la coordinación, colaboración /cooperación pública en las estructuras sectoriales y territoriales del gobierno; formar y desarrollar relaciones de colaboración/cooperación público-privadas, y asegurar la corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas en las relaciones de coordinación y cooperación (ver Figura 4).

Figura 4

Las dimensiones de la gobernanza



Nota. Elaboración propia con información Durán (2013).

Durán (2013) explica que las capacidades institucionales son traducidas en prácticas de gobierno, favoreciendo la formación y desarrollo de nuevas estructuras de relación con respecto a las formas tradicionales. El esquema muestra una relación directa entre los distintos ámbitos, indagando en qué medida las capacidades institucionales se traducen en prácticas de gobierno sustentadas en estructuras y mecanismos que dotarían de nuevos contenidos y alcances a la gestión de relaciones públicas-privadas para la consecución de objetivos de la política pública.

En este sentido, Durán (2013) asigna un rol esencial a la corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas para el ejercicio de la coordinación, colaboración/cooperación pública y privada porque posibilita márgenes de información para indagar no sólo sobre los resultados en sí, sino la sobre la calidad de la participación pública y privada para la obtención de éstos.

3.5.3 Nivel territorial de aplicación

Durán (2013) recomienda la medición de la gobernanza en el ámbito subnacional y regional. El término región se refiere a la unidad administrativa relacionada con el primer nivel de

desagregación territorial de un país en relación con su organización política y administrativa. Además, sugiere la medición regional, por disponer de más información al respecto y donde es de suponer que el propio marco de la gobernanza está razonablemente documentado.

La Organización mundial del Turismo (OMT) impulsa el análisis subnacional en relación con la gobernanza. En este caso, la comprensión de las actividades a niveles territoriales sería de gran utilidad para impulsar un diseño más eficiente de políticas nacionales (Durán, 2013).

Los indicadores propuestos a modo de ejemplo deberían proporcionar una vía para expresar en forma cuantitativa, el nivel de cumplimiento del objeto de la gobernanza, mediante:

- La determinación de la capacidad directiva de los gobiernos y las administraciones públicas para realizar la coordinación, cooperación/colaboración en los diferentes sectores en forma corresponsable, transparente y con rendición de cuentas;
- La medición de qué tanto se utilizan y movilizan dichas facultades y/o recursos para el logro de los fines de la gobernanza.

Para Durán (2013) el paso inicial es el análisis de la situación de la cual se parte, es decir, el entendimiento del objetivo, qué se quiere medir y cuál es el resultado esperado (factor crítico). Esto con independencia de los procedimientos específicos establecidos para la construcción de indicadores (elaboración de guía metodológica y del plan de trabajo, identificación de fases de desarrollo, capacitación, establecimiento de compromisos, etcétera). La Tabla 5 sintetiza dichos objetivos comentados en estos párrafos.

Tabla 5

Medición de la gobernanza y sus dimensiones

Que objetivos medir	Espacio que ocupa la gobernanza en su dimensión de capacidad directiva	Espacio que ocupa la gobernanza en su dimensión de eficacia directiva
Que se quiere medir de cada objetivo	Disponibilidad de facultades y recursos institucionales para: a.- La coordinación, cooperación y colaboración de las administraciones públicas en diferentes niveles de Gobierno. b.- El establecimiento de relaciones de cooperación y colaboración pública-privada. c.- El aseguramiento de corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas. d.- De coordinación, cooperación y colaboración entre administraciones públicas con otros actores y redes actores del sector público en diferentes niveles de Gobierno. e.- De cooperación y colaboración de las administraciones públicas con otros actores y redes actores no gubernamentales.	Ejercicio de facultades y movilización de recursos institucionales con corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.
Resultado esperado	Aumento de la capacidad directiva de las administraciones públicas.	Incremento de la eficacia directiva de las administraciones públicas.

Nota. Elaboración propia con información Durán (2013).

La Tabla 6 presenta siete indicadores para la medición de la gobernanza. Se trata de una ficha técnica que contiene elementos básicos (dimensión a medir; método de cálculo; unidad de medida; frecuencia de medición, entre otros). Para identificar el indicador que mejor exprese el resultado esperado convendría, considerar aspectos como la forma a exponer el logro del resultado, cómo dar seguimiento a los avances deseables fijados.

Tabla 6

Indicadores de gobernanza y sus dimensiones

Dimensión que mide	Resultado esperado	Nombre	Definición	Método de calculo	Unidad de medida	Frecuencia	Metas
Capacidad directiva	Aumento de la capacidad directiva de las AP	1) Capacidad institucional de las AP para la coordinación, colaboración y cooperación pública.	Del total de las AP del ámbito local, este indicador mostrara que porcentaje esta atribuido con competencias para el ejercicio de la coordinación, colaboración y cooperación pública. Se consideran como punto de partida a todas las AP con competencias al inicio de la medición.	(No. de AP del ámbito local con competencias / No. total de AP del ámbito local) x 100	Porcentaje	Triannual	20% de aumento anual
		2) Capacidad institucional de las AP para la colaboración pública-privada.	Del total de las AP del ámbito local, este indicador mostrara que porcentaje está atribuido con competencias para suscribir instrumentos de colaboración pública-privada. Se consideran como punto de partida	(No. de AP del ámbito local con competencias / No. total de AP del ámbito local) x 100	Porcentaje	Bianual	30% de aumento anual
		3) Capacidad institucional de las AP para la transparencia.	Del total de las AP, este indicador mostrara que porcentaje sustenta su gestión en normas y procedimientos para regulación del derecho al acceso de información pública.	(No. de AP con normas y procedimientos en materia de acceso a información pública / No. total de AP del país) x 100	Porcentaje	Anual	100% anual
Eficacia directiva	Incremento de la eficiencia directiva de las AP	4) Grado de corresponsabilidad en la gestión del fondo de pensiones	Este indicador mostrara que porcentaje de las AP cuentan con los instrumentos de colaboración pública-privada para la prestación de servicios por materias específicas de la gestión del fondo.	(No. de AP con instrumentos de colaboración pública privada / total de AP del país) x 100	Porcentaje	Anual	100% anual
		5) Grado de transparencia y rendición de cuentas en la colaboración pública-privada	Del total de marcos de colaboración pública-privada existentes en materia de fondos, este indicador mostrara que porcentaje es objeto de información pública bajo parámetros de publicidad, inclusión, verificabilidad y responsabilidad.	(No de partenariados de fondos sujetos a transparencia y rendición de cuentas / total de partenariados de fondos) x 100	Porcentaje	Anual	100% anual

6) Grado de participación no gubernamental en las decisiones del fondo	Del total de AP, este indicador mostrara que porcentaje establece marcos de colaboración con redes de actores no gubernamentales para que participen en procesos de toma de decisiones.	(No. de AP con marcos de cooperación o colaboración con redes de actores / total de AP) x 100			
7) Índice de eficacia directiva de las AP	Muestra promedio de eficacia del conjunto de AP, con ponderación de 5 indicadores: colaboración público-privada; coordinación pública inter/intersectorial; coparticipación empresarial y social para el desarrollo; cumplimiento de parámetros de transparencia.		Promedio	Anual	100

Nota. Elaboración propia con información de Durán (2013).

Aunque la Figura 4 es un ejemplo, es conveniente revisar las estadísticas oficiales o la información administrativa disponible. Por su parte, si los objetivos y resultados esperados tienen indicadores derivados de algún programa o seguimiento de mejores prácticas, previa verificación para asegurar que la información esté disponible y en su caso, sea empleada para completar la ficha técnica del indicador.

En este sentido, la selección de indicadores se basa en criterios de: economía, considerando que su construcción y desarrollo tienen costos e implicaciones; capacidad de monitoreo, para poder sujetarse a comprobaciones independientes; conveniencia, para evitar la integración problemática; y finalmente, la aportación marginal, para la provisión de información adicional con respecto a la aportada por el conjunto de indicadores restantes (Durán, 2013).

En resumen, cualquier indicador debe someterse a prueba tanto en los elementos definidos de éste como en el método de cálculo, con el fin de verificar la consistencia y en caso de fallos, proceder a realizar ajustes de resultar viable.

3.5.4 Consideraciones sobre gobernanza

La gobernanza contemporánea entraña múltiple aristas. Es necesario entender el contexto cuando se habla de gobernanza, pero también, fijar un punto de partida para propiciar un entendimiento sistematizado sobre la naturaleza del fenómeno, a fin de avanzar en la construcción de un concepto útil, en un esfuerzo por articular referentes susceptibles de favorecer y enriquecer

la argumentación, reflexión, análisis y debate de lo que la gobernanza debe ser y con ello, apoyar la exploración de cómo puede contribuir a mejorar su desempeño y contribución al desarrollo.

En función de lo visto en el capítulo y con apego a las aportaciones teóricas, la gobernanza podría definirse como la práctica de gobierno cuyo objeto es dirigir de forma eficaz a éste en los distintos ámbitos gubernamentales, dando por hecho que su construcción es un trabajo que implica fortalecer las capacidades institucionales de las administraciones públicas para coordinar la participación de la múltiples actores de los diferentes ámbitos territoriales, en el establecimiento de metas de interés colectivo que posibiliten soluciones y oportunidades, pero además de colaborar y cooperar con ellos para su realización.

La definición no busca presentar un paquete de herramientas administrativas; en todo caso, el concepto camina en la búsqueda de principios aplicables a escenarios y contextos institucionales diferentes. El objetivo pone énfasis en componentes esenciales (estructuras, instrumentos, actores) los cuales abren posibilidades para indagar sobre los factores que explican o condicionan la capacidad y eficacia directiva de las administraciones públicas.

La definición debería tomarse como punto de partida para abrir caminos a la investigación y conferirle, cuando procede, una capacidad explicativa y un valor aplicativo, que es, en esencia, lo pretendido con el planteamiento formulado para la medición de la gobernanza.

Los indicadores mostrados son un ejemplo que, debería dar paso al desarrollo de un sistema de indicadores sustentados en casos de estudio y buenas prácticas, aportando un conocimiento valioso no sólo para conocer el estado de la gobernanza y las áreas de oportunidad existentes, sino para enriquecer los sistemas de información con datos relevantes del ámbito local.

La gobernanza es tema de agenda, al ser un enfoque pertinente para abordar desde una renovada perspectiva las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación estructuradas hasta el momento frente a la necesidad de crear y fortalecer redes de políticas públicas con enfoques multisectoriales y territoriales para articular los esfuerzos de los diferentes actores.

En definitiva, conviene tomar las medidas para impulsar el desarrollo de las acciones orientadas a la investigación y documentación de casos de estudio, así como extender la enseñanza de diferentes experiencias locales e internacionales, avanzando en la comprensión de las implicaciones de la gobernanza y atender en forma más adecuada, las distintas categorías de los problemas existentes en el gobierno.

Capítulo 4. Contexto internacional de los sistemas de pensiones

El capítulo trata de forma breve las particularidades de los sistemas de pensiones de Chile, Japón, Canadá, Dinamarca y Australia. Además, muestra la estructura de las jubilaciones en países miembros de la OCDE. Luego, aborda los modelos de pensiones (públicos y privados) en Latinoamérica como el sustitutivo, paralelo y mixto. También, analiza el sistema pensionario de México (ISSSTE e IMSS). Finalmente, las políticas públicas privatizadoras de 1997 y 2007.

4.1 Casos de sistemas de pensiones

4.1.1 Caso de Chile

Según Solimano (2017) Chile fue el primer país en Latino América en migrar del esquema de reparto al régimen cuentas individuales. Sin embargo, debido a diversos retos del sistema se decidió reformarlo en 2008. Entre las principales modificaciones destacan:

- Eliminación de pensión mínima: anteriormente, si los trabajadores no tenían 20 años de cotización, no eran acreedores a recibir una pensión. Sin embargo, este esquema se eliminó para introducir el pilar solidario, el cual garantiza una pensión mínima, independientemente de la cantidad de años cotizados.
- Introducción de pilar solidario: es un esquema dirigido a personas mayores de 65 años que están en el 60% de la población más pobre. A ellos se les otorga dos tipos de beneficios:
 - Pensión Básica Solidaria (PBS): Pensión otorgada a personas que no puedan acceder a una pensión del esquema de cuentas individuales.
 - Aporte Previsional Solidario (APS): Aporte mensual complementario para aquellas personas que sí tienen una Cuenta Individual (CI), pero con un monto menor a la pensión máxima (equivalente a \$10 000 mexicanos aproximadamente).

Una vez hechas las adecuaciones y después de que se comenzaran a jubilar los primeros trabajadores bajo el nuevo régimen, se observó que las tasas de reemplazo eran bajas, rondando el 45%. Ante esto, se realizaron varias propuestas para incrementar la TR, de las que destacan:

- Incremento en PBS y APS en 20%.
- Incremento en aportaciones: el patrón aporta 5%, para sumar una tasa del 15%.
- Subsidio al empleo de adultos mayores para incentivar la inclusión y evitar la exclusión.
- Educación en materia de seguridad social.
- Introducción de afore estatal para incrementar la competencia entre administradoras.
- Cobro de comisiones ligado al desempeño de la afore.

La Tasa de Reemplazo (TR) mexicana está en función de factores endógenos y exógenos los cuales son sensibles a los cambios del mercado, al igual que la TR chilena:

Factores exógenos:

- Esperanza de vida: en 35 años (1980 a 2015), se ha incrementado 14 años para hombres y 12 para mujeres. Sin embargo, la edad de retiro sigue siendo la misma desde 1981.
- Tasa de aportación: en Chile es del 10% y es menor al 19.6% promedio de la OCDE. La tasa es la misma desde 1981.
- Densidad de cotización: es del 53.4%.

Factores endógenos:

- Regímenes de inversión: se flexibilizaron en 2008 permitiendo mayores límites.
- Edad de retiro: dado que es menor para mujeres, las chilenas, con una menor edad de retiro y una mayor esperanza de vida, se ven sujetas a TR inferiores a las de los hombres.

4.1.2 Caso de Japón

Japón introdujo el sistema de cuentas individuales en 2001, tomando como base el modelo sueco. En este régimen, aplicable al sector privado, las aportaciones no son tripartitas; sólo el empleador aporta para el ahorro del trabajador, depositando los recursos en administradoras de fondos (bancos), acreditados ante el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar (OCDE, 2008).

La oferta laboral a un trabajador contiene en el contrato tres opciones de inversión, donde una es estrictamente conservadora. Las otras serán opciones propuestas por las administradoras al empleador. Sin embargo, antes de ofrecer al individuo estas opciones, el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar aprueba las estipulaciones ofrecidas. El trabajador puede migrar una vez cada tres meses de administradora. Además, la portabilidad está presente, permitiendo cambiar de trabajo y mantener el contrato con la administradora de su elección (OCDE, 2008).

Con el fin de incentivar a las empresas a acelerar el cambio de régimen de reparto a contribución definida, el Estado ofrece incentivos fiscales. Las firmas deducen impuestos, según la cantidad de trabajadores en cuentas individuales, hasta un monto equivalente máximo de \$ 90 699 pesos mexicanos anuales por trabajador. El incentivo fiscal máximo se reduce a la mitad, si el 100% de la planilla laboral no está en el régimen de contribución definida (OCDE, 2017a).

4.1.3 Caso de Canadá

La base del sistema pensionario canadiense funciona bajo el régimen de reparto. Sin embargo, existe una participación del sector privado: el Plan de Ahorro de Retiro Registrado (PARR, por sus siglas en inglés) (*Government of Canadá, 2017a*).

El PARR no introdujo tasas mínimas de aportación, por ser un sistema de ahorro voluntario y complementario. Por lo mismo, se permite la posibilidad de 3 contribuyentes al fondo de ahorro:

- Individuo: el cuentahabiente aporta para su futuro.
- Pareja: permite que otra persona, con más ingresos, aporte a la cuenta del beneficiario.
- Grupal: cuando un empleador registra a un trabajador en el PARR. Este último decide el monto a aportar, periodicidad y sector a invertir. El patrón deduce impuestos, y el trabajador mantiene una fracción de los ingresos invertida en diversos activos (como acciones, bonos gubernamentales, fondos de inversión, etcétera), cuyas ganancias son libres de impuestos.

Las aportaciones son deducibles de impuestos independientemente de quién las haga. La deducción funciona contra ingreso; si una persona debe pagar el 40% de ISR y aporta \$100, se ahorrará \$40 en pago de gravámenes. Adicional a esto, los pagos de impuestos se difieren hasta que el dinero se retire del fondo, una vez que el individuo cumple 71 años, edad en que las tasas impositivas son menores. Esto incentiva a la población a ahorrar para el retiro, mientras reduce la carga fiscal del sistema pensionario de reparto. El individuo puede retirar el dinero antes de los 71 años solo por 2 razones: matrimonio y/o estudios de posgrado (*Government of Canadá, 2017b*).

4.1.4 Caso de Dinamarca

En el país nórdico, la cobertura de la pensión suplementaria del mercado laboral danés (ATP, por sus siglas en danés), cubre a las personas empleadas del sector formal que sean mayores a 65 años, aumentando a 67 en 2019 (OCDE, 2016). Los recursos son, al igual que México, administrados por entidades especializadas en manejo de fondos para el retiro. En el ATP, las aportaciones son un monto fijo y no un porcentaje del salario, como en el caso mexicano. La cantidad a aportar depende del número de horas trabajadas. Sin embargo, existe un límite superior que la pensión anual no debe superar: \$67 500 pesos mexicanos.

4.1.5 Caso de Australia

El régimen de cuentas individuales australiano recibe recursos únicamente de ciudadanos empleados en la formalidad con ingresos de \$6 170 pesos mexicanos al mes. El sistema no garantiza una pensión mínima a los ciudadanos. Además, el Estado no regula el cobro de comisiones. Tampoco fija un rendimiento mínimo que deban generar las administradoras de ahorro, dejando a las fuerzas del mercado, el destino de los ahorros. Al empleado se le estimula, por medio de incentivos fiscales, a realizar contribuciones voluntarias. Sin embargo, el empleador sí tiene una cuota mínima de aportación del 9.5% del salario del empleado, pero que, a manera de incentivo, es

deducible de impuestos. El gobierno hace contribuciones *Pari Passu*, aportando \$0.5 por cada dólar australiano que el empleado ahorra de manera voluntaria (OCDE, 2016).

A continuación, la Figura 5 muestra las tendencias en el tipo de sistema de pensiones que tienen implementados los países miembros de la OCDE. Es decir, si son de beneficio definido, de contribución definida o una combinación de ambos sistemas.

Figura 5

Estructura de las jubilaciones en países miembros de la OCDE

	Basic	Minimum	Social assistance	Public Type	Private Type		Basic	Minimum	Social assistance	Public Type	Private Type
OECD members						OECD members (cont.)					
Australia	✓				DC	Netherlands	✓				DB
Austria				DB		New Zealand	✓				
Belgium		✓	✓	DB		Norway	✓			NDC	DC
Canada	✓		✓	DB		Poland		✓		NDC	
Chile	✓		✓		DC	Portugal		✓		DB	
Czech Republic	✓	✓		DB		Slovak Republic		✓		Points	DC
Denmark	✓		✓		DC	Slovenia		✓		DB	
Estonia	✓			Points	DC	Spain		✓		DB	
Finland	✓		✓	DB		Sweden	✓			NDC	DC
France		✓		DB+Points		Switzerland		✓		DB	DB
Germany				Points		Turkey		✓		DB	
Greece	✓			DB		United Kingdom	✓			DB	
Hungary		✓		DB		United States				DB	
Iceland	✓		✓		DB						
Ireland	✓					Argentina	✓	✓		DB	
Israel	✓				DC	Brazil		✓		DB	
Italy		✓		NDC		China		✓		NDC+DC	
Japan	✓			DB		India		✓		DB + DC	
Latvia		✓		NDC+DC		Indonesia				DC	
Korea			✓	DB		Russian Federation	✓			Points	DC
Luxembourg	✓	✓		DB		Saudi Arabia		✓		DB	
Mexico		✓			DC	South Africa	✓				

Note: DB = defined benefit; DC = defined contribution; NDC = notional accounts. In Iceland and Switzerland, the government sets contribution rates, minimum rates of return and the annuity rate at which the accumulation is converted into a pension for mandatory occupational plans. These schemes are therefore implicitly defined benefit.

Nota. OCDE (2017).

4.2 Los modelos de pensiones en Latinoamérica

4.2.1 Los sistemas públicos y privados

Los sistemas pensionarios son tema de discusión mundial (OIT, 2000). Sin embargo, los términos públicos-privados son vagos y con frecuencia tienen una carga ideológica, por lo cual es importante precisar el significado. Los sistemas de pensiones tienen cuatro elementos esenciales: cotización, prestación, régimen financiero y administración (Mesa-Lago, 2002).

El sistema público tiene las siguientes características: (1) cotización no definida (tiende a aumentar a largo plazo); (2) prestación definida (determinada por la ley, la cual fija una pensión mínima y máxima, especifica la fórmula de calcular la pensión, etcétera); (3) régimen financiero

de reparto o capitalización parcial colectiva (CPC); y (4) administración pública. Con respecto a la tercera característica, en el debate internacional existe la dicotomía entre reparto y capitalización que no es correcta porque, al menos en el contexto latinoamericano, muchos sistemas de pensiones se basan en la CPC (Mesa-Lago, 2002).

Las características del sistema privado son: (1) cotización definida (fija en el largo plazo); (2) prestación no definida (incierto, basada en lo que se acumule en la CI del asegurado, lo cual dependerá del salario, monto y densidad de cotización, y rendimiento de la inversión, a más de factores macroeconómicos); (3) régimen financiero de Capitalización Plena e Individual (CPI); y (4) administración privada, aunque puede ser también múltiple (pública, privada y mixta).

4.3 Modelos en los sistemas de pensiones

Las reformas paramétricas (no estructurales) mejoran el sistema de pensiones público para fortalecer las finanzas a largo plazo, por ejemplo, al incrementar la edad de retiro, las cotizaciones o haciendo más estricta la fórmula de calcular la pensión. Las reformas estructurales modifican el sistema público, substituyéndolo por completo por uno privado, introduciendo un componente privado o creando un sistema privado el cual compite con el público. Los tres modelos de pensiones generales de reformas estructurales de pensiones existentes en América Latina son: sustitutivo, paralelo y mixto (Mesa-Lago, 2002).

Modelo sustitutivo

Dentro de este modelo, solo cinco países lo han aplicado: Chile (el pionero en 1981), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998) y Nicaragua (2001). República Dominicana aprobó en mayo de 2001 una ley de reforma que adoptó este modelo, el cual cierra el sistema público (no se permiten nuevos afiliados) y se le sustituye por un sistema privado. En lo que respecta a México, la prestación puede ser definida o no definida porque todos los asegurados cuando se promulgó la reforma tienen el derecho, al tiempo de retirarse, de escoger la pensión superior entre la regulada por el sistema público de prestación definida (desaparecido), y la basada en la cuenta individual del sistema privado (Mesa-Lago, 2002).

Modelo paralelo

Este modelo se aplica en dos países: Perú (1993) y Colombia (1994). El sistema público no se cierra, sino se reforma (íntegramente en Colombia y parcialmente en Perú), se crea un nuevo sistema privado y los dos compiten entre sí. El sistema público tiene las cuatro características típicas de este sistema (cotización, prestación, régimen financiero y administración), excepto

Colombia cuyo régimen financiero es el de CPC, mientras el sistema privado tiene las cuatro características típicas, salvo Colombia cuya administración es múltiple (Mesa-Lago, 2002).

Modelo mixto

El modelo mixto existe en Argentina (1994), Uruguay (1996) y Costa Rica (a partir de mayo de 2001). Se integra un sistema público, que no se cierra y otorga una pensión básica con un sistema privado el cual ofrece una pensión complementaria. El llamado primer pilar tiene las cuatro características típicas del sistema público, y el segundo pilar tiene las características típicas del sistema privado, pero en los tres países la administración es múltiple (Mesa-Lago, 2002).

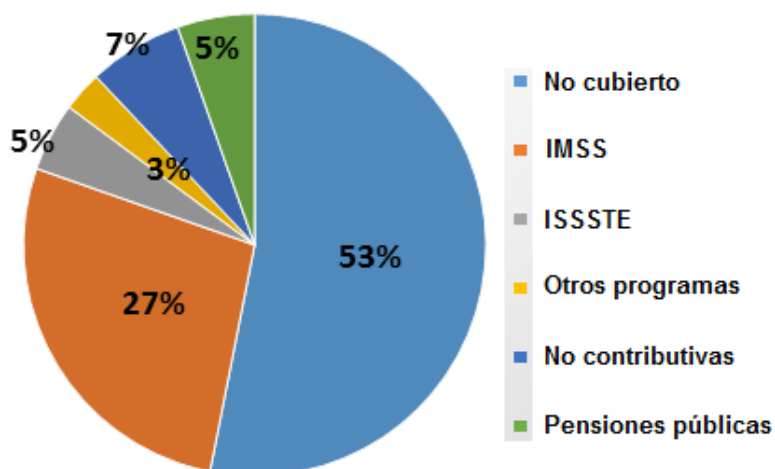
4.4 Los sistemas de pensiones en México

Existe una limitada cobertura en las pensiones de los trabajadores a nivel mundial, por lo cual es necesario diseñar políticas públicas para ampliarla en el futuro. Según Ruiz-Moreno (2013) “considerando la realidad a partir de un dato duro citado de la Organización Internacional del Trabajo, cerca del ochenta por ciento de los ya 7 000 millones de seres humanos que integran la población mundial, no están protegidos socialmente” (p. 35).

Es necesario mejores TR para los trabajadores de cuentas individuales, es decir, que dichas TR estén por encima del promedio de los países los cuales integran la OCDE. De no alcanzarse este objetivo, solo se alcanzarán pensiones mínimas garantizadas, suficientes para cubrir solo las necesidades básicas (CONSAR, 2015 e). La Figura 6 presenta la cobertura de pensiones en México.

Figura 6

Cobertura en las pensiones en México de la PEA (%)



Nota. Elaboración propia con base en datos del INEGI (2010).

La Población Económicamente Activa (PEA) en México no tiene acceso a ningún tipo de seguridad social (53%), mientras el 27% tiene IMSS y el 5% ISSSTE. El rubro otros programas

incluye a Pemex, Sedena, Semar, institutos de seguridad social estatales, etcétera. Los pensionados no contributivos corresponden a los programas 70 y más de la Ciudad de México y otros programas similares. Cabe mencionar que muchos trabajadores no tienen acceso al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) por trabajar en la informalidad. Dicho modelo sustitutivo está basado en CI en las cuales contribuye el trabajador, el patrón y el Gobierno Federal, donde el empleado accede a una renta vitalicia al final de la vida laboral en función del monto acumulado en la CI.

4.4.1 El sistema de pensiones del ISSSTE

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) fue creado en 1959 con la finalidad de ofrecer servicios de previsión social a los servidores públicos. Además, contaba con el programa de pensiones de la Dirección General de Pensiones y Retiro, hasta la Reforma a la Ley en 2007, cincuenta años después de haberse creado.

En 1967 la cobertura de afiliados directos representó 2.9% de la PEA, con un aumento de 5.5% en 1976 y 6.3% en 1990. En la actualidad la cobertura incluye a 99 instituciones federales (Poderes de la Unión, secretarías de Estado, organismos desconcentrados, hospitales e instituciones de salud), 78 instituciones desconcentradas de educación pública, 34 universidades e instituciones de educación superior y 14 organismos clasificados como otros. En conjunto, en 1996 los afiliados directos representaban 6% de la PEA (García-Saisó, 2003).

El pago de las cotizaciones se efectuaba sobre el sueldo base, hasta por una cantidad que no rebasara diez veces el salario mínimo general. Cada trabajador cubría una cuota fija de 8% del Salario Base Contractual (SBC). De dicha cuota, 2.75% se aplicaba para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y servicios de rehabilitación física y mental; 0.5% las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo; 0.5% los servicios de atención al bienestar y desarrollo infantil, servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas, servicios turísticos, promociones culturales de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios; y, 3.5% la prima para el pago de jubilaciones, establecida anualmente, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas actuariales. El porcentaje restante se aplicaba para cubrir los gastos generales de administración del instituto, exceptuando los correspondientes al fondo de vivienda (FOVISSSTE) (García-Saisó, 2003).

Las dependencias y entidades públicas cubrían 17.75% del SBC de los trabajadores al aplicar el: 6.75% para seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y servicios de rehabilitación física y mental; 0.5% para los préstamos a mediano y corto plazo; 0.5% para los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, servicios integrales de retiro a jubilados

y pensionistas, servicios turísticos, promociones culturales de preparación técnica, fomento deportivo, de recreación y servicios funerarios; 0.25% para el seguro de riesgos del trabajo; 3.5% para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar reservas; y, 5% para construir el fondo de vivienda (FOVISSSTE). El porcentaje restante aplicaba para cubrir los gastos generales de administración del instituto (García-Saisó, 2003).

Para calcular el monto correspondiente por pensión se promediaba el sueldo básico del año anterior a la fecha de baja o de fallecimiento. El sistema de pensiones del ISSSTE otorgaba el siguiente beneficio: pensión por jubilación, es decir, el trabajador tenía derecho a una pensión con 30 años o más de servicio y las trabajadoras con 28 años o más de servicio o igual tiempo de cotización al instituto (García-Saisó, 2003). Esta pensión corresponde a una cantidad equivalente a 10% del promedio del SBC, percibido durante el año anterior a la fecha de jubilación.

4.4.2 El sistema de pensiones del IMSS

El IMSS enmarca al sistema de pensiones para los trabajadores del sector privado, aunque incluye universidades públicas y entidades desconcentradas de Gobierno Federal. Inicialmente, las pensiones se rigieron bajo el sistema de reparto, las cuales dan el derecho a los trabajadores a tener una pensión al final de su vida productiva (en ocasiones, mucho mayor que lo que ahorró a lo largo de su vida laboral, financiando esta diferencia con recursos públicos) (Vázquez, 2012).

Con la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social de 1997, todos los trabajadores en activo ahora cotizan bajo CI; aquellos trabajadores que se encontraban trabajando hasta antes de julio de 1997, al momento de pensionarse, podrán decidir el esquema por el cual jubilarse: el de sistema de reparto o CI (García-Saisó, 2003).

El IMSS tiene un sistema de reparto ubicado en el pilar uno, un régimen obligatorio de CI correspondiente al pilar dos y uno de ahorro voluntario relacionado al pilar tres. Actualmente, todos los trabajadores tienen CI y, por lo tanto, las aportaciones no están dentro de una bolsa común de donde se financian las pensiones de los adultos mayores. Solo para las personas cotizantes antes de 1997 y que eligieron mantenerse en el esquema de reparto, los ahorros se entregarán al IMSS, para que éste sea el proveedor de la pensión (García-Saisó, 2003).

A manera de reseña en 1929 se reformó el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), con la finalidad de la creación de una Ley de Seguridad Social. En 1943 se promulgó la Ley del Seguro Social y la creación del IMSS. De esta forma, los trabajadores ahora estaban asegurados por: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía

involuntaria en edad avanzada. En principio, esto se limitaba a empleados formales de empresas paraestatales, privadas o de administración social. En 1955 se incorporaron los empleados de las instituciones de crédito. En 1973 se cambian los beneficios definidos con base en los últimos cinco años de salario y las semanas cotizadas; también se añaden, como prestación, las guarderías. En 1974 se incluyen a los trabajadores campesinos, a los no asalariados, a otros sectores sociales y a sus familiares (según la reforma al artículo 123 de la CPEUM, fracción XXIX).

El presupuesto gastado por el IMSS en 1996 para el pago de pensiones y jubilaciones representaba alrededor del 0.5% del PIB. Desde entonces, hasta lo aprobado en 2017, en promedio, este monto ha crecido, anualmente, 0.05 puntos del PIB, alcanzando, en 2017, el 1.7 %. Esto representa el 7.15% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado para el 2017, para el pago a 4.1 millones de jubilados, de los cuales, el 90% son pensionados por beneficio definido y 10% son pensionados por CI. El gasto promedio anual estimado por pensionado (total de presupuesto entre número de pensionados), para los pensionados bajo el régimen de reparto, ascendió a \$90 741 pesos y, para los pensionados por cuentas individuales, a \$38 275 pesos.

En 2015, el IMSS reconoció que el costo fiscal de las pensiones de beneficio definido, para el esquema de pensiones y jubilaciones (IMSS-Patrón) representaba el 7% del total de pensionados, llegará a su máximo en 2034 y será de \$156 563 mdp. Lo anterior sin contar a la generación de transición de los trabajadores afiliados al IMSS-asegurador. Esta tendencia irá a la baja a partir de 2034, hasta extinguirse en 2090, cuando se prevé que se termine de pagar pensiones de beneficio definido de este esquema (ASF, 2016).

4.5 Políticas públicas privatizadoras del sistema de pensiones

En México, la privatización fue más específica, debido a las resistencias de la burocracia apropiada del sistema y reacia a modificar patrones de conducta. Durante todo este proceso de transformación, muchos autores se refieren a la privatización con sinónimos o palabras relacionadas para así evitar controversias, de ahí el término desincorporación. El proceso de privatización en Chile y México fue de los primeros en América; los casos de Argentina y Venezuela se realizaron luego (1989), pero fueron más extensos; mientras que Brasil, pese a su retórica estatista, llegó a niveles parecidos a Argentina en menor tiempo (García-Saisó, 2003).

En todos los casos, las presiones mundiales con las crisis económicas y políticas locales influenciaron el proceso de privatización. En México se aplicó esta situación de interacción entre la crisis y el proceso de renegociación de la deuda pública con organismos internacionales. Esto se tradujo en procesos de privatización significando un rompimiento y cambio en la legitimación de

los antiguos regímenes políticos, pero sin poder decir con ello la consolidación de la democracia en los países latinoamericanos (García-Saisó, 2003).

La privatización en Latinoamérica inicio con ajustes estructurales en las economías de la región y bajo la influencia del neoliberalismo. Sin embargo, poco se ha analizado la forma en que se tomaron las decisiones y la rapidez de aceptación en diversos países. En México, un importante número de empresas estatales fueron creadas a través de decretos presidenciales y presentaban un tamaño moderado de participación en la economía; de estos se podrían mencionar los fideicomisos. En Brasil, la privatización fue más compleja, porque hubo una mayor preocupación, por parte del gobierno, de vincular al sector privado en proyectos de control estatal (García-Saisó, 2003).

En este sentido, el periodo de ajuste y transformación económica en varios países en vías de desarrollo sugiere que el éxito de dichas políticas de cambio está relacionado con la presencia de un grupo de tecnócratas, bien cohesionado y convencido de dichas medidas, porque forman la alianza necesaria para seguir las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), al resistir las distintas presiones sociales al interior del país (García, 2003).

4.5.1 Políticas públicas y reforma del IMSS 1997

En 1995 se promulgó la nueva LSS, entrando en vigor a partir de julio de 1997 (SHCP, 1997), con los objetivos de ampliar la cobertura y beneficios, restaurar la viabilidad financiera del instituto, lograr la equidad y autonomía de cada ramo de aseguramiento, garantizar una cuantía mínima de ingresos al asegurado y beneficiarios y así como ajustar las cuotas patronales. En 1997 se transitó de un esquema de beneficio definido (sistema de reparto) a otro de contribución definida (CI) (IMSS, 2017b). Las contribuciones del patrón pasaron de 75% al 55%, las de los trabajadores de 20% a 10% y las del gobierno de 5% a 35%, del total de la contribución. En 2004 se realizaron modificaciones a la edad de jubilación y para que los trabajadores del IMSS, contratados entre el 2005 y 2008, no tengan acceso al Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), así como aquellos trabajadores de confianza, contratados a partir del 2012. La pensión complementaria se sujetará a la contribución definida. En 2009 se permite la portabilidad de los ahorros de los trabajadores del régimen de cuentas individuales.

4.5.2 Políticas públicas y reforma del ISSSTE 2007

Las reformas políticas estructurales durante los noventas, en particular en 1997, marcaron un hito en la administración del sistema pensionario de nuestro país (para quienes cotizan al IMSS). Al entrar en vigor la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), no solo inició la transición de un sistema de reparto a uno de cuentas individualizadas, sino también se sentaron las

bases para involucrar y corresponsabilizar a cada afiliado en la planeación de su ahorro para el retiro (Murillo-López y Venegas-Martínez, 2011).

Las reformas en política social incluyen la creación de un sistema de CI, donde cada pensión es personal y resultado de las aportaciones del trabajador, patrón y Gobierno Federal durante la vida laboral del cuentahabiente. Salvo para los beneficiarios de la LSS de 1973 (régimen de transición) donde los beneficios no son proporcionales a las aportaciones y para el caso de la PMG cuando los afiliados cumplen con los requisitos de ley. Por tal motivo, al ser un cambio cultural relevante respecto al sistema vigente antes de 2007 (cotizantes al ISSSTE), este esquema implica llevar a cabo una labor de concientización, información y educación financiera de todos los afiliados al sistema de CI del IMSS y del ISSSTE (Murillo-López y Venegas-Martínez, 2011).

De acuerdo con Murillo-López y Venegas-Martínez (2011):

La nueva ley del ISSSTE entró en vigor en abril de 2007. Entre las causas del deterioro financiero de esa institución se mencionan: 1) los cambios asociados a la transición demográfica, tales como el incremento en la esperanza de vida, 2) la disminución de la edad promedio de retiro, 3) la disminución drástica de la proporción de cotizantes activos por pensionado, 4) el déficit de flujo de caja que representa un costo importante para el Gobierno Federal y 5) los problemas por el aumento de los servicios médicos (Programa Institucional 2007-2012). (p.224)

Esta ley establece la creación de un nuevo sistema de pensiones a través de Pensionisste que funcionará como una afore pública para los empleados del ISSSTE. Los trabajadores que estaban activos en el régimen ISSSTE tienen dos opciones: optar por una cuenta individual administrada por Pensionisste y recibir un depósito, que es el reconocimiento de los derechos pensionarios que tenían (bono), o quedarse en el régimen de reparto con cambios graduales en la edad mínima de jubilación a ser aplicados a partir de 2010 y variaciones en la cuota de aportación del trabajador. Los jubilados y pensionados no sufren cambios en cuanto a sus derechos. Adicionalmente, este nuevo esquema también otorga a los trabajadores la posibilidad de hacer aportaciones voluntarias para incrementar su ahorro. (p. 225)

Los cambios propuestos al sistema de pensiones de los trabajadores del estado entraron en vigor a fines de 2008 y en noviembre de ese año concluyó el proceso para que los 2.07 millones de trabajadores afiliados al ISSSTE que se encontraban activos al 31 de marzo de 2007, eligieran libremente el sistema de pensión de su preferencia,

optando entre el anterior sistema de reparto, con algunas modificaciones, y el nuevo sistema de cuentas individuales. De acuerdo con cifras del ISSSTE, de este total de trabajadores, 63% manifestaron formalmente su opción de régimen pensionario a través de los documentos de elección. (p. 225)

De los trabajadores que formalizaron su elección de régimen pensionario, 294 736 optaron por el sistema de cuentas individuales administrado por Pensionisste (esta cifra es el 14% del total de derechohabientes activos o 22% de los que eligieron la opción). A estos se añaden 175 319 trabajadores que desde el primero de abril de 2007 ingresaron o reingresaron a cotizar en el seguro de pensiones del instituto y, de acuerdo con la nueva ley, se incorporarán automáticamente al nuevo régimen de cuentas individuales. Por lo tanto, el nuevo sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del estado inició operaciones con un total de 470 055 servidores públicos (ISSSTE, Boletín, noviembre 2008). (p. 225)

Según Leal (2011), los dos motivos argumentados para el diseño de estas políticas públicas fueron: quitar presión a las finanzas públicas y mejorar el servicio, en particular el médico, sin embargo, no han sido cumplidos. Sin embargo, no es ésta la situación de los trabajadores de nuevo ingreso que resultan impactados en la totalidad de las prestaciones por la reforma del ISSSTE en 2007. Al romper el pacto intergeneracional e individualizarles las cuentas para el retiro, trabajarán más y recibirán menos, especialmente las mujeres.

Cabe recordar lo dicho por Aguilar (2005):

La solución del problema requiere entonces la puesta en común o el intercambio de varios recursos (informativos, cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales, políticos) que están dispersos en manos de diferentes actores, a los que hay que identificar primero y a los que hay que ofrecer luego los incentivos idóneos para que reconozcan que el problema tiene significación social, que los concierne y afecta, por lo que es razonable concurrir, compartir y cooperar entre ellos y con el gobierno en su cura. Por ende, la solución de los problemas actuales en el terreno económico y social requiere acciones (leyes y políticas públicas) que congreguen a actores y recursos de varios tipos y orígenes y cuyos varios intercambios, acoplamientos y cooperaciones entre ellos no tengan como balance final sacrificios o pérdidas que vayan más allá de lo tolerable por un lapso razonable. (p. 9)

Capítulo 5. El instituto de pensiones del Estado de Sinaloa (IPES)

5.1 Antecedentes del IPES

De acuerdo con la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa (LIPES) el IPES es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, de integración operativa bipartita, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo, respecto de las aportaciones a que tiene derecho, mismas que tendrán el carácter de imprescriptibles (artículo 64 de la LIPES). Asimismo, el IPES tiene por finalidad la protección de los medios de subsistencia y el otorgamiento de pensiones y jubilaciones, previo cumplimiento de los requisitos que en ella se establecen (artículo 2 de la LIPES).

La historia del IPES inicia cuando la normatividad fue publicada en el periódico oficial del Estado de Sinaloa en el No. 38 segunda sección el 30 de marzo de 2009. Cabe señalar que el 29 de junio se constituye materialmente el IPES. El 1 de julio de 2009 todos los trabajadores contratados por honorarios se transfirieron a la figura de trabajadores de confianza e iniciaron a cotizar en el IPES. Luego el 30 de septiembre se aprobó la estructura orgánica y el reglamento interior del IPES. Las aportaciones iniciaron el 1 de octubre de 2009. En diciembre de 2009 se anunció el presupuesto anual para el IPES de 5 044 953 de pesos para el funcionamiento del instituto. Además, de 2 799 277 de pesos para implementar el programa de estímulo a la permanencia. Finalmente, se habilitó el portal de internet con la dirección de www.ipes.gob.mx en 2009.

5.1.1 Misión, visión y valores del IPES

La misión⁴ del IPES es administrar de manera eficiente y transparente las aportaciones de los trabajadores del Gobierno del Estado de Sinaloa (GES), organismos públicos descentralizados y entidades coordinadas, garantizando la protección de los medios de subsistencia y el otorgamiento de pensiones y jubilaciones. La visión es ser un organismo sólido, solvente y transparente que garantice las pensiones y jubilaciones de los trabajadores de GES, organismos públicos descentralizados y entidades coordinadas. Los valores son la honestidad, transparencia, integridad y eficiencia.

5.1.2 Organigrama del IPES

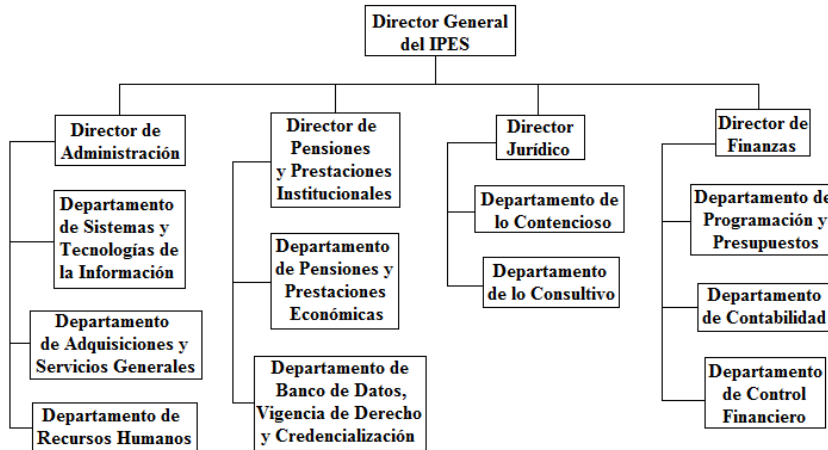
La Figura 7 expone el organigrama mostrado en el portal de internet del IPES. La estructura organizacional se compone de un director general, cuatro directores de área (administración, pensiones y prestaciones, jurídico, finanzas) y diez jefes de departamento (sistemas y tecnologías

⁴ <http://www.ipes.gob.mx/instituto/index.php/ubicacion-geografica/mision-vision>

de la información, adquisiciones y servicios generales, pensiones y prestaciones económicas, de lo consultivo, programación y presupuesto, contabilidad, recursos humanos, vigencia de derechos, contencioso y control financiero).

Figura 7

Organigrama del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa



Nota. Elaboración propia con información del portal del IPES.

5.1.3 Atribuciones del IPES

De acuerdo con el artículo 66 de la LIPES (2017) el instituto tiene las siguientes atribuciones:

satisfacer las prestaciones que emanen de la presente Ley; recibir y administrar las aportaciones realizadas por los sujetos de esta Ley; invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley; realizar toda clase de actos jurídicos para cumplir con sus fines y objetivos, así como aquellos que sean necesarios para la administración de sus finanzas; adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le sean propios; expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de esta Ley; difundir a los trabajadores los alcances de la presente Ley; registrar a los empleadores y demás sujetos obligados al pago de cuotas que establece la presente Ley, otorgándoles el número que les corresponda; dar de baja del Instituto a los empleadores y sus trabajadores, cuando no sea haya recibido de ambos las aportaciones cuando menos de dos meses; establecer los procedimientos para la inscripción, la aportación de cuotas y el otorgamiento de las prestaciones que correspondan al instituto; celebrar acuerdos, contratos y convenios para otorgar los beneficios que establece la presente Ley; celebrar convenios o contratos con intermediarios especializados en la operación e inversión de recursos a largo plazo, que cuenten con órganos de administración independientes del instituto, para la

administración de las cuentas individuales; tramitar, y en su caso resolver los casos de inconformidades que presenten los empleadores y los trabajadores; y, las demás que le otorguen esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable (p. 15-16).

5.2 Órganos de gobierno

Según el artículo 74 de la LIPES los órganos de gobierno del IPES son: la Junta de Gobierno, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General.

5.2.1 La Junta de Gobierno

El artículo 75 de la LIPES (2017) señala que la Junta de Gobierno del instituto es la autoridad suprema y está integrada por ocho miembros representantes de las siguientes instituciones:

El Gobernador del Estado, o el Secretario de Despacho que él designe, quien fungirá como presidente del instituto; un representante del gobierno designado por la Secretaría de Administración y Finanzas; (Ref. Por Decreto No. 93, publicado en el P.O. No. 017 Edición Vespertina del 03 de febrero de 2017); un representante del Poder Legislativo, que será un Diputado designado por la Junta de Coordinación Política del Estado; (Ref. Por Decreto No. 93, publicado en el P.O. No. 017 Edición Vespertina del 03 de febrero de 2017); y un representante del Poder Judicial, que será una Magistrado designado por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; y (Ref. Por Decreto No. 93, publicado en el P.O. No. 017 edición Vespertina del 03 de febrero de 2017); cuatro representantes del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado, siendo uno de ellos su Secretario General. (Adic. Por Decreto No. 93, publicado en el P.O. No. 017 Edición Vespertina del 03/02/2017) (p. 19).

De acuerdo con el artículo 79 de la LIPES, la Junta de Gobierno tendrá como finalidad, conocer, discutir y aprobar lo siguiente:

Establecer las políticas generales para el desarrollo de las actividades del instituto; aprobar y expedir su reglamento interior, manuales de organización y de procedimiento del instituto, así como los demás instrumentos normativos que rijan su vida interna; aprobar, supervisar y evaluar los planes y programas del instituto; aprobar el proyecto del presupuesto anual de ingresos y egresos que proponga el director del instituto; conocer y aprobar los informes de actividades y los estados financieros del primero de enero al día último del mes inmediato anterior al que se celebre la sesión, sin que comprenda dos ejercicios fiscales, que le presente el Director General del instituto; aprobar la estructura administrativa necesaria para el cumplimiento de los objetivos del

instituto, así como sus modificaciones; conocer y aprobar los informes de auditoría del instituto; los informes y asuntos que sometan a su consideración el Consejo de Administración y la Comisión de Vigilancia, por conducto del Director General; determinar el importe que corresponda a las aportaciones de empleadores, trabajadores y pensionados en la forma en que lo establece esta Ley; y, las demás que le confiera la presente Ley y otras disposiciones aplicables en la materia (p. 19-20).

5.2.2 El Consejo de Administración

El artículo 82 de la LIPES (2017) señala que el Consejo de Administración es el órgano administrador del instituto y está integrado por siete miembros, que serán:

El Subsecretario de Administración de la Secretaría de Administración y Finanzas, quien fungirá como presidente; el Secretario General del Congreso; el Oficial Mayor del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; el Director del Instituto quien fungirá como secretario; y, tres representantes del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado, designado por éste, de entre los integrantes de su Comité Ejecutivo (p. 21).

Según el artículo 83 de la LIPES (2017) las atribuciones del consejo de administración son:

Conceder, rechazar o modificar las pensiones, indemnizaciones y pagos que conforme a esta Ley le corresponde otorgar al Instituto; decidir sobre las inversiones de las reservas y los demás recursos del Instituto; vigilar y promover el equilibrio financiero del instituto; resolver sobre las operaciones del instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta de Gobierno; aprobar la estructura orgánica del instituto y su reglamento interior, así como la estructura ocupacional correspondiente y sus modificaciones, los niveles salariales y las prestaciones de sus trabajadores; discutir los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos anuales y los balances generales y actuariales que someta a su consideración el Director General, para ser turnados a la Junta de Gobierno y está en su caso los ratifique o modifique; conceder, rechazar o modificar pensiones e indemnizaciones, que conforme a esta Ley le corresponda otorgar al instituto; establecer las normas, procedimientos, formatos y demás reglas necesarias para conceder, rechazar o modificar las pensiones e indemnizaciones que conforme a esta Ley le corresponde otorgar al Instituto; aprobar las bases para la celebración de convenios para los servicios médicos o alguna otra prestación; aprobar el programa de actividades anuales que se presentará para su modificación o ratificación a la Junta de Gobierno; conocer y resolver de oficio o a

petición del Director General aquellos asuntos que por su importancia, trascendencia o características especiales lo ameriten; y, las demás que señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones administrativas (p. 21-22).

5.2.3 La Comisión de Vigilancia

La comisión de vigilancia se integra por tres miembros de acuerdo con el artículo 87 de la LIPES: el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; un miembro designado por el Órgano de Fiscalización del H. Congreso del Estado; y, un miembro designado por parte del Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tendrá el carácter de presidente de la Comisión de Vigilancia según el artículo 88 de la LIPES (2017). Asimismo, la Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones como refiere el artículo 89:

Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones que emanen de esta Ley y de su reglamento; practicar auditoría de los balances contables, actuariales e informes financieros; presentar a la Junta de Gobierno un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros que presente el Consejo de Administración; en casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Junta de Gobierno extraordinaria; revisar las pensiones otorgadas; y, las demás que señalen las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones administrativas (p. 23).

Adicionalmente, las decisiones de la Comisión de Vigilancia se tomarán por mayoría de votos. Además, la Comisión de Vigilancia sesionará cuando menos dos veces al año, pudiendo reunirse en forma extraordinaria las veces que sea necesario.

5.2.4 La Dirección General

El artículo 92 de la LIPES (2017) menciona que el Director General del instituto será designado por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, durará en su encargo cuatro años, pudiendo extenderse un periodo más y deberá de cumplir con los siguientes requisitos:

Poseer título y cédula profesional relacionado con las actividades administrativas o finanzas públicas, con una antigüedad mínima de tres años, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello; no haber sido Secretario de Despacho, Procurador General de Justicia del Estado, Magistrado del Poder Judicial del Estado o haber desempeñado cargo de elección popular, ni en órgano de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido o agrupación política, ni integrante de organismos autónomos reconocidos por la Constitución o dirigente sindical durante los tres años

previos al de su nombramiento; al momento de su designación, no tener parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, con los Titulares de los Poderes o los Secretarios de Despacho; y, contar con experiencia mínima de cinco años anteriores a su nombramiento en materia de control, auditoría y responsabilidad (p. 24).

Asimismo, de acuerdo con el artículo 93 de la LIPES (2017) el Director General también tendrá las siguientes atribuciones o funciones:

Administrar al instituto; proponer al Consejo de Administración las políticas generales, proyectos y programas del Instituto, y vigilar su cumplimiento; ejecutar los acuerdos de los órganos de gobierno y administración del instituto e informar a estos sobre su cumplimiento; actuar con el carácter de apoderado general, con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en los términos de los artículos 2436 y 2469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, y tendrá facultades para pleitos y cobranzas, actos de administración, para presentar denuncias y querellas en materia penal y dar el perdón legal; para intervenir en los conflictos laborales, colectivos o particulares; para interponer recursos y cualquier medio de defensa, así como para desistirse de ellos; articular y absolver posiciones; otorgar Poderes Generales y Revocarlos y suscribir cheques y demás títulos de crédito en los términos del artículo 9 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; así como para celebrar los contratos traslativos de dominio de los bienes inmuebles que formen parte del patrimonio social del instituto, para lo cual, es necesaria la autorización del Consejo de Administración; someter al Consejo de Administración los informes trimestrales, semestrales y anuales de actividades, así como los estados financieros correspondientes a cada ejercicio; proponer al Consejo de Administración la aprobación de la estructura necesaria para el cumplimiento de los objetivos del instituto, así como sus modificaciones; suscribir convenios, contratos y acuerdos de coordinación, con cualquier institución pública, social o privada; nombrar y remover a los servidores públicos del instituto que ocupen puestos de confianza, previa aprobación del Consejo de Administración; suscribir los documentos que sean necesarios para el cumplimiento de las funciones del IPES; delegar las atribuciones que le autorice el Consejo de Administración; proponer al Consejo, el proyecto del presupuesto anual de ingresos y egresos; proponer al Consejo el proyecto de Reglamento interior, los manuales de organización y procedimientos, y demás

disposiciones que rijan la organización y funcionamiento del Instituto; presentar anualmente al Consejo de Administración el informe de actividades, el programa de labores y el presupuesto de Ingresos y Egresos para el siguiente periodo, así como el balance contable, actuarial y el estado de ingresos y gastos; y, las demás que le señale el presente decreto y otras disposiciones aplicables en la materia (p. 24-25).

5.3 Marco jurídico del IPES

El marco jurídico del IPES está conformado por las siguientes leyes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa (Última reforma 19/Diciembre/2012).
- Ley Orgánica de la Administración Pública de Sinaloa (Última reforma 21/Junio/2013).
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa .
- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa (Norma Vigente, Publicado el día 13 de abril del 2011).
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.
- Ley de Entrega y Recepción de los Asuntos y Recursos Públicos del Estado de Sinaloa.
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado Sinaloa.
- Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa.
- Ley de Contratos de Colaboración Público-Privada para el Estado de Sinaloa.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Administración de bienes muebles para el Estado de Sinaloa (Última reforma 21/Junio/2013) .
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (Última reforma 19/Abril/2013).
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2014 y Anexos.

5.4 Panorama financiero del IPES

La Tabla 7 muestra el panorama de los trabajadores del Estado de Sinaloa en 2015 de acuerdo por la información presentada por Valuaciones Actuariales del Norte (2015). La Tabla 8 vislumbra el monto de la reserva del IPES que pasa los 1 500 millones de pesos, no obstante, según la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE, 2016) las aportaciones no han llegado al fondo del IPES. De acuerdo con entrevistas el faltante del IPES pasa los 2 200 millones durante 2018. Por lo cual el panorama no es positivo y el número de trabajadores en situación de retiro seguirá incrementándose presionando las finanzas del instituto.

Tabla 7*Promedios y datos generales de los trabajadores afiliados al IPES*

	Hombres	Mujeres	Totales
Número de trabajadores	5 928	7 271	13 199
Edad promedio actual	44.92	41.37	42.97
Edad promedio de ingreso	35.49	31.87	33.50
Antigüedad promedio	9.43	9.50	9.47
Sueldo mensual promedio	\$ 12 357.70	\$ 11 053.18	\$ 11 639.07
Nómina mensual	\$ 73 256 435.79	\$ 80 367 686.99	\$ 153 624 122.78

Nota. Valuaciones Actuariales del Norte (2015).**Tabla 8***Resumen ejecutivo de resultados del IPES*

Población afiliada:		
Activos		13 199
Nomina anual		\$ 1 843 489 473.36
Jubilados		619
Nomina anual		\$ 95 300 726.63
Monto de la reserva:		
Personal en transición		\$ 500 557 345
Personal en cuentas individuales		\$ 1 498 024 479.07

Nota. Valuaciones Actuariales del Norte (2015).

Las proyecciones financieras muestran un déficit actuarial en el IPES cuando las reservas y aportaciones futuras sean menores que lo aportado por los derechohabientes (ver Tabla 9). También se vislumbra un superávit en el régimen de cuentas individuales a largo plazo.

Tabla 9*Déficit / Superávit actuarial del IPES*

Personal	Escenario 3.00%	Escenario 3.50%
En transición	(\$ 10 845 575 380.49)	(\$ 9 641 860 008.38)
En cuentas individuales	\$ 3 190 282 848.38	\$ 3 160 533 630.18
Total	(\$ 7 655 292 532.11)	(\$ 6 841 326 378.20)

Nota. Valuaciones Actuariales del Norte (2015).

El estudio actuarial explica que las reformas al sistema de pensiones del IPES implica ahorros en los flujos de egresos por lo cual disminuyen los déficits actuariales, aunque no libera a la institución de ser inviable financieramente, pues seguirá requiriendo de subsidios del GES. Los resultados actuariales muestran que la reforma (sobre CI y retención del bono) disminuye la presión (no elimina el problema) hacia las finanzas del IPES y da mayores esperanzas a los trabajadores de

recibir una pensión digna. El sistema de reparto o beneficio definido está basado en el principio de solidaridad intergeneracional, lo que supone que los trabajadores en activo financian las prestaciones de las personas que están cobrando una pensión en ese mismo momento.

Los trabajadores en transición que migren al nuevo sistema de pensiones de CI, tendrán derecho a la acreditación de bonos de pensión en su CI. El bono de pensión se contabilizará al momento del cambio de régimen y el pago al instituto será efectivo al momento de acceder a la pensión correspondiente.

La Tabla 10 resume la situación financiera del IPES. Se observa el monto de la nómina de trabajadores activos, jubilado y beneficiarios. Asimismo, se observan todas las subcuentas del monto de la reserva declarado por el IPES. Estas subcuentas son: el valor presente de las obligaciones, los valores presentes de las obligaciones, el valor presente de las aportaciones futuras, el déficit y superávit actuarial, y el periodo de suficiencia.

Tabla 10

Ingresos del fondo y monto de la reserva

Ingresos del fondo	
Ingresos Anuales al Fondo de Pensiones	\$ 350,565,341.00
Nómina Anual	
Activos	\$ 3,584,249,627.28
Pensionados y Jubilados	\$ 69,707,284.92
Beneficiarios de Pensionados y Jubilados	\$ 17,149,249.44
Monto mensual por pensión	
Máximo	\$ 30,609.60
Mínimo	\$ 3,826.20
Promedio	\$ 12,829.93
Monto de la reserva	
Valor presente de las obligaciones	
Pensiones y Jubilaciones en curso de pago	\$ 1,562,767,654.55
Generación actual	\$ 7,769,214,831.79
Generaciones futuras	\$ 4,442,558,673.14
Valores presentes de las contribuciones asociadas a los sueldos futuros de cotización X%	
Generación actual	\$ 10,661,135,975.48
Generaciones futuras	\$ 89,249,443,402.72
Valor presente de las aportaciones futuras	
Generación actual	\$ 2,425,408,434.42
Generaciones futuras	\$ 23,316,417,088.96
Otros Ingresos	\$ 1,099,860,190.08
Déficit/superávit actuarial	
Generación actual	-\$ 10,845,575,380.49
Generaciones futuras	-\$ 490,909,789.93
Periodo de suficiencia	

Año de descapitalización	2022
Tasa de rendimiento	3%
Estudio actuarial	
Año de elaboración del estudio actuarial	Enero de 2015

Nota. Congreso del Estado de Sinaloa (2017).

La Figura 8 presenta la clasificación administrativa por ramo y ente contenida en la Ley de Egresos del Estado de Sinaloa. En el apartado de IPES se observa el presupuesto con el cual trabaja el instituto ascendiendo a 53 000 000 de pesos de los cuales se les pago estímulos a los trabajadores que optan por quedarse a laborar, aunque cumplan los requisitos para el retiro. Además, se muestra el monto del bono de pensión que alcanza los 220 000 000 de pesos.

Figura 8

Clasificación administrativa por ramo y ente



Desarrollo Sustentable (SDS)	516,187,325
Entidades Públicas Descentralizadas (SDS)	514,610,141
Instituto de la Vivienda del Estado de Sinaloa	46,925,520
Previsiones salariales y económicas (SDS)	1,577,184
Pesca y Acuacultura (SPyA)	8,032,330
Entidades Públicas Descentralizadas (SPyA)	7,835,167
Instituto Sinaloense de Acuacultura y Pesca	7,835,167
Previsiones salariales y económicas (SPyA)	197,163
Instituciones Públicas de Seguridad Social	3,148,859,948
Instituciones Públicas de Seguridad Social	3,148,859,948
Poder Legislativo	6,842,352
Jubilados y Pensionados Poder Legislativo	6,842,352
Poder Judicial	53,375,396
Jubilados y Pensionados Poder Judicial	53,375,396
Seguridad Social	3,088,642,200
Jubilados y Pensionados	417,727,276
Entidades Públicas Descentralizadas	2,432,785,470
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa	2,379,513,487
Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa	53,271,983
Sistema de Pensiones	220,000,000
Previsiones salariales y económicas	18,129,454

Nota. Congreso del Estado de Sinaloa (2017).

Capítulo 6. Metodología de la investigación

6.1 Enfoque de la investigación

Para alcanzar los objetivos de la investigación se utiliza el enfoque mixto. Según Serres (1991) el enfoque mixto se convierte en una tercera vía para la investigación. Es decir, la dualidad cuantitativo-cualitativo adopta nuevas formas y posibilita a ambas posiciones ser compatibles y complementarias. La metodología cualitativa ganó popularidad para luego comenzar las llamadas guerras de paradigmas (Gage, 1989). En palabras de Tashakkori y Teddlie (2003) el enfoque integral responde de forma simultánea a cuestiones explicativas y confirmativas, siendo útil porque da la oportunidad de responder a preguntas de interés en investigación y ayudan al investigador a evaluar lo correcto de las ideas.

La metodología mixta es un diseño el cual involucra datos cuantitativos y cualitativos, ya sea en un estudio particular o en varios estudios dentro de un programa de investigación (Tashakkori y Teddlie, 2003). En este sentido, Leech (2010) define el enfoque integral como una combinación en todos los niveles, incluyendo el filosófico, mientras que para otros la mezcla sólo se da en el campo metodológico.

Asimismo, Greene (2008) define el pensamiento mixto como el uso intencional de más de una técnica en el mismo estudio o programa de investigación. Así, las tradiciones metodológicas incluyen los supuestos de los paradigmas filosóficos, así como de las perspectivas disciplinarias y teóricas. La Tabla 11 muestra de manera general la combinación de ambos enfoques.

Tabla 11

Enfoques de la investigación científica

		Características:
Enfoques de la investigación	Cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> ● Planteamientos acotados ● Mide fenómenos ● Utiliza estadística ● Prueba de hipótesis y teoría
		Proceso <ul style="list-style-type: none"> ● Deductivo ● Secuencial ● Probatorio ● Analiza la realidad objetiva Bondades <ul style="list-style-type: none"> ● Generalización de resultados ● Control sobre los fenómenos ● Precisión ● Replica ● Predicción Características: <ul style="list-style-type: none"> ● Planteamientos más abiertos que van enfocándose ● Se conduce básicamente en ambientes naturales ● Los significados se extraen de los datos ● No se fundamenta en la estadística

	Proceso
	● Inductivo
	● Recurrente
	● Analiza múltiples realidades subjetivas
Cualitativo	● No tiene secuencia lineal
	Bondades
	● Profundidad de significados
	● Amplitud
	● Riqueza interpretativa
	● Contextualiza el fenómeno

Nota. Hernández, Fernández y Baptista (2010).

Sin embargo, Howe (1998) argumenta en favor y en contra del enfoque mixto por centrarse en diferencias filosóficas con respecto a asuntos como la posibilidad de generalización, la epistemología o la representación auténtica de los fenómenos investigados.

Por otro lado, Greene (2008) describe el enfoque como una triangulación de metodologías. Sin embargo, apunta a no confundir la triangulación en el sentido de convergencia o consonancia, ya que desde su perspectiva los estudios mixtos atienden esas divergencias o disonancias.

El enfoque mixto presenta un valor agregado porque mantiene como premisa el uso combinado de las perspectivas cuantitativa y cualitativa ofreciendo un mejor entendimiento del problema a diferencia de los enfoques de forma individual (Teddlie y Tashakkori, 2010). Cabe señalar que Bryman, Creswell, Greene, Morse, Tashakorri y Teddlie han impulsado esta corriente porque reconocen el interés y los intentos por vincular lo cuali-cuanti lo cual no es nuevo en las Ciencias Sociales (Burke, Onwuegbuzie y Turner, 2007).

Los artículos científicos basados en metodologías mixtas permiten a los lectores tener múltiples perspectivas sobre los temas más importantes de la sociedad, así como tener una instrucción fundamental sobre los posibles paradigmas, teorías y métodos asociados con este enfoque. (Bergman, 2008; Johnson y Christensen, 2008; Teddlie y Tashakkori, 2009).

Greene (2008), Tashakkori y Teddlie (2008a), Bryman (2008), Hernández *et al.* (2014) y Delgado (2014) describen las ventajas del enfoque mixto:

- 1) Triangulación: (corroboración CUAN_CUAL).
- 2) Complementación: clarificación de los resultados de un método sobre la base del otro.
- 3) Visión holística: abordaje completo e integral.
- 4) Desarrollo: los resultados de un método como soporte de procesos del otro (muestreo, recolección, análisis de datos, nuevas hipótesis, etcétera).
- 5) Iniciación: descubrir contradicciones, nuevos marcos de referencia, modificar los planteamientos originales con los resultados del otro método.
- 6) Expansión: un método puede ampliar el conocimiento obtenido por el otro.

- 7) Compensación: las debilidades del método serán subsanadas por el otro.
- 8) Diversidad: distintas visiones del problema.
- 9) Claridad: visualizar elementos no detectados por un solo método.
- 10) Credibilidad y mejora: reforzar argumentaciones, resultados y procedimientos.

Para esta investigación el enfoque mixto es útil porque ofrece mayores oportunidades para responder a las preguntas evaluando las ideas bajo tres enfoques el pragmatismo (lo que funciona), el transformativo emancipatorio (diversas ópticas de realidades sociales) y la posición de múltiples paradigmas (diferentes métodos para responder) (Tashakkori y Teddlie, 2003).

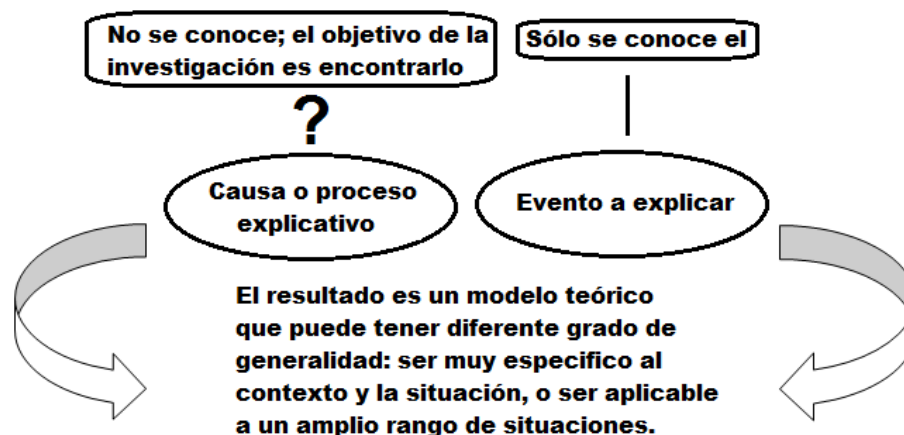
6.2 Alcance de investigación

6.2.1 Tipo explicativo

Para esta investigación el alcance explicativo busca posibles relaciones y causas, respondiendo a las preguntas por qué y cómo del evento estudiado. El estudio explicativo no se conforma con descripciones detalladas, pero si intenta descubrir leyes y principios, generar modelos explicativos y teorías. Además, existe una diferencia entre investigación explicativa y confirmatoria. En la primera el investigador no tiene idea de los procesos que generan el evento a explicar, mientras en la segunda, ya tiene una hipótesis derivada de teorías ya hechas, la cual le sugiere posibles causas (Hurtado (2007)). La Figura 9 muestra la estructura de una investigación explicativa.

Figura 9

Esquema para una investigación explicativa



Nota. Elaboración propia con información de Hurtado (2007).

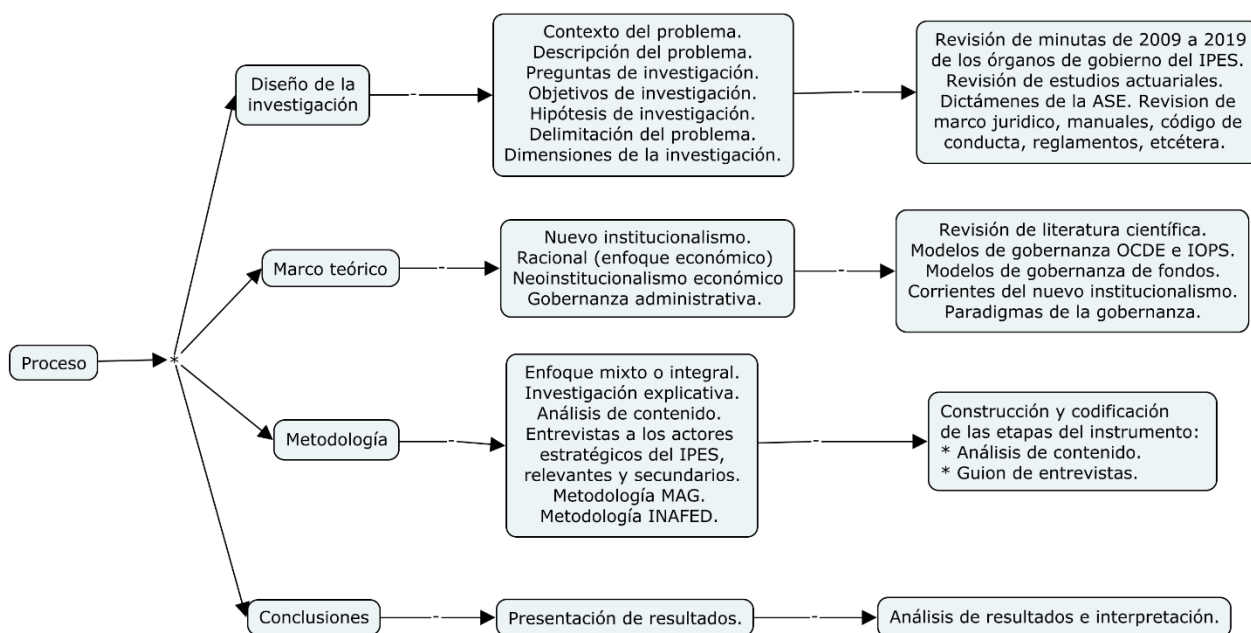
El tipo explicativo requiere como objetivos específicos la descripción y la comparación para poder identificar los procesos que permiten explicar el evento. Es a partir de la investigación explicativa que el investigador plantea relaciones de causalidad y procesos explicativos.

6.3 Diseño de la investigación

De acuerdo con Hernández *et al.* (2014), el término diseño se refiere al plan o estrategia concebida para obtener información sobre el planteamiento del problema. Asimismo, el abordaje analiza el contexto y acota el problema. La pregunta central y específicas posibilitaron formular la hipótesis y objetivos. El procedimiento descrito marcó el rumbo de la investigación y permitió definir las etapas para el desarrollo del estudio. La Figura 10 muestra el proceso de las operaciones del método de manera secuencial, lo cual permite reconocer las interrelaciones en cada etapa para la realización de la investigación.

Figura 10

Sistematización de la investigación



Nota. Elaboración propia (2018).

6.3.1 Técnicas de recolección de datos

Las técnicas de recolección de datos, correspondieron a la búsqueda de información a través de fuentes primarias documentales (o secundarias), entrevista a los actores estratégicos, relevantes y secundarios. Asimismo, se solicitó a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) las 52 minutas del IPES (junio de 2009 a mayo de 2019) para medir la calidad de la gobernanza administrativa en la institución estatal. De estas minutas 9 corresponden a la Junta de Gobierno y 43 al Consejo de Administración. No se entregaron minutas de la Comisión de Vigilancia.

Las fuentes documentales consultadas se obtuvieron del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa (IPES), el H. Congreso del Estado de Sinaloa, y finalmente, la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE). Además, de informes de calificadoras y despachos actuariales.

Las fuentes de información se obtendrían de las instituciones anteriores, al ofrecer datos primarios sobre el tema de investigación. Cabe señalar que las fuentes serán válidas siempre y cuando se siga un procedimiento sistematizado (ver Figura 10).

6.3.2 Técnica de análisis de contenido

Según Berelson (1952) el AC es una forma de análisis de documentos, pero no pretende analizar el estilo del texto, sino las ideas expresadas en él, siendo el significado de las palabras, temas o frases lo que intenta cuantificarse. El AC es una técnica objetiva, sistemática y cuantitativa en el estudio del contenido manifiesto de la comunicación.

Según Bardín (1986) el AC es un conjunto de instrumentos metodológicos, aplicados a los discursos (contenidos) diversificados. El factor común de estas técnicas múltiples y multiplicadas (desde el cálculo de frecuencias suministradoras de datos cifrados hasta la extracción de estructuras traducidas a modelos) es una hermenéutica controlada, basada en la deducción (la inferencia).

La finalidad del AC es la identificación y explicación de las representaciones cognoscitivas que dan sentido a todo relato. El AC no es una interpretación de literal del texto. El relato no es un producto abstracto, sino es producido, recibido y comprendido por actores para compatibilizar la estructura del mismo a otras estructuras existentes en la sociedad. A veces, existirá congruencia entre ambas estructuras de representación y otras habrá disonancias (Bardín, 1986).

Para Krippendorff (1990) el AC identifica representaciones que orientan la visión del mundo en un sentido determinado. El AC cuida el tipo de estructuración al cual son sometidos los datos de referencia en la elaboración de un relato con sentido. Las técnicas catalogan, miden y descubren el procedimiento mediante el cual, en cada relato comunicativo se relacionan dichos objetos de referencia con las normas y valores vigentes en cada momento de la historia.

La interpretación implica esfuerzo del investigador porque el AC se mueve entre dos polos: entre lo objetivo y subjetivo. La interpretación disculpa y acredita en el investigador esa atracción por lo oculto, lo latente, lo que no es aparente, el potencial a lo inédito, lo no dicho, encerrado en todo mensaje. El AC constituye un instrumento de respuesta por descubrir la estructura interna de la información, composición, forma de organización o estructura, y la dinámica de la información.

La técnica busca en los vocablos o símbolos que configuran el contenido de las comunicaciones y se sitúan dentro de la lógica de la comunicación interhumana (López, 2009).

Según López (2009) el AC difiere de técnicas clásicas de estudio de documentos (históricas, literarias, jurídicas, sociológicas, políticas) porque involucran subjetividad. La técnica sustituye las dimensiones interpretacionistas y subjetivas del estudio de documentos por procedimientos estandarizados para objetivar y convertir en datos la información analizada de forma mecánica.

El AC nació como reacción contra el subjetivismo de los análisis clásicos y resultado de la multiplicación de información, como técnica de verificación de frecuencias o análisis cuantitativo. Hoy se acepta complementarlo con análisis de rasgos cualitativos como la presencia o ausencia de ciertas reacciones, contenido latente de la comunicación, si bien es preciso seguir unas reglas más rigurosas y orientadas a un tratamiento más objetivo (López, 2009).

El AC se relaciona con los procedimientos de análisis de lenguaje. Solo puede entenderse de una forma completa si se sitúa en el contexto de un diseño de investigación, porque implica la verificación de hipótesis, hacer inferencias sobre las características del texto, causas o antecedentes del mensaje y los efectos de la comunicación (Pérez, 1984).

El significado de las unidades de análisis constituye uno de los primeros problemas de la técnica porque requiere de la determinación objetiva del significado. Sin embargo, el analista de contenidos está indefenso ante el peligro de la subjetividad, al exigirle la comprensión del mensaje tal como lo concibe el emisor y lo interpreta el receptor (Pérez, 1984).

El AC es una técnica de análisis y cuantificación de los materiales de comunicación, tales como el contenido de periódicos, revistas y programas de radio. Además, se utiliza en marcos muy diversos y para una amplia gama de finalidades de investigación. Por ello, está cobrando especial relevancia en lo referente a la medición de la motivación. El procedimiento se basa en el supuesto de que las respuestas verbales de un sujeto, ante muchas situaciones, proporcionan información acerca de los motivos (López, 2009).

Según Bardín (1986) todo transporte de información y/o significación de un emisor a un receptor, controlado o no, debería ser descrito y descifrado por la técnica de AC. El AC se sitúa en el ámbito de la investigación descriptiva porque busca los componentes básicos de un fenómeno determinado extrayéndolos de un contenido dado a través de un proceso caracterizado por el intento de rigor de medición. El AC es la técnica más elaborada y la que goza de mayor prestigio científico en el campo de la observación documental.

6.3.3 Técnica de entrevista

La investigación emplea la entrevista para obtener información mediante una conversación profesional con actores estratégicos del IPES para elaborar un marco analítico el cual contribuya al diagnóstico, análisis y tratamiento del problema. El proceso permite al entrevistador y entrevistado influirse consciente e inconscientemente. Los candidatos a entrevistar son miembros con poder de decisión dentro del instituto y forman parte de los órganos de gobierno del mismo como: la Junta de Gobierno, el Consejo de Administración y la Dirección General del IPES.

El objetivo es realizar entrevistas semiestructuradas, cara a cara, entre el investigador y los principales actores implicados en el desarrollo de la gobernanza del fondo de pensiones del IPES. La estructura de la entrevista es un marco de referencia; una guía flexible y sometida a cambios continuos, resultado de la conversación. El entrevistador combina preguntas abiertas concediendo al entrevistado la máxima libertad de autoexpresión, con preguntas cerradas para verificar los datos aportados sobre la gestión de los recursos, toma de decisiones y la política pública del instituto.

6.3.4 Población y selección de la muestra

El enfoque cuantitativo determina la muestra con ayuda de técnicas y modelos estadísticos, a diferencia del cualitativo, donde hay mecanismos distintos para seleccionar la muestra, dependiendo del tipo de tradición metodológica (Rodríguez, 2010; Namakforoosh, 2011). Sin embargo, para el análisis de las minutas del IPES se analizaron todas ellas desde 2009 hasta 2019. Es decir, en lugar de analizar una muestra se analizó la población de minutas disponibles de ese periodo para conocer la historia de la institución y como se han tomado las decisiones referentes al gobierno de los fondos de pensiones.

Asimismo, el estudio aborda las propiedades y singularidades de los sujetos, así como relaciones que lo componen, para determinar la muestra, y la validez de la investigación. Por ello, se analizó el universo de minutas producidas solicitadas a través de la PNT. De esta manera, el AC aporta evidencia para explicar la gestión de los fondos de pensiones, el proceso de toma de decisiones y la orientación de la política del instituto. Con base en ello se seleccionaron actores estratégicos de la Junta de Gobierno y el Consejo de Administración principalmente.

6.3.5 Consideraciones para su aplicación

La determinación y selección del enfoque mixto permite la elección de la técnica de AC, el instrumento de INAFED, la guía de entrevista y la metodología de MAG. Así, el abordaje teórico y metodológico facilita el contacto al objeto de estudio, considerando que el enfoque es suficiente para el diseño, proceso, secuencia lineal y sistematización de la investigación.

Según Treviño (2011) una tarea en el análisis de la gobernanza es identificar los principales actores y analizar las relaciones. El método de Burke-Aristóteles coadyuva en ello porque plantea cinco preguntas: ¿qué ocurrió?, ¿cuándo o dónde pasó?, ¿quién lo hizo?, ¿cómo lo hizo? y ¿por qué lo hizo? y puede extenderse a una sexta: ¿qué posibilidades tuvo? De igual manera, a las cinco categorías respectivas (acto, escena, agente, agencia, propósito o motivo) se incluye las fuentes de poder, es decir, ¿qué hace que los actos sean posibles?, ¿qué hace que las cosas sean como son?

Los agentes (actores) desarrollan acciones (actos o hechos) en una situación (escena), utilizando ciertos medios (agencia) para lograr fines (propósitos) posibles (fuentes de poder). Los seis elementos son parte de un sistema interdependiente gobernado por relaciones históricas y dialécticas; históricas porque los actos del presente son consecuencia de las acciones de ayer; dialécticas porque los actos de hoy son resultado de la acción y reacción de los diversos agentes con intereses convergentes y/o divergentes en un momento determinado (Treviño, 2011).

6.3.6 Criterios de validez para la técnica de análisis de contenido

La validez⁵ de la técnica de AC (mediante las plantillas de trabajo) permite la confiabilidad⁶ de las variables, dimensiones, niveles e indicadores en la investigación, tomando en cuenta los siguientes criterios de validación según Bardín (1986):

- 1) Criterio de exhaustividad: se analizaron en total 52 minutas del IPES (de 2009 a 2019) para medir la calidad de la gobernanza administrativa en la institución estatal. De estas minutas 9 corresponden a la Junta de Gobierno y 43 al Consejo de Administración. No se entregaron minutas del IPES de la Comisión de Vigilancia por parte de la PNT.
- 2) Criterio de representatividad: el estudio analizó el universo de minutas producidas. No se hizo un muestreo (población igual a la muestra).
- 3) Criterio de homogeneidad: los documentos seleccionados debían mencionar cuando menos un órgano de gobierno del IPES. Bajo ese criterio se seleccionaron las minutas que cuentan la historia de la gobernanza del instituto.
- 4) Criterio de pertinencia: los documentos escogidos atañen a los objetivos de la investigación. Cada categoría, nivel, dimensión e indicadores son pertinentes porque hacen posible el estudio del material obtenido ante las preguntas y el marco de análisis.
- 5) Criterio de univocación: las categorías de análisis tienen el mismo sentido para todas las minutas, órganos de gobierno, periodos, etcétera.

⁵ La validez se refiere al grado en que un instrumento mide la variable que pretende medir.

⁶ La confiabilidad de un instrumento de medición se refiere al grado de precisión o exactitud de la medida, en el sentido de que si aplicamos repetidamente el instrumento al mismo sujeto u objeto produce iguales resultado.

6.3.7 Criterios de validez para el guía de entrevista

La validez de la guía posibilita la confiabilidad de las variables, dimensiones e indicadores en la investigación, por lo cual se recurrió a los siguientes criterios de validación:

- 1) Se validó la guía de entrevista con el tutor en la estancia nacional 2018 en las diferentes reuniones. Se planteó el problema objeto de estudio y diseño del instrumento. En esta etapa se trataron, ordenaron y seleccionaron dimensiones, categorías e indicadores (evidencia).
- 2) Se validó el instrumento con el director y los codirectores. Se diseñó la guía de entrevista mediante dimensiones, niveles y pertinencia de las categorías.
- 3) Se validó el formato de guía de entrevista de acuerdo a los expertos de la gobernanza administrativa de los fondos de pensiones mencionados en los primeros dos capítulos.
- 4) Se validó la guía de entrevista con el modelo implementado por la Asociación Nacional de Fondos de Pensiones del Reino Unido (ANFP) enfocado en la gobernanza administrativa y corporativa (regulación, supervisión y transparencia de las inversiones de los fondos).
- 5) Se validaron variables, dimensiones, categorías e indicadores de acuerdo a los modelos de entrevistas y encuestas de organismos internacionales como la OCDE.
- 6) Se validó con la encuesta de *Corporate Governance Development Framework de la International Financial Corporation* [IFC] grupo del Banco Mundial.
- 7) Se validó la propuesta de instrumento con el empleado en las revisiones de INAFED 2018 y 2019 para generar una herramienta que mida la gobernanza de los fondos.

6.3.8 Análisis y tratamiento de datos

El análisis y tratamiento de datos se llevó a cabo con la técnica de AC y el MAG. Además, la propuesta de instrumento para medir la calidad de la gobernanza en los fondos de pensiones usa indicadores utilizados en los niveles de gestión y desempeño. La función pronóstica (regresión simple) de programa de Excel 2016 es utilizada para hacer proyecciones financieras y obtener la ecuación de regresión lineal en función de los adeudos de los empleadores a cinco años. También, se utilizan razones financieras para calcular el costo de operación, capacidad financiera y balance presupuestario sostenible. Finalmente, se utilizó el programa Atlas.ti versión 7.5.7 para visualizar las redes formadas entre las unidades de análisis y los actores implicados.

6.4 Variables de investigación

La Tabla 12 muestra las variables, dimensiones, niveles y categorías utilizadas para la elaboración de los guiones de entrevistas a los actores en el estudio del desarrollo de la gobernanza administrativa de fondos de pensiones del IPES.

Tabla 12

Descripción de variables, dimensiones y categorías

Var.	Variable independiente	Dimensión	Nivel	Categorías analíticas	Tipo
X ₀	Eleva la calidad de los mecanismos (internos y externos) de gobernanza administrativa a través de sugerencias técnicas en función de las mejores prácticas internacionales.	Jurídica	Gestión	1.- Marco normativo.	Cualitativa
		Eficacia Directiva	Gestión	2.- Corresponsabilidad en la gestión.	Cualitativa
		Eficacia Directiva	Gestión	3.- Transparencia y rendición de cuentas.	Cualitativa
		Jurídica	Gestión	4.- Participación no gubernamental en decisiones.	Cualitativa
		Eficacia Directiva	Gestión	5.- Código de conducta.	Cualitativa
		Financiera	Gestión	6.- Modelo fiduciario.	Cualitativa
		Financiera	Desempeño	7.- Disciplina financiera.	Cualitativa
		Financiera	Desempeño	8.- Capacidad financiera.	Cuantitativa
		Financiera	Desempeño	9.- Costo de operación.	Cuantitativa
		Financiera	Desempeño	10.- Balance presupuestario sostenible.	Cuantitativa
		Financiera	Desempeño	11.- Proyección de adeudos de empleadores.	Cuantitativa
Var.	Descripción de la variable dependiente	Impactos y desafíos		Objetivo central	
Y ₀	Fortalecer la gestión y el desempeño de los fondos en el Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa.	<ul style="list-style-type: none"> ● Viabilidad financiera, de gestión y en la eficacia directiva. ● Usar fondo para el desarrollo regional. 	Proponer sugerencias técnicas a los mecanismos de gobernanza administrativa mediante la elaboración de un marco analítico de mejores prácticas de fondos de pensiones para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño del IPES desde la TER del nuevo institucionalismo (Aguilar, 2010; Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008).		

Nota. Elaboración propia (2019).

A partir de esta información se diseñaron los guiones de entrevista aplicados a los actores (ver Anexo F). Cabe destacar que el nivel de importancia de estos actores dependió del nivel de poder, el estatus, (formal o informal), recursos que controla, la ideología o creencias, modo de expresión, núcleo de responsabilidades, espacio de intervención y posicionamiento frente al problema. Además, para el diseño del instrumento se tomó en cuenta las facultades jurídicas de cada uno de los órganos de gobierno de acuerdo a la LIPES.

El diseño del instrumento retomó las evaluaciones de la ASE y empresas contratadas para estudiar la solvencia financiera del IPES. Las calificadoras de riesgo aportaron información en la elaboración de los guiones. Los organismos internacionales (OCDE, IOPS y la IFC del BM) contribuyen con modelos de entrevistas para fortalecer las dimensiones, variables e indicadores.

6.5 Actores vinculados a la investigación

6.5.1 Actores estratégicos

La Junta de Gobierno (ocho miembros)

El artículo 75 de la LIPES, señala que la junta de gobierno del instituto es la autoridad suprema e integrada por ocho miembros representantes del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial:

- 1) El Gobernador del Estado, o el Secretario de Despacho que él designe, quien fungirá como presidente del instituto en las reuniones;

- 2) Un representante del Gobierno designado por la Secretaría de Administración y Finanzas;
- 3) Un representante del Poder Legislativo, que será un Diputado designado por la Junta de Coordinación Política del Estado;
- 4) Un representante del Poder Judicial, que será un Magistrado designado por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado;
- 5) Cuatro representantes del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado (STASE), siendo uno de ellos su Secretario General.

Sobre las sesiones de la Junta de Gobierno del IPES el artículo 76 de la LIPES (2018) dice:

La Junta de Gobierno será dirigida por su Presidente y deberá reunirse ordinariamente cuando menos una vez al año, preferentemente en el mes de diciembre y extraordinariamente cuantas veces sea convocado por su Presidente, de propia iniciativa o a petición de las dos terceras partes de los integrantes. (p. 19)

El Anexo A muestra la guía de entrevista aplicado a los miembros de la Junta de Gobierno del IPES durante 2019.

El Consejo de Administración (siete miembros)

El artículo 82 de la LIPES (2018), señala al Consejo de Administración como el órgano administrador del instituto y está integrado por siete miembros. Los funcionarios estatales son:

- 1) El Subsecretario de Administración de la Secretaría de Administración y Finanzas;
- 2) El Secretario General del Congreso del Estado;
- 3) El Oficial Mayor del Supremo Tribunal de Justicia del Estado;
- 4) El Director del Instituto quien fungirá como secretario;
- 5) y, tres representantes del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado (STASE), designado por éste, de entre los integrantes de su Comité Ejecutivo.

El artículo 86 de la LIPES dice sobre el número de sesiones que por Ley corresponden al órgano rector y sus miembros que el “Consejo de Administración sesionará cuando menos cuatro veces al año y esas fechas serán fijadas por los integrantes del consejo” (LIPES, 2018, p. 22).

El Anexo B muestra la guía de entrevista aplicado a los miembros del Consejo de Administración del IPES durante 2019.

La Comisión de Vigilancia (tres miembros)

La comisión de vigilancia se integra por tres miembros de acuerdo con el artículo 87 de la LIPES. Los responsables legales de asumir esta comisión son:

- 1) El Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- 2) Un miembro designado por el Órgano de Fiscalización del H. Congreso del Estado;
- 3) y, un miembro designado por parte del Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 91 de la LIPES dice sobre las sesiones que “la Comisión de Vigilancia sesionará cuando menos dos veces al año, pudiendo reunirse en forma extraordinaria las veces que sea necesario” (LIPES, 2018, p. 23). Las decisiones de la Comisión de Vigilancia se tomarán por mayoría de votos. El Anexo C muestra la guía de entrevista para la comisión.

El Director General del IPES

El Anexo D muestra la guía de entrevista propuesto al director y exdirector general del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa. La guía de entrevista se diseñó conforme a las facultades legales del director y exdirector.

6.5.2 Actores relevantes y secundarios

El Anexo E muestra la guía de entrevista dirigido a los actores relacionados con el IPES. Los actores relevantes y secundarios aportan información sobre la gestión, toma de decisiones y orientación de la política del instituto. De esos actores se consideró a:

Actores relevantes:

- 1) Ex secretarios General del Congreso del Estado (Legislatura LXI y LXII).
- 2) Ex diputados designado por la Junta de Coordinación Política del Estado.
- 3) Auditor(a) de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa (ASE).
- 4) Ex miembros designado por el Órgano de Fiscalización del H. Congreso del Estado.

Actores secundarios:

- 1) Empleadores actuales atrasados con las aportaciones.
- 2) Periodistas que han escrito sobre los problemas de gobernanza del IPES.
- 3) Líderes sindicales de otras dependencias (centro de ciencias).
- 4) Ex empleados del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa.

6.6 Diseño de la plantilla de trabajo

El preanálisis

Según Bardín (1986) se trata de la fase correspondiente al período de intuiciones. Pero tiene como objetivo la operacionalización y la sistematización de las ideas de partida para poder llegar a un sistema preciso de desarrollo de las operaciones sucesivas a un plan de análisis.

El preanálisis realiza la lectura superficial del material (a veces sólo hojearlo, organizarlo, controlarlo) y la primera aproximación a los indicadores. La primera fase tiene tres misiones: la

elección de los documentos por analizar, la formulación de hipótesis y objetivos, y la elaboración de los indicadores para la interpretación terminal. Las tres actividades no siguen orden cronológico, sino están ligadas unas a otras. Por ejemplo, la elección de documentos depende de los objetivos, o a la inversa, el objetivo sólo es posible en función de los documentos disponibles; los indicadores se construirán en función de las hipótesis o, las hipótesis se fundarán en la presencia de ciertos indicios. El análisis se dirige a la organización compuesto de actividades no estructuradas, abiertas, por oposición a la explotación sistemática de los documentos. El pre análisis abarca:

- 1) La lectura superficial: la primera actividad es el contacto con los documentos de análisis, para obtener las primeras impresiones y orientaciones. Poco a poco, la lectura es más precisa en función de las hipótesis emergentes, de la proyección sobre el material de teorías adoptadas, de la posible aplicación de técnicas utilizadas con materiales análogos.
- 2) La elección de documentos: el universo de los documentos de análisis puede ser *a priori*. Una vez determinado los materiales por analizar se procede a la constitución del *corpus*. Este es el conjunto de documentos seleccionados sometidos a los procedimientos analíticos. La formación implica elecciones y reglas. Las normas principales son la exhaustividad, representatividad, homogeneidad y pertinencia (Bardín, 1986).
- 3) La formulación de hipótesis y objetivos: una hipótesis es una afirmación provisional por verificar (confirmar o rechazar) recurriendo a procedimientos de análisis. Es una suposición cuyo origen está en la intuición, y queda en suspenso para ser sometida a la prueba de datos. El objetivo es la intención general dada, el cuadro teórico y/o pragmático en el que serán utilizados los resultados obtenidos. En el pre análisis, no siempre están establecidas las hipótesis. Por otra parte, no es necesario tener un *corpus* de hipótesis para proceder al análisis. En muchos casos, las hipótesis implícitas orientan el trabajo del analista. De ahí la necesidad de actualizar y, en la prueba de los hechos, las posiciones latentes susceptibles de introducir sesgos en los procedimientos y resultados. La formulación de hipótesis es precisar direcciones y dimensiones de análisis.
- 4) La señalización de índices y elaboración de indicadores: se considera a los textos como una manifestación portadora de índices que el análisis evaluará, el trabajo preparatorio será la elección de éstos y la organización sistemática en indicadores. Elegidos los índices se procede a la construcción de indicadores precisos y fiables. En el pre análisis se determinan las operaciones de delimitación del texto en unidades comparables, categorización para el análisis temático, y modalidad de codificación para el registro de los datos (Bardín, 1986).

5) La preparación del material: se pasa de una preparación material a una formal.

La exploración del material

Las pautas establecidas para el tratamiento de los datos por distintos autores, tales como Woods (1977), Taylor y Bodgan (1986), Bardín (1986) así como Strauss (1988), plantean diferencias poco significativas en el desarrollo del proceso de inducción analítica. Guiados por las características de los materiales disponibles, se presentan los siguientes pasos:

1. Desarrollo de categorías de codificación: consistirá en un proceso de clasificación de datos en torno a ideas, temas y conceptos que irán emergiendo de la lectura del propio material de estudio. La identificación de las categorías emergentes es un proceso relacionado no sólo con el material de análisis sino con la formación y el propio marco teórico de la investigación.

La codificación es la transformación de los datos brutos del texto. La transformación a través de la descomposición, agregación y enumeración resulta en la representación del contenido, susceptible de ilustrar al analista las características del texto y formar índices. Es decir, es el proceso donde los datos brutos son transformados de forma sistemática y agregados en unidades para una descripción precisa de las características pertinentes del contenido (Bardín, 1986).

La organización de la codificación comprende tres apartados, en caso de un análisis cuantitativo y categorial: la descomposición (elección de las unidades), la enumeración (elección de reglas de recuento) y la clasificación (elección de las categorías) (Bardín, 1986).

Las características básicas para cumplir la función de elementos de clasificación y organización de la información son:

a. La exclusión mutua, no siempre posible (a veces un mismo dato pertenece a más de una categoría y como tal debe ser tenido en cuenta).

b. La homogeneidad.

c. La pertinencia (adecuación a las intenciones de la búsqueda).

d. La productividad (posibilidad de proporcionar índices de inferencia).

La cuestión fundamental a resolver en este punto fue la de los elementos del texto a tomar en cuenta y la forma de descomponerlo en elementos acabados. La elección de unidades de registro y de contexto debe responder de manera pertinente. De manera que se tiene:

2. La unidad de registro: es la unidad de significación a codificar. Corresponde al segmento de contenido a considerar como unidad base con miras a la categorización y al recuento frecuencial. La unidad de registro puede ser de naturaleza y tamaño variables. Además, hay ambigüedad en cuanto a los criterios de distinción de las unidades de registro. En efecto, ciertas limitaciones se

hacen a nivel semántico, por ejemplo, el tema, mientras que otras se hacen a nivel lingüístico, por ejemplo, la palabra o la frase. El criterio de descomposición en el análisis de contenido es siempre de orden semántico, si bien existe a veces una correspondencia con las unidades formales (ejemplos: palabra y palabra tema, frase y unidad significativa).

3. La unidad de contexto: sirve de unidad de comprensión para codificar la unidad de registro. Corresponde al segmento del mensaje cuyo tamaño (superior a la unidad de registro) es óptimo para captar la significación exacta de la unidad de registro. Esto es lo que, por ejemplo, puede ser la frase para la palabra, el párrafo para el tema. En la determinación del tamaño de la unidad de contexto rigen dos criterios: el costo y la pertinencia. La unidad de contexto amplia exige una relectura más larga del medio. Por otra parte, existe un óptimo a nivel del sentido: si es demasiado pequeña o demasiado grande, la unidad de contexto ya no se adapta y entonces resultan determinantes el tipo de material y el cuadro teórico. En cualquier caso, es posible testar las unidades de registro y de contexto con pequeñas muestras a fin de tener seguridad de estar operando con los instrumentos más adecuados.

4. Enumeración: realizado el trabajo de codificación de todos los datos y separados los pertenecientes a las distintas categorías, se realiza un concienzudo trabajo de cuantificación utilizando cálculos de frecuencia. Ello aportará información sobre el peso de cada una de las categorías establecidas, facilitando la detección de los rasgos más sobresalientes. En el marco de las reglas de enumeración, hay que distinguir entre unidad de registro (lo que se cuenta) y regla de enumeración (la manera de contar).

5. Desarrollo de tipologías y categorías centrales: catalogados y enumerados los datos, inicia un proceso de comparación sistemática de las categorías integradas. Así, se establecen relaciones propiciando el proceso de comprensión de las mismas, surgiendo categorías centrales y de segundo orden las cuales facilitarán la interpretación en torno a los ejes de contenidos.

6.7 Fases del procedimiento

La aplicación de la técnica de AC pasa por una serie de fases. La investigación fue dividida en diez etapas explicadas a modo de guía. A continuación, los pasos a seguir en el examen de los datos.

6.7.1 Primera fase: definición del objetivo central y específicos

El objetivo central de la tesis doctoral es: proponer sugerencias técnicas a los mecanismos de gobernanza administrativa mediante la elaboración de un marco analítico de mejores prácticas internacionales de fondos de pensiones para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño del IPES desde la TER del nuevo institucionalismo.

Los objetivos específicos

a.- Determinar por qué el modelo actual de gobernanza del IPES es un desafío para los actores políticos del gobierno estatal y los formuladores de políticas públicas en lo referente a la gestión y el desempeño de los fondos del instituto.

b.- Desarrollar una propuesta de instrumento basada en el AC, el MAG y el instrumento de INAFED para medir la calidad de la gobernanza administrativa en los fondos de pensiones contribuyendo al fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto.

6.7.2 Segunda fase: definición del universo que se pretende estudiar

La PNT coadyuvó en la solicitud de 52 minutas para medir la calidad de la gobernanza administrativa en el IPES (ver Tabla 13). De estas, 9 minutas corresponden a la Junta de Gobierno y 43 al Consejo de Administración. Cabe señalar que no se entregaron minutas de la Comisión de Vigilancia. Lo cual indica que no se reunió en los diez años dicho órgano.

Tabla 13

Número minutas generadas por los órganos de gobierno de 2009 a 2019

		Junta de gobierno del IPES											
Año:	06/2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	05/2019	Total	
Minutas:	1	1	1	1	2	1	1	1	0	0	0	9	
		CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN											
Año:	06/2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	05/2019	Total	
Minutas:	3	6	6	5	5	4	4	4	2	3	1	43	
		COMISIÓN DE VIGILANCIA											
Año:	06/2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	05/2019	Total	
Minutas:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Total de minutas analizadas =												52	

Nota. Elaboración propia con información extraída de las minutas de 2009 a 2019.

6.7.3 Tercera fase: elección de documentos y temporalidad

La tercera fase consiste en identificar y seleccionar el material objeto de estudio. Es decir, elegir los documentos que contienen las unidades de análisis o categorías temáticas para los fines de la investigación. Por ello, se seleccionaron todas las minutas de junio de 2009 a junio de 2019 para conocer la evolución de la gobernanza administrativa en el IPES.

6.7.4 Cuarta fase: hipótesis guía (central y alternativas)

La elaboración de un marco analítico de mejores prácticas internacionales de fondos de pensiones posibilita al IPES elevar la calidad de los mecanismos de gobernanza administrativa contribuyendo al fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto (Aguilar, 2010; Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008). La teoría racional considera el comportamiento basado en la posición de poder, el cálculo de no obedecer las reglas, el interés personal y la obtención de utilidades (Fontaine, 2015; March y Olsen, 1997; Rivas, 2003).

Las hipótesis alternativas

a.- El modelo actual de gobernanza del IPES es un desafío porque existe una representación desequilibrada de los interesados en el órgano rector, niveles de pericia bajos y falta de código de conducta que resuelva los conflictos de interés, así como el pobre desempeño financiero de la inversión responsable (Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014).

b.- La elaboración de plantillas basadas en el AC, el MAG y el instrumento de INAFED permite la medición de la calidad de la gobernanza administrativa en los fondos de pensiones para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto (Bardín, 1990; Krippendorff, 1997; Hufty, 2008; 2010; INAFED, 2018, 2019).

6.7.5 Quinta fase: definición de unidades de análisis e indicadores

Las unidades de análisis (categorías temáticas) constituyen los núcleos de significado propio que serán objeto de estudio para su clasificación y recuento. Se pueden diferenciar los siguientes tipos de unidades de análisis:

a.- Unidades genéricas: unidades de observación para medir la frecuencia de los conceptos.

b.- Unidades de contexto: es el mayor cuerpo de contenido y sirve para captar el significado de la unidad de registro en los materiales por analizar.

c.- Unidades de registro: es la sección más pequeña del texto la cual hace referencia a una categoría. Son unidades base con miras a la codificación y al recuento frecuencial.

Las unidades de contexto

No existen criterios claros de distinción de unidades de registro por lo que éstas pueden ser variadas: el mensaje, el actor estratégico, etcétera. En cualquier caso, se han de codificar las significaciones interesantes cuyo criterio viene marcado por los objetivos de análisis temático o semántico. El estudio utiliza las unidades de contexto para codificar las unidades de análisis de acuerdo al mensaje contenido en las minutas en función del objetivo central y los específicos. A continuación, se nombran las familias codificadas para la investigación.

- 1) Marco normativo (MNOR).
- 2) Corresponsabilidad en la gestión (CGES).
- 3) Transparencia y rendición de cuentas (TRC).
- 4) Participación no gubernamental en las decisiones (PNGD).
- 5) Código de conducta (CDC).
- 6) Modelo fiduciario (MFID).
- 7) Disciplina financiera (DFIN).

- 8) Capacidad financiera (CFIN).
- 9) Costo de operación (COPE).
- 10) Balance presupuestario sostenible (BPS).
- 11) Proyección de los adeudos de los empleadores (PADE).

6.7.6 Sexta fase: reglas de numeración o recuento

(Sistema de codificación para evaluar las unidades de análisis)

Se refiere a la forma de contar las unidades de registro codificadas. En este sentido, se conocen las siguientes reglas de enumeración:

1. La presencia o ausencia de un determinado código o unidad de registro (evidencia).
2. La frecuencia simple: es la más utilizada en investigaciones de este tipo y se refiere al número de veces de aparición de un código determinado o unidad de registro.
3. La frecuencia ponderada: si la presencia de un código tiene más importancia que otro, se procede a una ponderación establecida a priori (previo a).
4. Intensidad: los grados en la aparición de un código y la afectación de una nota diferente, según la modalidad de expresión.
5. La contingencia: entendida como la presencia, en el mismo momento de dos o más códigos en una unidad de contexto.
6. El orden de aparición de los códigos.
7. Densidad de un texto: suma de frecuencias de todos los códigos hallados dividido por la suma total de todas las palabras y multiplicado por cien.
8. Nivel de concentración: número de códigos diferentes divididos por la suma de frecuencias de todos los códigos y multiplicados por cien.

Otras reglas de recuento consideradas son:

1. La frecuencia valorativa: se refiere a la suma total de unidades de registro.
2. La frecuencia proporcional o porcentajes de frecuencia: se refiere a la frecuencia de cada código expresada en porcentajes.
3. La distribución de frecuencias: se refiere a como se reparte la frecuencia total entre todas las categorías.

La Tabla 14 aporta una recopilación de las mejores prácticas de gobernanza de fondos de pensiones en el contexto internacional. No obstante, cabe puntualizar la existencia de otras prácticas. No obstante, la mayor parte de la literatura científica coincide en estas sugerencias. Los

organismos internacionales como la OCDE y IOPS recomiendan estas estrategias a los institutos de pensiones para fortalecer las capacidades financieras, políticas y organizacionales.

Las mejores prácticas retoman las ideas de Clark y Urwin (2008, 2010), aportes de Yermo (2008), principios de la OCDE (2009), sugerencias de Stewart y Yermo (2008), directrices de la IOPS (2010), opiniones de Sievänen (2014) y Autenne (2017) para incrementar las capacidades institucionales y la gobernanza administrativa en los institutos de pensiones. Además, de hallazgos en estudios actuariales, despachos contables, minutas de órganos de gobierno, leyes, reglamentos, documentos públicos, manuales de operación y procedimientos internos. La Tabla 14 separa las unidades de análisis y los indicadores para medir la gobernanza.

Tabla 14

Separación de unidades de análisis e indicadores para medir la gobernanza de los fondos

	Evidencia que debe contener la práctica (presencia o ausencia)
1. Marco normativo (MNOR)	01) De las disposiciones generales. 02) Del régimen financiero. 03) Cobro de cuotas a empleadores. 04) De las generalidades de las pensiones. 05) Del sistema de reparto. 06) De las cuentas individuales. 07) De la portabilidad entre regímenes. 08) Del ahorro voluntario y solidario. 09) Del régimen voluntario. 10) De las atribuciones del instituto. 11) Del patrimonio del instituto. 12) De la Junta de Gobierno. 13) Del Consejo de Administración. 14) De la Comisión de Vigilancia. 15) De la Dirección General. 16) El código de conducta de los órganos de gobierno. 17) Del código de conducta para los empleados. 18) De la remuneración de los órganos de gobierno. 19) De los medios de defensa. 20) Transitorios de la Ley de pensiones.
2. Corresponsabilidad en la gestión (CGES)	01) Sesiones mínimas por Ley de la Junta de Gobierno. 02) Sesiones mínimas del Consejo de Administración. 03) Sesiones mínimas de la Comisión de Vigilancia. 04) Número fijo de asesores independientes suficiente. 05) Publicación trimestral de estados de cuenta del fondo. 06) Cobro judicial a empleadores en los últimos tres años. 07) Adecuada gobernabilidad y representatividad en los consejos, comisiones y órganos de gobierno (los estudios empíricos sugieren de 10 a 25 miembros). 08) Claridad en la forma en que se toman las decisiones. 09) La claridad de la misión del instituto y sus capacidades. 10) Los órganos de gobierno deben poseer en conjunto, habilidades comprobables necesarias para llevar a cabo la función de supervisión eficaz (experiencia, niveles de pericia, perfil profesional, etcétera).
3. Transparencia y rendición de cuentas (TRC)	01) Reglamento de transparencia y acceso a la información pública. 02) Publicación trimestral de los estados financieros básicos. 03) Publicación de la asignación de la cartera. 04) Información sobre la información del fondo. 05) Información sobre los rendimientos del fondo. 06) Información sobre el gasto de operación del instituto.

- 07) El instituto cuenta con mecanismos de coordinación con instancias estatales o federales competentes en materia de transparencia y acceso a la información pública (convenios firmados).
- 08) Auditoría interna sobre la situación financiera del instituto.
- 09) Auditoría externa sobre la situación financiera del instituto.
- 10) Disponibilidad de las minutas de los órganos de gobierno en la página de internet del instituto.
- 11) Comité de ética del instituto de pensiones.
- 12) Órgano de control interno del instituto.
- 13) Respuesta a todas las solicitudes de acceso a la información.
- 14) Lista de empleadores deudores con los montos.
- 15) Tiene una unidad de transparencia y acceso a la información pública.
- 16) El instituto cuenta con un diagnóstico de transparencia y acceso a la información pública.
- 17) Funcionamiento del portal web propio con una sección específica del menú de transparencia y acceso a la información pública.
- 18) El instituto cuenta con un programa operativo para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.
- 19) El instituto cuenta con los recursos necesarios para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.
- 20) Eficacia en la atención de solicitudes de acceso a la información. Cumplimiento de obligaciones de transparencia (tiempo de respuesta).
4. Participación no gubernamental en decisiones (PNGD)
- 01) Asesores independientes en los órganos de gobierno.
- 02) ONG afines a temas de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública, combate a la corrupción y defensa de los derechos.
- 03) Evaluación de calificadoras de riesgo internacionales.
- 04) Estudios actuariales externos de empresas privadas.
- 05) Auditoría de órganos autónomos (ASE, ASF, etc.).
- 06) Supervisión de órganos reguladores nacionales o internacionales de distinto ámbito de gobierno.
- 07) Comité de trabajadores municipales o estatales no ligados al sindicato oficial o de forma directa.
- 08) Académicos integrados por docentes de universidades.
- 09) Comisión mixta del trabajo del Congreso local.
- 10) Expertos en fondos de pensiones de bancos y aseguradoras.
5. Código de conducta de los órganos de gobierno (CDC)
- 01) Disposiciones generales.
- 02) De la composición del comité de ética.
- 03) De los deberes de la Junta de Gobierno.
- 04) De los deberes del Consejo de Administración.
- 05) De los deberes de la Comisión de vigilancia.
- 06) De los deberes de la Dirección General.
- 07) De los deberes como profesional del servicio público.
- 08) De los deberes para con los derechohabientes.
- 09) De la prevención de conflictos de interés.
- 10) De las remuneraciones y sanciones.
6. Modelo fiduciario (MFID)
- 01) Disposiciones generales del MF asentadas en la legislación estatal vigente y publicada (régimen financiero, régimen de repartos, sistema de cuentas individuales, régimen voluntario, portabilidad de derechos, órganos de gobierno para la toma de decisiones, atribuciones, patrimonio, medios de defensa, código de conducta de los actores, transitorios, etcétera).
- 02) Los miembros de los órganos de gobierno cumplen requisitos de elegibilidad profesional estrictos como: conocimientos, formación profesional y experiencia comprobable en la gestión de inversiones.
- 03) El modelo fiduciario cuenta con un seguro de pasivos que disminuya el riesgo en las inversiones.
- 04) El modelo fiduciario está diseñado para obtener rendimientos por las inversiones de los fondos por encima de la media del mercado de capitales.

- 05) El modelo fiduciario cuenta con incentivos (bonos) a la permanencia a los trabajadores próximos a jubilarse.
- 06) El modelo fiduciario permite el pago oportuno a los pensionados manteniendo al mínimo las quejas.
- 07) El modelo fiduciario posibilita el trámite a quienes están en proceso de jubilación de manera ágil.
- 08) Existen iniciativas de ley en el congreso local para la mejora continua del MF municipal o estatal.
- 09) El modelo fiduciario asegura la sostenibilidad financiera y social del fondo de pensiones del instituto a largo plazo de acuerdo con estudios actuariales de órganos autónomos y despachos privados.
- 10) El modelo fiduciario contempla la diversificación del fondo de pensiones.
7. Disciplina financiera (MFID)
- 01) Buscar mensualmente portafolios de inversiones que ofrezcan mejores rendimientos a los recursos.
- 02) Prevención del riesgo mediante la contratación de seguros de pasivos en bancos.
- 03) Diversificar el portafolio de inversiones del fondo en diferentes instrumentos financieros nacionales e internacionales para reducir el riesgo.
- 04) Uso de sistemas informáticos financieros de monitoreo de gestión para supervisar el rendimiento de las inversiones del fondo y los peligros del mercado.
- 05) El instituto cuenta con una política en materia de inversiones centrada en el desempeño financiero para la toma de decisiones de inversión.
- 06) El instituto cuenta con un presupuesto para el pago de incentivos económicos a los trabajadores que cumplen los requisitos para el retiro en el régimen de reparto y opten por permanecer activos cada año.
- 07) El instituto realiza auditorías internas y externas cada año.
- 08) El instituto cuenta con una política de austeridad para reducir costos y asegurar la sostenibilidad financiera y social del fondo de pensiones.
- 09) Publicación histórica de los estados financieros de manera trimestral en los portales oficiales.
- 10) El instituto cumple con el cobro a los empleadores durante los últimos tres años.

Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2008, 2010), OCDE (2009), Yermo (2008), Stewart y Yermo (2008), IOSP (2010), Sievänen (2014), Autenne (2017), Valuaciones Actuariales del Norte (2018), IPES (2019) y la ASE (2019).

6.7.7 Séptima fase: proceso de categorización (sistema de codificación)

Consiste en la operación de clasificar los elementos de un conjunto a partir de criterios previamente definidos. La categorización no es mecánica, ya que los términos pueden no hacer referencia a los significados que a primera vista se expresan, sino estar fuertemente matizados por el contexto. Después de las primeras cinco fases, consideradas un pre análisis, se presenta la categorización como un proceso que requiere tres operaciones o criterios:

- 1) Operación uno (clasificación): de las unidades de significado asignado a cada unidad de registro para establecer una cierta organización de los mensajes. El resultado de esta operación es la elaboración de un sistema de categorías.
- 2) Operación dos (codificación): como tarea de asignación de códigos a cada categoría del sistema anterior, para poder clasificar las unidades de registro de los documentos a analizar, clasificando de esta forma el material escrito para su posterior descripción e interpretación.

- 3) Operación tres (inventario): en el que se aíslan las unidades de significado dando contenido empírico a las categorías del sistema.

La clasificación

La categorización es una operación de clasificación y diferenciación de los elementos de un conjunto a partir de criterios en un sistema de categorías. Las categorías son secciones o clases las cuales reúnen elementos (unidades de registro) bajo un título genérico, con características comunes. El criterio puede ser semántico (categorías temáticas), sintáctico, léxico o expresivo. La categorización es un proceso estructuralista con dos etapas: el inventario (aislar los elementos); y, la clasificación, distribuir los elementos, y buscar o imponer a los mensajes cierta organización.

Según Bardín (1986) también se deben de tener en cuenta dos aspectos:

- 1) La determinación de pautas emergentes: de las relaciones vinculadas a esos ejes de contenidos, irá emergiendo una radiografía de las ideas fundamentales contenidas en el material investigado. Son esbozos del fenómeno permitiendo una primera aproximación interpretativa.
- 2) La comparación de resultados: es necesaria la comparación de las principales ideas obtenidas en el análisis teórico y práctico, para encontrar las analogías y diferencias que aparecen en la descripción y valoración de la realidad en lugares distintos y a través de diferentes fuentes.

La codificación

Se refiere a la asignación de un símbolo o código, a cada una de las categorías. Según Arroyo (1998) codificar para analizar la información cualitativa (documentos) supone un método de clasificación de la información que posee tres características fundamentales:

- 1) Característica uno: un conjunto de dos o más categorías para estudiar un fenómeno de forma que sea significativo para el problema que se va a resolver. O sea, un sistema de categorías que ya ha sido presentado.
- 2) Característica dos: un conjunto de reglas o normas para asignar los fenómenos estudiados a las diferentes categorías. Es decir, la definición operativa de cada una de las categorías para poder asignar de forma inequívoca los códigos a las unidades de registro identificadas en el material.
- 3) Característica tres: de la codificación se refiere a los códigos. En sí mismos estos serán eficaces en las medidas en que las categorías que representen sean excluyentes y las reglas

sirvan para asignar de forma consistente y sin ambigüedad, un fenómeno a una categoría y sólo a una.

Criterio uno: codificación para evaluar las unidades

La séptima fase del AC establece el sistema o manual de codificación (plantilla de trabajo) para evaluar las unidades de análisis, este procedimiento suele hacerse con la elaboración de una escala de tipo nominal, de intervalo o de razón para registrar de la mejor forma la información proveniente de las unidades de análisis en las distintas familias (categorías definidas).

La investigación utilizó una escala nominal de dos posiciones «Presento evidencia» o «No presente evidencia», para revisar los indicadores presentes en las distintas unidades de análisis. La escala ubica la presencia o ausencia de cada familia y sus indicadores previamente definidos. Esta escala resultó en este caso la idónea para medir los porcentajes de frecuencias de aparición de las unidades temáticas y realizar la clasificación en su correspondiente categoría.

Criterio dos: codificación de información en las unidades

La información de las unidades de análisis se codifica dentro de cada categoría definida y de acuerdo a la escala. Se recomienda la utilización de dos o más personas capacitadas para disminuir el error y determinar la validez-fiability del estudio con las categorías existentes entre los diferentes encargados del proceso de codificación de la información. (Budd, Thorp y Donehew, 1967; Krippendorf, 1980). Holsti (1969) propone aumentar el grado de confianza del proceso mediante una muestra piloto que abarque el 5% de las unidades de análisis.

El inventario

El inventario está formado por las unidades de significado (indicadores) los cuales conforman el contenido de las categorías de valor y antivalor. Son términos y/o expresiones genéricas o concretas las cuales reflejan el significado de cada una de las categorías de valor y antivalor en los sujetos del total de las muestras seleccionadas.

En este sentido, la Tabla 15 expone el proceso de categorización, es decir, el diseño de la plantilla para codificar las unidades de análisis y medir la gobernanza de los fondos. Además, de hacer la clasificación relacional de acuerdo al nivel de gestión y desempeño. También se conoce como análisis categorial según la técnica de AC.

Finalmente, la Tabla 16 muestra la codificación/decodificación o interpretación de contenidos semánticos. En otras palabras, se le conoce como análisis de textos en las estructuras lingüísticas (minutas para el caso de estudio del IPES).

Tabla 15

Séptima fase: proceso de categorización

		Calidad de la gobernanza administrativa												
		Nivel de gestión						Nivel de desempeño						
		MINOR	CGES	TRC	PNGD	CDC	MFID	DFIN	Categorías cuantitativas ▼					
Familias	Dimensiones ►	Marco normativo. (20)	Corresponsabilidad en la gestión. (10)	Transparencia y rendición de cuentas. (20)	Participación no gubernamental en las decisiones. (10)	Código de conducta. (10)	Modelo fiduciario. (10)	Disciplina financiera. (10)	Financiera	Financiera	Financiera	Financiera	Financiera	Financiera
	Junta de gobierno	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	Consejo de administración	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	Comisión de vigilancia	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	Dirección general	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Mensaje de los actores (unidad de registro)	Jurídica	Eficacia directiva	Eficacia directiva	Eficacia directiva	Jurídica	Eficacia directiva	Financiera	Financiera	Financiera	Financiera	Financiera	Financiera	Financiera	Financiera
	Capacidad financiera.	Costo de operación.	Balance presupuestario sostenible.	Proyección adeudos de empleadores.										

Pre análisis / Síntesis de resultados / Comportamiento y decisiones de los actores / Primera aproximación interpretativa.

Nota. Plantilla para codificar las unidades de análisis y medir la gobernanza de los fondos. La plantilla es una clasificación relacional de acuerdo al nivel de gestión/desempeño y la gobernanza. En otras palabras, es un análisis temático o categorial de acuerdo con la técnica de análisis de contenido.

Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2008, 2010), OCDE (2009), Yermo (2008), Stewart y Yermo (2008), IOPS (2010), Sievänen (2014), Autenne (2017), Valuaciones Actuariales del Norte (2018), IPES (2019) y la ASE (2019).

Tabla 16

Séptima fase: Codificación y decodificación

Unidad de análisis/ unidad temática/ unidad semántica/clases o familias	= Plantilla Base = Valoración				
	PARÁMETROS DE GESTIÓN	Óptimo (10%)	Proceso (5%)	Rezago (0%)	%
1.- Nombre de la categoría.					
Dimensión: Jurídica, eficacia directiva o financiera. Nivel: Gestión o desempeño. Descripción: El fondo debe cumplir y tener un marco legal adecuado para llevar a cabo las tareas derivadas de las atribuciones jurídicas del instituto. Criterios de verificación: 1.- Las disposiciones normativas deben estar publicadas y vigentes en los términos de la Ley. 2.- Para acreditar con el 100%, el fondo debe cumplir todos los elementos enlistados en la evidencia.	No cumple con disposiciones.				00
	Cumple con 2 disposiciones.	%	%	%	XX
	Cumple con 4 disposiciones.				XX
	Cumple con 6 disposiciones.	%	%	%	XX
	Cumple con 8 disposiciones.	%	%	%	XX
	Cumple con 10 disposiciones.	%	%	%	XX
	Cumple con 12 disposiciones.	%	%	%	XX
	Cumple con 14 disposiciones.	%	%	%	XX
	Cumple con 16 disposiciones.	%	%	%	XX
	Cumple con 18 disposiciones.	%	%	%	XX
	Cumple con 20 disposiciones.	%	%	%	XX
	Si cumple con todas las disposiciones en la materia, que incorporan todos los elementos de la evidencia.				100
	Porcentaje de cumplimiento (%) =				XX

Evidencia verificable: (minutas, leyes, reglamentos, documentos públicos, portal web, manuales, procedimientos, código de conducta, etcétera).

Referente empírico (aspecto de la realidad observable).

Unidades de registro (mensaje/actores).

Unidades de significación.

Inventario (valor/antivalor).

Enumeración de indicadores:

Indicador 01. Presencia () Ausencia ()

Indicador 02. Presencia () Ausencia ()

Indicador 03. Presencia () Ausencia ()

Indicador 04. Presencia () Ausencia ()

Indicador 05. Presencia () Ausencia ()

Indicador 06. Presencia () Ausencia ()

Indicador 07. Presencia () Ausencia ()

Indicador 08. Presencia () Ausencia ()

Indicador 09. Presencia () Ausencia ()

Indicador 10. Presencia () Ausencia ()

Indicador 11. Presencia () Ausencia ()

Indicador 12. Presencia () Ausencia ()

Indicador 13. Presencia () Ausencia ()

Indicador 14. Presencia () Ausencia ()

Indicador 15. Presencia () Ausencia ()

Indicador 16. Presencia () Ausencia ()

Indicador 17. Presencia () Ausencia ()

Indicador 18. Presencia () Ausencia ()

Indicador 19. Presencia () Ausencia ()

Indicador 20. Presencia () Ausencia ()

Pre análisis: de resultados en base a la evidencia, el marco teórico y los criterios de revisión de INAFED.

Nota. La plantilla coadyuva en la interpretación de los contenidos semánticos o textos en las estructuras lingüísticas (minutas).

Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2008, 2010), OCDE (2009), Yermo (2008), Stewart y Yermo (2008), IOPS (2010), Sievänen (2014), Autenne (2017), Valuaciones Actuariales del Norte (2018), IPES (2019) y la ASE (2019).

6.7.8 Octava fase: exploración del material

La octava fase explica cómo se hizo la exploración de los documentos (periodo abarcado) y cuales han sido los controles de validez y fiabilidad del proceso de análisis (literatura científica de frontera). Luego de haber fijado las categorías y definidas las unidades es necesario reconocer de forma objetiva la presencia o ausencia de las mismas (evidencia/porcentaje frecuencial) en los documentos seleccionados. En función de criterios previos definidos, se codifica el material escrito. Según Arroyo (1998) la operación requiere el dominio de las siguientes habilidades:

- Identificar unidades de registro de acuerdo a los criterios establecidos.
- Asociar el significado de las unidades de registro con las unidades de significación de valor y antivalor clasificadas a tal efecto en el inventario.
- Asignar el código de la categoría correspondiente a las unidades de registro, por lo que este proceso/fase, recibe el nombre de codificación del material (la Tabla 17 ejemplifica la octava fase o exploración del material).

Tabla 17

Octava fase: exploración de minutas para fijar unidades de análisis y códigos

Categorías cualitativas											
Año:	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Descripción de la unidad de análisis y código (etiqueta):											
Marco normativo del instituto de pensiones (MNOR)											
Corresponsabilidad en la gestión (CGES)											
Transparencia y rendición de cuentas (TRC)											
Participación no gubernamental en decisiones (PNGD)											
Código de conducta de los órganos de gobierno (CDC)											
Modelo fiduciario del sistema de pensiones (MFID)											
Disciplina financiera del instituto de pensiones (DFIN)											
Categorías cuantitativas											
Año:	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Descripción de la unidad de análisis y código (etiqueta):											
Capacidad financiera del IPES (CFIN)											
Costo de operación del IPES (COPE)											
Balance presupuestario sostenible (BPS)											
Proyección de adeudos de empleadores (PADE)											
% tratamiento de los temas:											

Nota. En esta fase se hace la exploración de las minutas durante los últimos diez años en el IPES.

Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2008), OCDE (2009), Yermo (2008), Stewart y Yermo (2008), OISP (2010), Sievänen (2014), Autenne (2017), Valuaciones Actuariales (2018) y la ASE (2019).

6.7.9 Novena fase: fiabilidad y validez

La fiabilidad y validez es una característica básica de todos los métodos. La fiabilidad se estima en el AC calculando el porcentaje de codificadores independientes los cuales coinciden cuando se codifican en el mismo material. En este caso particular, el material fue codificado y contrastado con percepciones e interpretación de autores expertos en el tema de la gobernanza administrativa de fondos de pensiones manejando en consenso en la asignación de categorías, códigos e identificación de unidades de registro.

Las categorías elegidas resaltan en la literatura científica por su repetición. Asimismo, se sometieron a discusión con el director y codirectores para llegar a un acuerdo en la codificación. Finalmente, se armonizó con el instrumento de INAFED para concretar las categorías cuantitativas y cualitativos presentes en la herramienta aplicada en la investigación.

De acuerdo con Bardín (1986) las categorías deben cumplir los siguientes criterios:

- 1) Criterio de exhaustividad: agotar el contenido de la totalidad de los documentos.
- 2) Criterio de exclusión mutua: la unidad de registro no puede pertenecer a varias categorías.
- 3) Criterio de homogeneidad: se definen de acuerdo a un mismo principio de clasificación.
- 4) Criterio de pertinencia: adaptación al material de análisis seleccionado y perteneciente al cuadro teórico elegido, para ser considerado pertinente.
- 5) Criterio de objetividad y fidelidad: contenido sometido a varios analistas en la misma plantilla de categorías, deberán estar codificados de la misma manera.
- 6) Criterio de productividad: un conjunto de categorías es productivo si proporciona resultados, tanto en índices de inferencia como en nuevas hipótesis (Buendía, 1998, p. 191).

6.7.10 Décima fase: inferencias y análisis de los datos

La décima fase es la etapa donde se aplican operaciones estadísticas, síntesis y selección de resultados, interpretaciones y conclusiones, teniendo en cuenta el marco teórico. Por ello, es necesario diferenciar cada una de las operaciones. A continuación, se explica cada una.

- 1) La descripción: enumerar las características del documento en relación a la frecuencia de aparición de las distintas categorías de valor y antivalor expresadas en porcentajes.
- 2) La inferencia: es el paso de la descripción, interpretación y comparación.
- 3) La interpretación: significado axiológico de las frecuencias de códigos. Los porcentajes de frecuencias de cada categoría ordenados, de mayor a menor, para establecer contrastes y regularidades, semejanzas y diferencias, entre los valores y antivalores que aparezcan.
- 4) Conclusiones: para la consecución de los objetivos de la investigación.

La fase implica la agrupación (o reducción) de los datos obtenidos, para realizar un análisis descriptivo, bivariable o multivariante para llegar a conclusiones de acuerdo con los objetivos. De este modo, se rechaza o acepta la hipótesis y se responden los objetivos. El análisis utilizó la técnica de AC, la metodología MAG, la TER, la gobernanza, la función de regresión de Excel, las entrevistas semiestructuradas y el instrumento de INAFED para facilitar el conteo de las frecuencias de los datos, descripciones, inferencias, interpretaciones y conclusiones.

6.7.11 Onceava fase: presentación e interpretación de los resultados

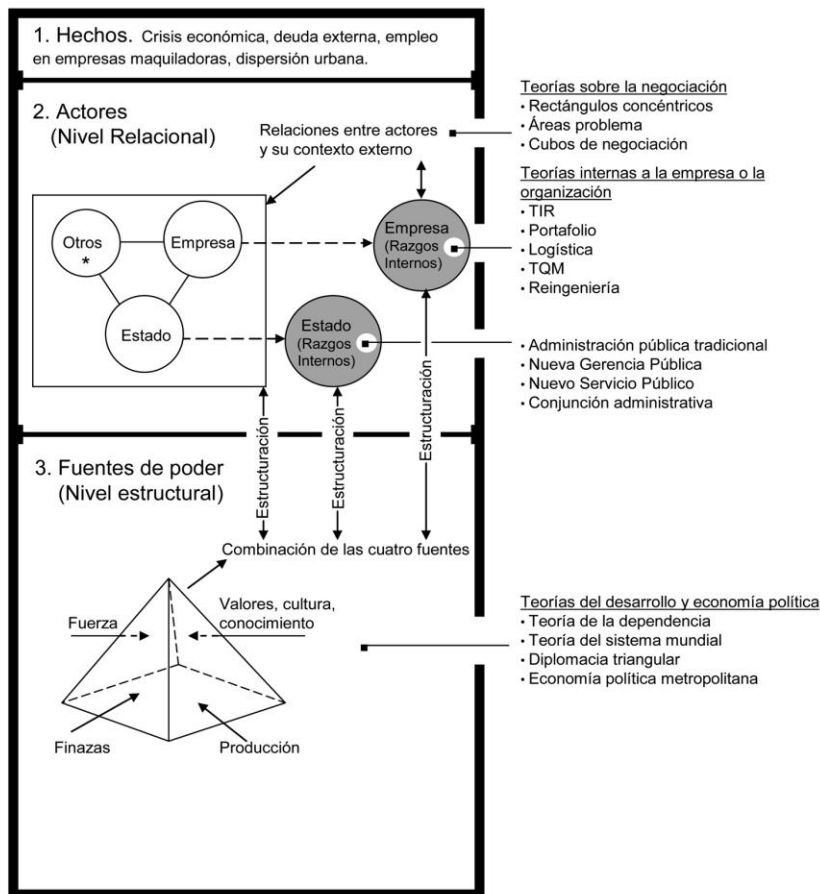
Consolidación teórica

Las ideas obtenidas permiten generar explicaciones. Luego, los resultados se comparan con los marcos analíticos de los modelos de gobernanza de la OCDE y la OISP, dentro de los cuales cobran sentido los resultados. Además, se integran los hallazgos dentro de áreas de interés más amplias. El diálogo entre datos y marco teórico está presente durante todo el proceso.

6.8 Niveles para el estudio de la gobernanza

Figura 11

Niveles para el estudio de la gobernanza



Nota. Treviño (2011)

La Figura 11 muestra tres niveles que engloban las seis preguntas anteriores: los agentes (actores) desarrollan acciones (actos o hechos) en una situación (escena), utilizando ciertos medios (agencia) para lograr sus fines (propósitos) posibles (fuentes de poder). Estos seis elementos son parte de un sistema interdependiente gobernado por relaciones históricas y dialécticas; históricas porque los actos del presente son consecuencia de las acciones de ayer; dialécticas porque los actos de hoy son resultado de la acción y reacción de los diversos agentes con intereses convergentes y/o divergentes en un momento determinado (Treviño, 2011).

El análisis de la gobernanza identifica los principales actores y analiza sus relaciones. El método de Burke-Aristóteles se apoya en cinco preguntas: ¿qué ocurrió?, ¿cuándo o dónde pasó?, ¿quién lo hizo?, ¿cómo lo hizo? y ¿por qué lo hizo? y puede extenderse a seis interrogantes agregando: ¿qué posibilidades tuvo? De igual manera, a las cinco categorías respectivas (acto, escena, agente, agencia, propósito o motivo) se suma una sexta: fuentes de poder, es decir, ¿qué hace que los actos sean posibles?, ¿qué hace que las cosas sean como son? (Treviño, 2011).

6.8.1 La metodología del marco analítico de gobernanza

La construcción del Marco Analítico de Gobernanza (MAG) implica recordar la definición. La gobernanza es una clase de hechos sociales, un objeto de estudio. Se refiere a los procesos colectivos, formales e informales, que determinan, en una sociedad, como se toman las decisiones y elaboran normas sociales con relación a los asuntos públicos.

Según Hufty (2010), la gobernanza es un concepto generalizable. En toda sociedad, en cualquier momento de su historia, se observan estos procesos. Es una necesidad. Siempre se toman decisiones y se ocupan sistemas de toma de decisión, normas sociales (legales o consuetudinarias) e instituciones para cooperar entre miembros de la sociedad, aún sin estado. No es equivalente al sistema político, lo cual caracteriza una forma específica de sociedad, el Estado Nación. Tampoco es equivalente a las políticas públicas, que son actas de una autoridad legal, el Estado central.

Además, gobernanza no es un concepto normativo o prescriptivo. La gobernanza no es, por lo tanto, un modelo que sea deseable fomentar. La gobernanza se define como hecho social. No es ni buena ni mala *a priori*, sino está dotada con características analizables e interpretables. Cada sociedad desarrolla sus modos de gobernanza, sus sistemas de toma de decisión o de resolución de conflictos entre sus miembros, sus normas e instituciones. La gobernanza puede analizarse de forma no normativa y no preceptiva (aunque desde el punto de vista epistemológico, toda teoría, elemento necesario para el análisis, se apoya sobre valores). La gobernanza no es un modelo para fomentar, ya hay más o menos gobernanza (Hufty, 2010).

La gobernanza necesita una metodología de referencia al proceso de observación. El marco analítico es el conjunto coherente de modelos (representación esquemática de la situación) asociado a un procedimiento para transitar de las teorías (generalizaciones) y la observación empírica. La propuesta define: el marco realista, interdisciplinario, comparativo, generalizable, reflexivo, y operacional. Al decir realista se refiere a la capacidad para describir los hechos tal como son, y no como deberían ser, en oposición a las perspectivas normativas (Hufty, 2010).

En este sentido, la interdisciplinariedad es definida por Jollivet y Legay (2005) como un planteamiento de investigación construido armando de manera metódica conocimientos, opiniones, técnicas de trabajo procedente de disciplinas diferentes. Supone la cooperación activa entre investigadores de varias disciplinas para ampliar su comprensión de un fenómeno particular o la realización de un proyecto común. El primer paso hacia la interdisciplinariedad es la construcción (o la reconstrucción) conjunta de un objeto, el cual no debería fragmentarse entre las disciplinas, pero si seguir siendo colectivo.

Desde lo teórico, las disciplinas no se borran, el conocimiento especializado es producto de la contribución disciplinaria; se coordinan para definir el objeto, la metodología y la contribución específica de cada uno al proyecto global (Hufty, 2010).

Los análisis demandan una reflexión epistemológica teórico profunda. La tensión entre el deseo de precisión y exactitud, y el de sujeción en la realidad, se observa en la investigación acción. Entendida como un proceso iterativo de interacción entre la investigación y la aplicación de los resultados como prueba. Greenwood y Levin (1998) dicen que la investigación acción pragmática aboga por un cambio social democrático o participativo. El enfoque de la transdisciplinariedad que se desarrolló en los países de habla alemana sugiere el involucramiento de los actores en el proceso de la investigación (Pohl, 2001; Häberli et al., 2001).

El enfoque rompe con la perspectiva vinculada a la ciencia política y hace de la gobernanza un concepto pasarela (Hufty et al., 2006) entre disciplinas como sociología, antropología, derecho, economía, geografía, etcétera. Se trata de una interdisciplinariedad estrecha, limitada a las ciencias sociales y humanas, y no a las ciencias de la vida o de la naturaleza.

El MAG es comparativa y generalizable: mide configuraciones o modelos de gobernanza y los efectos diferenciados sobre una variable considerada dependiente. Asimismo, requiere de un marco analítico, indicadores mensurables empíricos y medios de observación (Hufty, 2010).

Los procesos de gobernanza de las sociedades, en otros lugares y tiempo, toman distintas características y el MAG es una manera de analizarlos. La metodología presenta cinco categorías

analíticas: la definición del problema, actores, puntos nodales, normas, y procesos. Los problemas son lo que está en juego. Los actores son individuos o grupos. Su acción colectiva (acuerdos o decisiones) conduce a la formulación de normas (o reglas de juego, o decisiones) que orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva. La acción colectiva resulta de la interacción entre los actores, ya sea conflictiva o cooperativa, de las transacciones, los acuerdos y decisiones tomadas y de su aplicación (Hufty, 2010).

Las interacciones se observan en puntos nodales, espacios físicos o virtuales de interface en donde convergen problemas, procesos, actores y normas. Los procesos son sucesiones de estados por los cuales pasan la interrelación entre actores, normas y puntos nodales. Los procesos, los actores y las normas pueden ser formales, reconocidos por los actores portadores de autoridad en la sociedad observada o informales, definidos por la práctica de los actores (Hufty, 2010).

En la operacionalidad, la gobernanza sería una variable intermediaria. Por un lado, produce efectos sobre la variable dependiente (ejemplo: equidad en el acceso a los servicios de seguridad social), y por otro depende de variables independientes que la determinan (ejemplo: la organización institucional del sistema de seguridad social). A su vez, la gobernanza puede constituir tan sólo un factor entre otros, para explicar el problema bajo estudio (multicausalidad) (Hufty, 2010).

Según Hufty (2010) a partir del uso de las categorías de análisis, la metodología apunta a identificar, la forma como influye la gobernanza en las variables dependientes. Identifica si existen características de los puntos nodales favorables o desfavorables a un cambio del problema bajo estudio. La Tabla 18 presenta un ejemplo simplificado que asume la gobernanza como variable independiente. A través del análisis de los puntos nodales y procesos de interacción, se identifica el lugar específico de intervención (el punto nodal X) para lograr un cambio del problema.

Tabla 18

Proceso de gobernanza como una variable intermedia

Variable independiente	Variable intermediaria	Variable dependiente
Contexto	Proceso de gobernanza	Problema
Factores x_1, x_2, \dots, x_n	Categorías analíticas	Impactos y_1, y_2, \dots, y_n

Nota. Elaboración propia con información de Hufty (2010).

En resumen, el MAG es una metodología con potencial para la investigación en políticas sociales. El concepto de gobernanza definido de forma pragmática, se refiere a los procesos de interacción entre los actores involucrados en los asuntos públicos, para la toma de decisiones o a la formulación de normas sociales (Hufty, 2010).

El MAG habla de procesos de gobernanza presentes en la sociedad y, a diferencia de otros acercamientos, éstos se observan y analizan a partir de una perspectiva la cual no es normativa o

prescriptiva. El MAG desarrolla la metodología en base a disciplinas sociales para diagnosticar los procesos colectivos. Las unidades de análisis constituyen la metodología coherente y articulada para la investigación en políticas sociales (Hufty, 2008).

6.9 Categorías analíticas del MAG

6.9.1 Definición del problema

El MAG analiza situaciones en las cuales un problema es objeto de un proceso de gobernanza, por ejemplo, inequidad en el acceso a salud pública, deforestación en un área protegida, o donde la interacción de los actores produce un resultado inferior a lo esperado. La primera etapa y categoría analítica del MAG es definir el problema o entender lo que está en juego (Hufty, 2010).

Todo problema es una construcción social. Lo que está en juego puede ser diferente para cada actor en el proceso de gobernanza. Cada actor tiene una comprensión de lo que está en juego (observador, persona o grupo que utiliza el MAG para el diagnóstico). Eso se explica por el lugar ocupado en la sociedad, historias, culturas, apremios, objetivos y discursos, los llamados universos de significación. La interacción social y el conflicto mismo es un encuentro de estos universos. El MAG admitiría esa pluralidad de visiones, lo cual implica un alejamiento de la perspectiva como observador o actor. Es un paso esencial para el análisis realista y una solución posible.

La primera herramienta es deconstruir y reconstruir el problema. Ejemplo: un territorio bajo protección y en el centro de demandas incompatibles y/o conflictivas, la deforestación o pérdida de diversidad biológica puede ser el problema mayor para los ecologistas, para los campesinos la propiedad de la tierra, para los indígenas el acceso a los recursos y el mantenimiento de la integridad del territorio, para los madereros el acceso a la madera, para una petrolera el acceso a los recursos minerales del subsuelo, para el estado es el equilibrio entre el desarrollo económico, la conservación y la paz social (Hufty, 2010).

La identificación del problema es objeto de una lucha de poder. Una relación social supone relaciones de poder y la definición del problema puede imponerse por la fuerza o la persuasión. Quien aporta más recursos puede influenciar la definición. Pero, trae descontento y conduce a formas pasivas o activas de resistencia. Una forma de imponer la voluntad es la violencia simbólica, convenciendo a otros agentes que las preferencias dominantes sean la suya (Hufty, 2010).

6.9.2 Las normas

Las normas sociales están en juego. Es decir, las reglas del juego en el primer nivel, y las reglas las cuales determinan quien y como se definen las reglas en el segundo nivel (Hufty, 2010). Los acuerdos y decisiones entre actores, como efecto de los procesos de gobernanza conducen a la

formulación de normas. Estas orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva, como enseña la economía institucional clásica (Commons, 1934).

Las normas se apoyan en valores o creencias e incluyen una prescripción (hacer o no hacer). Cuando las normas son recurrentes se institucionalizan. Estas se estudian como instituciones lo cual implica a la teoría institucional. La elección se apoya sobre una aproximación institucional clásica y evolutiva (Hufty, 2010).

Las normas deben comprenderse desde lo sociológico. Estas pueden ser legales (inscriptas en el derecho positivo del Estado Nación), formales (reconocidas por las autoridades de la sociedad estudiada) o informales (creadas por la práctica de los actores). La ciencia jurídica o la antropología jurídica operarían esas distinciones. El análisis implicaría no la naturaleza de la norma, sino su efectividad. Los diversos sistemas normativos pueden superponerse o estar en concurrencia y coexistir al mismo tiempo para una misma sociedad (Hufty, 2010).

El pluralismo normativo constituye una fuente mayor de conflictividad. El objetivo de los actores es determinar cuáles serán las normas, quien tendrá el derecho de formularlas, y cuáles serán las leyes que definen las reglas del juego entre los actores (Hufty, 2010). Estas son el objeto de una competencia entre los protagonistas y la relación política, ya sea del uso del poder (la capacidad de modificar un comportamiento socialmente limitado por la coacción bajo las cuales operan los actores), de técnicas y maniobras estratégicas (Goodin y Klingemann, 1998).

La aplicación de normas o su respeto depende de factores específicos los cuales demandan una teorización (poder, legitimidad, sanciones, etcétera). Por lo cual, preguntarse el porqué del no respeto de una ley necesita de una variable dependiente de la gobernanza, y, por lo tanto, aplicar el marco propuesto en la investigación (Hufty, 2010).

Las normas pueden ser de tres tipos y remiten a diferentes niveles de análisis según Hufty (2010). Primero, las meta normas (premisas o principios) orientan el contrato social en un sentido amplio, definiendo criterios y valores estructurales; las constitutivas precisan los mecanismos organizativos e institucionales relacionados con el funcionamiento sectorial del objeto o escenario bajo análisis; y tercero, las regulativas, las cuales definen las reglas de conducta apropiadas desde el punto de vista de la sociedad en término de comportamiento, y precisan aprobación/recompensa o desaprobación/castigo.

Las normas expresan el aspecto multi nivel de la gobernanza al ser formuladas en varios niveles y ser transferidas a otros. Las leyes se elaboran a menudo en el ámbito nacional, se transfieren al internacional y a otros países por mecanismos internacionales, donde luego son

transferidas a la esfera local. En cada nivel, hay un proceso de reacción, rechazo, internalización y adaptación. Por ejemplo, la meta norma de participación local se convirtió en un estatuto dominante en el contexto de la cooperación para el desarrollo. Se trasladó al mundo de la conservación a través de los mecanismos de financiación. La conservación participativa (sea ficción o realidad en la práctica) es la norma dominante cuando se implementa un área protegida, sin importar el lugar. Para analizar los procesos de cambio de las normas sociales se utiliza una matriz para dividir las etapas del proceso de producción de las normas, analizar los distintos niveles, y reconocer las relaciones mutuas de condicionamiento (ver Tabla 19) (Hufty, 2010).

Tabla 19

Matriz de análisis de las normas

Niveles	Internacional Nacional Local	Etapas		
		Elaboración	Transmisión	Reacción

Nota. Elaboración propia con información de Hufty (2010).

6.9.3 Los actores

Según Hufty (2010) en un análisis dinámico de los procesos de gobernanza, las normas sociales están ligadas a los actores, conductas, interacciones y condicionadas por su naturaleza, poder, intereses, ideas e historia. Los individuos, grupos o partes interesadas (*stakeholders*) están integrados al análisis, formales o informales (reconocidos o no por la ley o por las autoridades), sin prejuicio. Por ejemplo, las redes sociales forman parte de la realidad de cada sociedad organizada, pero no se integran a un análisis de actores, a pesar de la importancia en muchas decisiones. Por supuesto, no todos los agentes tienen la misma influencia en un arreglo.

Hufty (2010) propone algunas herramientas para analizar los recursos disponibles y las maneras de la influencia de cada actor en el proceso de gobernanza. La primera herramienta es la rejilla descriptiva, en donde se despejan las características de los actores (estado, referencias, recursos controlados, discursos, medios de la acción, etcétera) (ver Tabla 20).

Tabla 20

Rejilla descriptiva de actores

Categoría	Actor 1	Actor 2
Categoría o nivel formal (organización del Estado nacional, provincial, municipal, no gubernamental...)		
Estatus (formal-informal)		
Recursos controlados (económicos, culturales, relacionales, simbólicos...)		
Creencias o ideologías		
Modos de expresión y acción		

Impacto
 Núcleo de responsabilidades o funciones formales y reales cubiertas
 Espacio de intervención
 Posicionamiento frente al problema estudiado

Nota. Elaboración propia con información de Hufty (2010).

Según Hufty (2010) los recursos controlados o movilizados por parte de los actores incluyen los simbólicos, económicos, capital social o cultural. Además, existe una relación entre actores, recursos y poder o capacidad de influenciar sobre la naturaleza de la trama de relaciones, reglas y procedimientos establecidos. El tipo de recursos controlados, la combinación de estos por un actor y la habilidad para movilizarlos en función de los propios intereses potencian el poder para determinar o cambiar las reglas de juego. El MAG propone un análisis situacional del poder relativo de los actores en función de cuatro variables: recursos controlados (económicos; sociales; culturales; y simbólicos); voluntad y capacidad de movilizar los recursos; movilización efectiva en el proceso de gobernanza; e interacción estratégica con los demás actores.

Asimismo, dos dimensiones son consideradas en una evaluación empírica: la objetiva de esas variables (por ejemplo, de qué clase de recursos financieros dispone un actor) y la subjetiva, la cual depende de la percepción de los actores. Esta última importa por la capacidad de aparecer más potente en la realidad como interacción estratégica (Hufty, 2010).

La propuesta es una clasificación de actores en tres categorías según esas cuatro variables: actores estratégicos, relevantes, y secundarios. El análisis se concentrará en los actores estratégicos. El desarrollo conceptual de Prats (2001) define a los actores estratégicos como todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos. En el Recuadro 23 se muestra la importancia de los actores según las cuatro variables.

Para Hufty (2010) los actores relevantes son actores involucrados en la trama institucional y poseen los recursos necesarios para considerarse como estratégicos, pero no movilizan recursos o se ven dominados en el proceso. Los actores de secundarios no tienen el poder suficiente para determinar el cambio de las reglas de juego (ver Tabla 21).

Tabla 21

Importancia de los actores según cuatro variables

	Recursos	Voluntad	Movilización	Impacto
Estratégicos	+	+	+	+
Relevantes	+	-	-	-
Secundarios	-	-	-	-

Nota. Elaboración propia con información de Hufty (2010).

De acuerdo con Hufty (2008) la naturaleza de las interacciones entre los actores puede ser categorizada según la economía institucional clásica y la antropología social en cuatro tipos:

- 1) Las transacciones de negociación determinan las reglas colectivas relativas a la transferencia del derecho de propiedad sobre un objeto o un trabajo (compra, salario). Suponen una relación de igualdad de derecho entre los actores, que puede (pero no debe) ser garantizado por un tercero. La relación transaccional que se establece, desde la persuasión a la coerción, es función del poder de regateo de cada uno de los actores.
- 2) Las transacciones de dirección organizan la producción de bienes y servicios, así como las relaciones de trabajo según el principio de eficiencia. Los actores se encuentran en una relación de desigualdad económica y jurídica, en donde uno ordena y otro obedece, en la medida de las reglas fijadas por las transacciones de negociación.
- 3) Las transacciones de repartición organizan la racionalización y distribución de las riquezas producidas según el principio de sumisión al gobierno o a la autoridad. Suponen una relación de desigualdad entre los actores y la obligación de los sometidos de respetar las decisiones tomadas por el soberano, garantizada por el monopolio de la violencia.
- 4) Las transacciones de reciprocidad son fundamento del capital social e implican un sistema de deuda moral, pero al mismo tiempo de solidificación del tejido social. Un tipo particular de interacción es la red. La identificación de redes, a menudo informales y ligados a las afinidades electivas o a las transacciones de reciprocidad, puede ser una clave importante de la comprensión de ciertos fenómenos.

Las diversas combinaciones de estos cuatro tipos de interacciones corresponden a tipos de relaciones, por ejemplo, el clientelismo, comercio, familia, etcétera. Estos tipos deben ser el objeto de un desarrollo teórico a partir de las observaciones de campo (Hufty, 2010).

6.9.4 Los puntos nodales

Los puntos nodales son interfaces sociales definidas como espacios físicos o virtuales en donde convergen, un proceso de gobernanza, problemas, actores, procesos (tiempo y espacio), y se toman decisiones y concluyen acuerdos para elaborar normas sociales. Ejemplo: una mesa de negociación entre, un consejo de administración, gobierno, estado mayor, consejo comunal, cúpula empresarial, etcétera. Ahí se cruzan universos de significación o visiones del mundo, culturas, discursos o relaciones de fuerza. Por lo cual, identificar los puntos nodales es una puerta de entrada ideal para la observación de los procesos de gobernanza. Un punto nodal se compone de varios niveles de puntos nodales (Hufty, 2010).

Los nodos estudiados dependerán del problema observado. Por ejemplo, para entender cómo un movimiento sindical conformó una propuesta presente en la mesa, el observador tendrá que estudiar varios niveles de puntos nodales en el movimiento sindical.

El análisis reconoce los puntos nodales formales e informales de la trama de los espacios decisorios. La identificación de diferentes nodos, caracterización, relaciones y efectos sobre las variables dependientes permite profundizar sobre las condiciones existentes (favorables o desfavorables) para un proceso de cambio (Hufty, 2010).

6.9.5 Los procesos

Los procesos son sucesiones de estados por el cual pasa un sistema. Las situaciones evolucionan, los procesos retroceden a veces, pero son dinámicos. La idea de proceso introduce la historicidad de modelos de gobernanza. Es posible para un objeto dado o punto nodal, identificar secuencias que permitan evaluar la dirección por la cual evolucionan esos procesos y localizar los factores favorables al cambio (Hufty, 2010).

El análisis de los procesos de cambio identifica los patrones de evolución de los nodos, la trama de interacciones entre actores y la relación con los cambios de las reglas de juego a través del tiempo (representados por una flecha). El análisis de los procesos identifica los patrones de evolución de nodos e interacción de los mismos en el proceso de gobernanza. (Hufty, 2010).

Este apartado promueve el MAG para la investigación en sistemas pensionarios públicos desde un aspecto teórico. También existen una perspectiva promovida por académicos quienes adoptan sus propias definiciones de la buena gobernanza, pero no se encuadran en el marco de los preceptos normativos promovidos por los organismos internacionales.

En resumen, el MAG tiene un gran potencial para comprender los procesos de formulación e implementación de políticas sociales. Se aplica en investigación de políticas y sistemas públicos, temas de salud, ambientales y seguridad pública. Según Hufty (2010) es sometido a pruebas en estudios de caso y es considerado como un trabajo en constante evolución. El MAG constituye un progreso por la facilidad de uso y claridad. Por lo menos, intenta transformar, a través de criterios rigurosos, el concepto vago y a menudo conflictivo de la metodología empírica.

6.10 Instrumento de INAFED 2019

La Guía de Desempeño Municipal (GDM) diseñada por la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2019) se creó para orientar a los municipios mexicanos durante el periodo de gobierno mejorando y consolidando las capacidades institucionales.

La GDM se dirige a las autoridades estatales o municipales, y al personal académico de las Instituciones de Educación Superior (IES) quienes participan como instancias revisoras. La GDM auxilia a los actores estratégicos de la guía y establece un procedimiento homogéneo para revisar los resultados municipales, a fin de lograr resultados consistentes y sustentados, en beneficio del desarrollo institucional de las administraciones municipales de México.

La GDM impulsa la mejora continua desde la dimensión de gestión y desempeño de los gobiernos locales, impulsa las buenas prácticas y promueve una cultura de evaluación permitiendo establecer metas y medir resultados. En este sentido, la GDM apoya al personal académico de las IES a realizar la primera revisión a través de las acciones siguientes (INAFED, 2019):

1. Presentación de la GDM: se presentan los conceptos básicos de la guía con el fin de apoyar al enlace municipal en la mejor comprensión de su funcionamiento. Esto es indispensable para dirigir las actividades y coordinar la participación de todas las áreas de la administración municipal.
2. Proceso de revisión: el INAFED presenta tres esquemas de trabajo de acuerdo con la experiencia adquirida, de utilidad para que los revisores planeen, organicen y coordinen las actividades propias de la revisión, en coordinación con el organismo estatal de desarrollo municipal.
3. Conclusión: independientemente del esquema adoptado, las actividades de la revisión concluyen con la obtención de resultados en la primera revisión y el envío al organismo estatal de desarrollo municipal. Con ello también concluye esta etapa.

La estructura de la nueva GDM está integrada por ocho módulos: organización, hacienda, territorio, servicios, medio ambiente, social, desarrollo económico y gobierno abierto, que a su vez estarán divididos en temas e indicadores, mediante los cuales el INAFED (2019) coadyuvará a los municipios en el desarrollo de sus capacidades institucionales (ver Figura 12).

La GDM considera el acompañamiento del INAFED a las administraciones locales, desde el primer año de gobierno y hasta la conclusión del mismo. Mediante su aplicación, las autoridades municipales contarán con información sobre la situación actual y, emprender acciones de mejora en el curso de la gestión. En este sentido, un eje central de la GDM es impulsar la vinculación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; e integrar un portafolio de herramientas, para brindar atención a las necesidades específicas del Municipio.

El INAFED (2019) reconoce las mejores prácticas identificadas en cada uno de los módulos de la Guía. Para participar en la Guía los municipios deberán: solicitar la incorporación mediante acuerdo del Cabildo estableciendo el compromiso de implementarla en el periodo de gobierno; nombrar un enlace municipal con un perfil específico. Así mismo, la aplicación de la Guía

contribuirá a la atención de los compromisos del Estado Mexicano, como el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La Figura 12 muestra los ocho ejes de la revisión y las categorías cualitativas y cuantitativas. En 2019 solo se aplicaron los primeros dos módulos. Para 2020 se aplicarán el total de los módulos. Asimismo, cada indicador indica la evidencia correspondiente.

Figura 12

Módulos que abarca la metodología de INAFED



Nota. INAFED (2019)

El módulo de organización

La GDM presenta los indicadores de gestión y desempeño del Módulo 1 de organización. El propósito es coadyuvar a los municipios para que cuenten con una base administrativa sólida traducida en una estructura organizacional acorde a las necesidades establecidas en la normatividad y las buenas prácticas. La Tabla 22 expone los temas y el número de indicadores de gestión y desempeño de este módulo con un total de 21.

Tabla 22*Temas y número de indicadores de gestión y desempeño para organización*

		Número de indicadores		
		Gestión	Desempeño	Subtotal
Módulo 1. Organización	1.1 Estructura	4	4	8
	1.2 Planeación	3	1	4
	1.3 Control interno	3	2	5
	1.4 Capacitación	3	1	4
	Subtotal	13	8	21

Nota. INAFED (2019).

Para realizar el diagnóstico se sugiere de acuerdo con INAFED (2019):

1. Estudiar los conceptos y criterios que se localizan al inicio de cada uno de los módulos.
2. Los indicadores de gestión hacen referencia a un conjunto de documentos o evidencias integradas por una serie de elementos, previamente definidos en la Guía.
 - a. Lea el nombre del indicador, ya que hace referencia a un documento o evidencia.
 - b. Revise cada uno de las características o elementos enlistados.
 - c. Marque con 1 si el documento tiene el elemento requerido, en caso contrario marque 0.
 - d. En la parte inferior de cada indicador, registre el número de características o elementos en el cuadro de resultado.
3. Los indicadores de desempeño se caracterizan por ser cuantitativos, por lo que se requieren datos y variables para elaborar el método de cálculo, es decir, aplicar una fórmula matemática:
 - a. Lea el nombre del indicador.
 - b. Comprenda el método de cálculo.
 - c. Identifique las variables que se requieren.
 - d. Realice el cálculo.
 - e. En la parte inferior de cada indicador, registre el resultado de la operación aritmética en el cuadro de resultado.
 - f. Escriba el nombre de la fuente de referencia de la cual se obtuvieron los datos reportados.
4. Una vez concluido el llenado y cálculo de todos indicadores, registre cada resultado en las últimas páginas del documento. Así se contará con un panorama general del Municipio.

La Figura 13 expone los indicadores desglosados por tema para el módulo organización. Asimismo, muestra los parámetros (optimo, en proceso y rechazo) con los rangos que se pueden alcanzar dependiendo de los resultados de la revisión.

El módulo de hacienda

El cuadernillo de trabajo presenta los indicadores de gestión y desempeño del Módulo 2 de hacienda. El propósito del módulo es que las administraciones públicas municipales realicen un

ejercicio del gasto público responsable, eficaz, eficiente y transparente, promoviendo condiciones de bienestar para la población. La Tabla 23 expone los temas y el número de indicadores de gestión y desempeño de este módulo con un total de 19.

Figura 13

Indicadores del módulo de organización

Tema / indicador	Resultado	Parámetros		
		Óptimo	En proceso	Rezago
1.1 Estructura				
1.1.1 Bando de Policía y Gobierno.		Igual a 4	Entre 1 y 3	Igual a 0
1.1.2 Manuales de Organización.		Igual a 3	Entre 1 y 2	Igual a 0
1.1.3 Organigramas.		Igual a 3	Entre 1 y 2	Igual a 0
1.1.4 Tabulador de sueldos o documentos con la estructura salarial del personal de la administración pública municipal.		Igual a 2	Igual a 1	Igual a 0
1.1.5 Unidades administrativas existentes en función del número de unidades administrativas promedio.		Menor o igual a 100	Entre 101 y 115	Mayor a 115
1.1.6 Servidores públicos por cada 1,000 habitantes.		Menor o igual a 8	Entre 9 y 10	Mayor a 10
1.1.7 Nivel salarial del Presidente (a) municipal.		Menor o igual a 1	Entre 1.01 y 1.15	Mayor a 1.15
1.1.8 Participación de las mujeres en puestos de mando medio y superior de la administración municipal.		Mayor o igual a 40	Entre 40.1 y 30	Menor a 30
1.2 Planeación				
1.2.1 Lineamientos de planeación municipal.		Igual a 5	Entre 1 y 4	Igual a 0
1.2.2 Comité o cuerpo colegiado de planeación municipal.		Igual a 3	Entre 1 y 2	Igual a 0
1.2.3 Plan Municipal de Desarrollo.		Igual a 7	Entre 1 y 6	Igual a 0
1.2.4 Índice de Planeación Municipal.		Igual a 100	Entre 99 y 80	Menor a 80
1.3 Control Interno				
1.3.1 Código de Ética Municipal.		Igual a 3	Entre 1 y 2	Igual a 0
1.3.2 Programa de control interno.		Igual a 3	Entre 1 y 2	Igual a 0
1.3.3 Lineamientos para la entrega - recepción de la Administración Pública Municipal.		Igual a 3	Entre 1 y 2	Igual a 0
1.3.4 Auditorías internas realizadas.		Igual a 100	Entre 99 y 80	Menor a 80
1.3.5 Tasa de observaciones documentadas en las auditorías internas.		Igual a 100	Entre 99 y 80	Menor a 80
1.4 Capacitación				
1.4.1 Diagnóstico de las necesidades de capacitación.		Igual a 4	Entre 1 y 3	Igual a 0
1.4.2 Programa de capacitación para los servidores públicos municipales.		Igual a 3	Entre 1 y 2	Igual a 0
1.4.3 Evaluación de la capacitación.		Igual a 3	Entre 1 y 2	Igual a 0
1.4.4 Servidores públicos capacitados.		Mayor o Igual a 80	Entre 79 y 50	Menor a 50

Nota. INAFED (2019).

Tabla 23

Temas y número de indicadores de gestión y desempeño para hacienda

	Número de indicadores		
	Gestión	Desempeño	Subtotal
2.1 Ingresos	3	4	7

Módulo 2.	2.2 Egresos	3	3	6
Hacienda	2.3 Deuda	2	1	3
	2.4 Patrimonio	2	1	3
	Subtotal	10	9	19

Nota. INAFED (2019).

Figura 14

Indicadores del módulo de hacienda

Tema / indicador	Resultado	Parámetros			
		Óptimo	En proceso	Rezago	
2.1 Ingresos					
2.1.1	Ley de ingresos municipal.		Igual a 2	Igual a 1	Igual a 0
2.1.2	Reglamento municipal de catastro.		Igual a 5	Entre 1 y 4	Igual a 0
2.1.3	Sistema de información catastral.		Igual a 3	Entre 1 y 2	Igual a 0
2.1.4	Capacidad financiera.		Mayor o igual a 50	Entre 30 y 50	Menor a 30
2.1.5	Tasa de crecimiento real anual de la recaudación del impuesto predial.		Mayor a 0	Igual a 0	Menor a 0
2.1.6	Tasa de crecimiento real anual de la recaudación por derecho de agua.		Mayor a 0	Igual a 0	Menor a 0
2.1.7	Tasa de crecimiento real anual de la recaudación de otros ingresos propios.		Mayor a 0	Igual a 0	Menor a 0
2.2 Egresos					
2.2.1	Presupuesto de egresos municipal.		Igual a 2	Igual a 1	Igual a 0
2.2.2	Armonización contable.		Igual a 4	Entre 1 y 3	Igual a 0
2.2.3	Cuenta Pública.		Igual a 3	Entre 1 y 2	Igual a 0
2.2.4	Costo de operación.		Menor a 50	Entre 50 y 60	Mayor o Igual a 60
2.2.5	Proporción de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).		Menor o Igual a 5.5	Entre 5.5 y 6.5	Mayor o Igual a 6.5
2.2.6	Balance presupuestario sostenible.		Igual o Mayor a 0		Menor a 0
2.3 Deuda					
2.3.1	Programa para minimizar el peso de la deuda pública en los ingresos municipales.		Igual a 2	Igual a 1	Igual a 0
2.3.2	Proyecto autorizado por el Congreso Local para la contratación de financiamiento y obligaciones.		Igual a 2	Igual a 1	Igual a 0
2.3.3	Nivel de endeudamiento municipal.		Endeudamiento Sostenible	Endeudamiento en Observación	Endeudamiento Elevado o Información insuficiente
2.4 Patrimonio					
2.4.1	Disposición normativa en materia de patrimonio municipal.		Igual a 5	Entre 1 y 4	Igual a 0
2.4.2	Inventario de Bienes (muebles e inmuebles).		Igual a 2	Igual a 1	Igual a 0
2.4.3	Control de bienes muebles e inmuebles.		Mayor o Igual a 80	Entre 79 y 50	Menor o Igual a 50

Nota. INAFED (2019).

La Figura 14 expone los indicadores desglosados por tema para el módulo de hacienda. Asimismo, muestra los parámetros (óptimo, en proceso y rechazo) con los rangos que se pueden alcanzar dependiendo de los resultados de la revisión.

Capítulo 7. Análisis de resultados

7.1 Análisis de la evidencia (presencia/ausencia)

7.1.1 Análisis con la técnica de análisis de contenido

Los resultados se presentan en forma de plantilla siguiendo la lógica del instrumento de INAFED. El formato propuesto incluye la categoría a medir, dimensión, descripción, criterio de verificación, nivel de gestión y desempeño, parámetros, valoración, evidencia y pre análisis breve para cada una de las unidades de análisis en base a la evidencia.

Las minutas obtenidas a través de la PNT como solicitud de acceso a la información pública pasan por un proceso de AC en función de la gobernanza administrativa como parte de la dimensión jurídica, financiera, y la capacidad/eficacia directiva. Las minutas como fuente de información primaria suman en total 52 de 2009 a 2019 cuando concluye la investigación.

A continuación, se describen las unidades de análisis utilizadas en las plantillas de trabajo. Las categorías cualitativas o de gestión suman siete unidades temáticas (clase, familia, etcétera). Mientras las categorías cuantitativas o desempeño suman cuatro unidades. En conjunto todas las categorías miden la calidad de la gobernanza administrativa de los fondos de pensiones en el IPES, y, por ende, de cualquier instituto de pensiones en un gobierno local. Es decir, la técnica de AC aplicada a las minutas contrasta las unidades de análisis propuestas en la literatura científica y las mejores prácticas internacionales con la realidad del IPES. Estas familias son:

- 1) Marco normativo (MNOR).
- 2) Corresponsabilidad en la gestión (CGES).
- 3) Transparencia y rendición de cuentas (TRC).
- 4) Participación no gubernamental en las decisiones (PNGD).
- 5) Código de conducta (CDC).
- 6) Modelo fiduciario (MFID).
- 7) Disciplina financiera (DFIN).
- 8) Capacidad financiera (CFIN).
- 9) Costo de operación (COPE).
- 10) Balance presupuestario sostenible (BPS).
- 11) Proyección de los adeudos de los empleadores (PADE).

Los Recuadros 24 a 34 muestra los resultados aplicando la técnica de AC plasmados en las plantillas de trabajo diseñadas para este fin como herramienta metodológica.

Análisis de categoría uno: el marco normativo

El marco normativo es fundamental para entender las fortalezas y debilidades de una institución (Fukuyama, 2004). El marco jurídico y el modelo de gobernanza refleja la calidad del arreglo institucional que configura el arreglo de gobernanza (Longo, 2010). Las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones (y otros actores) actúan como jugadores (North, 1990), y las interacciones propias de esos juegos poseen una dimensión trascendente. Por tanto, el estudio de las instituciones no se puede centrar en una sola dimensión, es decir, el estudio de las instituciones se debe abordar desde múltiples dimensiones (jurídica, económica, social, política, etcétera).

Las diferentes perspectivas teóricas del nuevo institucionalismo intentan identificar y explicar desde acercamientos transdisciplinarios fenómenos económicos, sociales y políticos complejos a partir de las relaciones e interacciones de los individuos en las organizaciones. El nuevo institucionalismo atiende a los campos organizacionales como unidades de análisis. Los procesos institucionales dan cierta estabilidad a los campos organizacionales, aunque estos evolucionan y no son estáticos, resolviendo mediante consenso negociado socialmente las diferencias de interpretación (Vargas, 2008). Lo importante es identificar complementariedades entre las diversas perspectivas de la nueva economía institucional para analizar ampliamente las interacciones sociales (Schmidt, 2006; Katznelson y Weingast, 2005).

Según Longo (2010) el nuevo institucionalismo incorpora diversas ciencias sociales (como el Derecho), al poner el acento en las reglas de juego, formales e informales, como claves explicativas y predictivas de la acción colectiva que ejerce una doble influencia en lo que se refiere a la gobernanza. Por una parte, destaca la importancia de los marcos institucionales para la comprensión del funcionamiento de la esfera pública en los entornos democráticos, lo que pone de manifiesto limitaciones del instrumental utilizado por algunas disciplinas como el Derecho, con acento en las normas formales; la microeconomía y su énfasis en los incentivos materiales; la economía política de la elección racional, y supuesto, sobre el comportamiento humano y la acción colectiva; y algunos enfoques estrechos de la gestión pública.

En consecuencia, el diseño de leyes pasa por la agenda, la implementación y la evaluación de la política pública. El marco jurídico refleja las preferencias, intereses y las interacciones que se producen entre los actores políticos. Las reformas paramétricas o estructurales al marco jurídico reflejan el interés de los actores por influir en las leyes (ver Tabla 24).

Tabla 24

Plantilla número uno

Unidad de análisis o temática		Valoración			
	Parámetros de gestión	Óptimo (10%)	Proceso (5%)	Rezago (0%)	%
1.- Marco normativo. Código: MNOR	No cumple con disposiciones.				
Dimensión: Jurídica.	Cumple con 2 disposiciones.	10%			10
	Cumple con 4 disposiciones.		5%		5
Nivel: Gestión.	Cumple con 6 disposiciones.	10%			10
	Cumple con 8 disposiciones.	10%			10
Descripción: El fondo debe cumplir y tener un marco legal adecuado para llevar a cabo las tareas derivadas de las atribuciones jurídicas del instituto.	Cumple con 10 disposiciones.	10%			10
	Cumple con 12 disposiciones.				10
Criterios de verificación:	Cumple con 14 disposiciones.	10%			10
1.- Las disposiciones normativas deben estar publicadas y vigentes en los términos establecidos en la Ley.	Cumple con 16 disposiciones.		5%		5
	Cumple con 18 disposiciones.		5%		5
2.- Para acreditar con el 100%, el fondo debe cumplir todos los elementos enlistados en la evidencia.	Cumple con 20 disposiciones.	10%			10
	Si cumple con todas las disposiciones en la materia, que incorporan todos los elementos de la evidencia.				10
	Porcentaje de cumplimiento de la unidad de análisis (%) =				85

- Evidencia verificable: (minutas, leyes, reglamentos, documentos públicos, portal web, manuales, procedimientos, código de conducta, etcétera).
Referente empírico (aspecto de la realidad observable).
La normatividad en materia de gobernanza del fondo de pensiones, debe incorporar los siguientes indicadores:
Enumeración de indicadores (ausencia o presencia)
01) De las disposiciones generales. O
02) Del régimen financiero.
03) Cobro de cuotas a empleadores.
04) De las generalidades de las pensiones.
05) Del sistema de reparto.
06) De las cuentas individuales.
07) De la portabilidad entre regímenes.
08) Del ahorro voluntario y solidario.
09) Del régimen voluntario.
10) De las atribuciones del instituto.
11) Del patrimonio del instituto.
12) De la Junta de Gobierno.
13) Del Consejo de Administración.
14) De la Comisión de Vigilancia.
15) De la Dirección General.
16) El código de conducta de los órganos de gobierno.
17) Del código de conducta para los empleados.
18) De la remuneración de los órganos de gobierno.
19) De los medios de defensa.
20) Transitorios de la Ley de pensiones.

Análisis de resultados en base a la evidencia: el marco legal no habla de un código de conducta (principios éticos) para los miembros de los órganos de gobierno del IPES para disminuir los conflictos de interés. Además, la ley del IPES no remunera a los miembros de los órganos de gobierno por asistir a las reuniones lo cual provoca la evasión de las responsabilidades (como el caso de la Comisión de Vigilancia quien debe supervisar las inversiones del fondo de pensiones y no se ha reunido desde 2009). Es decir, no existen incentivos (económicos, en especie, o de otro tipo) para los miembros de estos órganos. Asimismo, el análisis de las minutas expone que a diez años de la creación del instituto recientemente se contrató un despacho jurídico para el cobro de las aportaciones a los empleadores. Cabe señalar las pocas reformas a la LIPES. La última reforma publicada vigente fue el 17/02/2017.

Nota. La plantilla muestra la codificación y decodificación / interpretación de los contenidos semánticos -textos-minutas-en las estructuras lingüísticas-etcétera).

Nota. La platilla expone los resultados preliminares de la aplicación de la propuesta de instrumento basado en INAFED, el MAG y la evidencia documentada para la medición de la calidad de la gobernanza administrativa en el fondo de pensiones del IPES con siete indicadores cualitativos de gestión y cuatro indicadores cuantitativos de desempeño.

Nota. Objetivo del instrumento: medir la calidad de los mecanismos de gobernanza administrativa (internos y externos) para el fortalecimiento de la gestión y desempeño de los fondos de pensiones del IPES, toma de decisiones de los órganos de gobierno y orientación de la política pública del instituto desde la TER.

Nota. Objetivo de la categoría 1: cumplir con las disposiciones jurídicas publicadas y vigentes en los términos de la Ley.

Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2008, 2010), OCDE (2009), Yermo (2008), Stewart y Yermo (2008), OISP (2010), Sievänen (2014) y Autenne (2017).

Análisis de categoría dos: la corresponsabilidad en la gestión

De acuerdo con la OCDE (2009) la estructura de gobernanza debe asegurar una división apropiada de las responsabilidades operativas y de supervisión, y la idoneidad de quienes tienen tales responsabilidades. Los fondos deben contar con mecanismos apropiados de gestión, control, monitoreo, comunicación e incentivos para estimular la buena toma de decisiones, ejecución adecuada y oportuna, transparencia, revisión y evaluación periódicas.

Para Lynn (2001) la gobernanza del sector público se refiere a las relaciones entre las decisiones adoptadas en nombre del poder público y los resultados del gobierno. La gobernanza se relaciona estrechamente con las instituciones. March y Olsen (1989), en un sentido próximo al de North (2010) hablan de las instituciones como reglas, e incluyen en esta noción las rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizativas y tecnologías alrededor de la actividad política, pero también las creencias, paradigmas, códigos, culturas, conocimiento las cuales rodean y apoyan o contradicen esos roles o rutinas.

El Neoinstitucionalismo económico es esencial porque resalta la calidad, nivel, desempeño, eficiencia de instituciones y transacciones. Estos factores permiten explicar tanto la estabilidad como el cambio institucional, dado que las acciones y la toma de decisiones están guiadas y estructuradas en función de maximizar intereses y metas (Rivas, 2003).

La gestión de activos e inversión de los fondos debe estar regulada. Esto incluye un enfoque integrado de activos y pasivos, tanto para los enfoques institucionales como funcionales, y la consideración de los principios relacionados con la diversificación, dispersión, vencimiento y ajuste de divisas. Las reglamentaciones cuantitativas y los principios de la persona prudente deben evaluarse, teniendo en cuenta los objetivos de seguridad y rentabilidad de los fondos de pensiones de acuerdo con la OCDE (2009).

En ese sentido, la auto inversión debería ser limitada, a menos que existan salvaguardas apropiadas. Debería permitirse la inversión en el exterior para fondos de pensiones, sujetos a principios de gestión prudente. Se debe promover una mayor dependencia de la gestión de riesgos moderna y efectiva, estándares de administración de riesgos industriales para los capitales y otras instituciones involucradas en la provisión de ingresos de jubilación. El desarrollo de técnicas de gestión de activos debe tenerse en cuenta (OCDE, 2009). La Tabla 25 muestra la aplicación de la plantilla de trabajo para la categoría de corresponsabilidad en la gestión en el IPES.

Tabla 25

Plantilla número dos

Unidad de análisis o temática		Valoración				
	Parámetros de gestión	Óptimo (10%)	Proceso (5%)	Rezago (0%)	%	
2.- Corresponsabilidad en la gestión. Código: CGES	No cumple con las disposiciones.				Evidencia verificable: (minutas, leyes, reglamentos, documentos públicos, portal de internet del instituto, manuales, procedimientos, etcétera).	
Dimensión: Eficacia directiva.	Cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 1.	10%			Referente empírico (aspecto de la realidad observable).	
	Cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 2.	10%			La corresponsabilidad en la gestión en materia de gobernanza del fondo de pensiones, debe incorporar los siguientes elementos:	
Nivel: Gestión.	Cumple con disposiciones en materia de acuerdo con el punto 3.			0%	0	Enumeración de indicadores (ausencia o presencia)
	Cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 4.			0%	0	01) Sesiones mínimas por Ley de la Junta de Gobierno.
Descripción: El fondo debe cumplir con las recomendaciones de buenas prácticas de gobernanza en materia de corresponsabilidad en la gestión.	Cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 5.	10%			10	02) Sesiones mínimas del Consejo de Administración.
Criterios de verificación:	Cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 6.			0%	0	03) Sesiones mínimas de la Comisión de Vigilancia.
1.- Las disposiciones deben estar publicadas en los términos de Ley, reglamentos, manuales, procedimientos, etcétera.	Cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 7.			0%	0	04) Número fijo de asesores independientes suficiente.
2.- Para acreditar el 100%, el instituto debe cumplir todos los elementos enlistados en la evidencia.	Cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 8.	10%			10	05) Publicación trimestral de estados de cuenta del fondo.
	Cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 9.	10%			10	06) Cobro judicial a empleadores en los últimos cinco años.
	Cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 10.		5%		5	07) Adecuada gobernabilidad y representatividad en los consejos, comisiones y órganos de gobierno (los estudios empíricos sugieren de 10 a 25 miembros).
	Si cumple todas las disposiciones en la materia, que incorporan todos los elementos de la evidencia.					08) Claridad en la forma en que se toman las decisiones.
						09) La claridad de la misión del instituto y sus capacidades.
						10) Los órganos de gobierno deben poseer en conjunto, habilidades comprobables necesarias para llevar a cabo la función de supervisión eficaz (experiencia, niveles de pericia, perfil profesional, etcétera).
Porcentaje de cumplimiento de la unidad de análisis (%) = 55						

Análisis de resultados en base a la evidencia: la Comisión de Vigilancia (integrada por tres miembros) nunca se ha reunido a diez años de la creación del IPES. La Junta de Gobierno (integrada por ocho miembros) se limita a reunirse solo una vez a como marca la Ley de Pensiones del Estado de Sinaloa (LIPES). El Consejo de Administración (integrado por siete miembros) solo cumple con las sesiones mínimas que pide la Ley del IPES y a veces no cumple con todas las reuniones. Cabe señalar que el artículo 86 de la LIPES dice: “el Consejo de Administración sesionará cuando menos cuatro veces al año y esas fechas serán fijadas por los integrantes del Consejo” (p. 22). Por su parte, el artículo 91 de la LPES, dice: “la Comisión de Vigilancia sesionará cuando menos dos veces al año, pudiendo reunirse en forma extraordinaria las veces que sea necesario” (p. 23). Finalmente, el artículo 76 de la LPES, dice: “la Junta de Gobierno será dirigida por su presidente y deberá reunirse ordinariamente cuando menos una vez al año, preferentemente en el mes de diciembre y extraordinariamente cuantas veces sea convocado por su presidente, de propia iniciativa o a petición de las dos terceras partes de los integrantes” (p. 19). Además, el análisis muestra que el número de miembros en los órganos de gobierno es inferior comparado con el número de integrantes en órganos similares de otros países (como Japón con 20 miembros) quienes están en los primeros lugares de transparencia y rendición de cuentas. En 2019, de forma tardía se contrataron los servicios de un despacho jurídico para el cobro de las aportaciones de los empleadores. No hay evidencia de la contratación de asesores independientes, ONG, académicos, entre otros que estén asesorando al instituto o estén presentes en las reuniones de los órganos de gobierno.

Nota. Objetivo de la categoría 2: conocer el grado de corresponsabilidad en la gestión de los fondos de pensiones en el IPES.

Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2008, 2010), OCDE (2009), Yermo (2008), Stewart y Yermo (2008), OISP (2010), Sievänen (2014) y Autenne (2017).

Análisis de categoría tres: la transparencia y rendición de cuentas

Las autoridades deben adoptar procesos de supervisión claros y consistentes. Los procedimientos y reglas del supervisor de pensiones, y las actualizaciones de estas, deberán publicarse. Además, la autoridad debe operar en un ambiente transparente y proporcionar un informe regular -por lo menos cada año y de manera oportuna- sobre el desempeño de la política, explicando los objetivos y describiendo los esfuerzos por alcanzarlos (OISP, 2010).

La autoridad debe estar sujeta a los requisitos de auditoría e informes para evaluar si cumple sus responsabilidades. De modo que el mandato y funciones de la autoridad no puedan cambiarse de manera *ad-hoc*. Al dirigir o reemplazar la administración de fondos o planes de pensiones, las autoridades deben explicar y dar aviso oportuno de las razones para la acción supervisora.

Asimismo, implementar mecanismos transparentes para revelar la información y publicar las decisiones sobre intervenciones y sanciones, donde correspondan, sujetos a los requisitos de confidencialidad relevantes. Además, las autoridades deben proporcionar y publicar regularmente información clara y precisa para la industria y público general: la situación financiera de la industria de fondos de pensiones, u observaciones sobre eventos importantes en el sector (OISP, 2010).

En conclusión, la transparencia y rendición de cuentas abarca de acuerdo con la literatura científica: el reglamento de acceso a la información pública; publicación trimestral de las finanzas; publicación de la asignación de la cartera; información general del fondo de pensiones; información sobre rendimientos del fondo; información sobre el gasto de operación del instituto; convenios firmados; auditoría interna y externa sobre la situación financiera del instituto por despachos; disponibilidad de las minutas de los órganos de gobierno en internet; comité de ética del instituto de pensiones; órgano de control interno; respuesta a todas las solicitudes de acceso a la información; lista de empleadores deudores con los montos; contar con una unidad de transparencia y acceso a la información pública; diagnóstico de transparencia y acceso a la información pública; funcionamiento del portal web propio con una sección específica del menú de transparencia y acceso a la información; programa operativo para garantizar la transparencia y el acceso a la información; recursos necesarios para garantizar la transparencia y el acceso a la información; eficacia en la atención de solicitudes de acceso a la información; y, cumplimiento de obligaciones de transparencia (tiempo de respuesta). La Tabla 26 muestra la aplicación de la plantilla de trabajo para la categoría de transparencia y rendición de cuentas en el IPES.

Tabla 26

Plantilla número tres

Unidad de análisis		Valoración			Valoración	
3.- Transparencia y rendición de cuentas. Código: TRC Dimensión: Eficacia directiva.	Parámetros de gestión	Óptimo (10%)	Proceso (5%)	Rezago (0%)	%	Evidencia verificable: (minutas, leyes, reglamentos, documentos públicos, portal de internet del instituto, manuales, procedimientos, etcétera). Referente empírico (aspecto de la realidad observable).
	No cumple con disposiciones.					La transparencia y rendición de cuentas en la gobernanza del fondo de pensiones, debe incorporar los siguientes elementos:
	Cumple con 2 disposiciones.	10%			10	Enumeración de indicadores (ausencia o presencia)
	Cumple con 4 disposiciones.	10%			10	01) Reglamento de transparencia y acceso a la información pública.
	Cumple con 6 disposiciones.	10%			10	02) Publicación trimestral de los estados financieros básicos.
	Cumple con 8 disposiciones.	10%			10	03) Publicación de la asignación de la cartera.
	Cumple con 10 disposiciones.		5%		5	04) Información general del fondo de pensiones.
	Cumple con 12 disposiciones.				5	05) Información sobre los rendimientos del fondo.
		10%			10	06) Información sobre el gasto de operación del instituto.
			5%		5	07) El instituto cuenta con mecanismos de coordinación con instancias estatales o federales competentes en materia de transparencia y acceso a la información pública (convenios firmados).
		10%			10	08) Auditoría interna sobre la situación financiera del instituto.
			5%		5	09) Auditoría externa sobre la situación financiera del instituto (contratación de despachos especialistas).
					5	10) Disponibilidad de las minutas de los órganos de gobierno en la página de internet del instituto de pensiones de Sinaloa.
		10%			10	11) Comité de ética del instituto de pensiones.
			5%		5	12) Órgano de control interno del instituto.
		10%			10	13) Respuesta a todas las solicitudes de acceso a la información.
					5	14) Lista de empleadores deudores con los montos.
					5	15) Tiene una unidad de transparencia y acceso a la información pública.
					5	16) El instituto cuenta con un diagnóstico de transparencia y acceso a la información pública.
					5	17) Funcionamiento del portal web propio con una sección específica del menú de transparencia y acceso a la información pública.
					5	18) El instituto cuenta con un programa operativo para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.
					5	19) El instituto cuenta con los recursos necesarios para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.
					5	20) Eficacia en la atención de solicitudes de acceso a la información.
					5	Cumplimiento de obligaciones de transparencia (tiempo de respuesta).
	Porcentaje de cumplimiento de la unidad de análisis (%) =				85	

Análisis de resultados en base a la evidencia: las minutas no están disponibles en la página web del IPES para la consulta de los interesados. Las minutas se deben de solicitar mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) para poder analizarlas. Por otra parte, el portal del IPES, aunque cuenta con una sección de transparencia y rendición de cuentas al momento de consultarlo no funcionaba esa sección del menú. Asimismo, no se pudo conseguir la lista de empleadores morosos con los montos respectivos ante el instituto por los medios oficiales como la PNT. El portal de internet del IPES no muestra quienes son los empleadores deudores. La lista de empleadores morosos se consiguió gracias al STASE.

Nota. Objetivo de la categoría 3: garantizar la transparencia y el acceso a la información pública para la ciudadanía.

Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2008, 2010), OCDE (2009), Yermo (2008), Stewart y Yermo (2008), OISP (2010), Sievänen (2014) y Autenne (2017).

Análisis de categoría cuatro: la participación no gubernamental

La buena gobernanza de las autoridades de supervisión de fondos puede resumirse en cuatro categorías: independencia, porque requiere la aclaración de las responsabilidades y atribuciones de la autoridad, procesos para designar su consejo directivo, y la capacidad de asegurar recursos y funcionar sin influencias indebidas; responsabilidad, porque involucra las auditorías externas, una organización interna apropiada, y la medición del desempeño; transparencia, porque requiere asegurar que los objetivos y logros de la autoridad se comprendan, y el establecimiento de una relación consultiva con la industria; integridad, porque requiere códigos de conducta, discreción en el uso de sus atribuciones, controles internos, y personal competente (OISP, 2010).

La auditoría es una buena práctica para las autoridades de supervisión para monitorear la consistencia y transparencia del proceso de toma de decisiones, eficacia de las prácticas de gestión de riesgos, y eficiencia e idoneidad del uso de los recursos. Además, de procedimientos claros y documentados para la toma de decisiones, con procesos para elevar las decisiones hasta el nivel apropiado de autoridad, revisando y documentando las decisiones (OISP, 2010).

Para Stewart y Yermo (2008) es esencial identificar los desafíos de gobernabilidad que enfrentan los formuladores de políticas para fortalecer los acuerdos de gobernanza en los fondos, porque las fallas en la toma de decisiones y orientación de la política pública podrían resolverse mediante una representación equilibrada de los interesados en el órgano rector, y niveles de pericia más elevados (mediante administradores independientes).

En las intervenciones de gran impacto, debe existir separación entre quien es la autoridad y propone intervenciones, y quienes toman la decisión final, para que el alcance de la acción de urgencia se equilibre mediante un proceso de revisión (OISP, 2010).

Finalmente, remarcar la necesidad de: contar con asesores independientes en los órganos de gobierno; ONG afines a temas de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública, combate a la corrupción, defensa de los derechos laborales, etcétera; solicitar la evaluación de calificadoras de riesgo internacionales; realizar estudios actuariales externos; someterse a las auditorías de órganos autónomos (ASE, ASF); aprovechar la supervisión de órganos reguladores nacionales o internacionales de distinto ámbito de gobierno; establecer un comité de trabajadores no ligados al sindicato oficial o de forma directa; vincular con grupo integrados por docentes de universidades; invitar a la comisión mixta del trabajo del Congreso local a las reuniones; y, solicitar el consejo de expertos en fondos de pensiones como bancos y aseguradoras (ver Tabla 27).

Tabla 27

Plantilla número cuatro

Unidad de análisis o temática		Valoración			
	Parámetros de gestión	Óptimo (10%)	Proceso (5%)	Rezago (0%)	%
4.- Participación no gubernamental en las decisiones. Código: PNGD	No cumple con disposiciones.				
Dimensión: Eficacia directiva.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 1.			0%	0
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 2.			0%	0
Nivel: Gestión.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 3.	10%			10
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 4.	10%			10
Descripción: El fondo cumple con recomendaciones de buenas prácticas de gobernanza de fondos para evitar las decisiones discrecionales de los miembros de los órganos de gobiernos.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 5.	10%			10
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 6.	10%			10
Criterios de verificación: 1.- Las disposiciones deben estar publicadas en la Ley, reglamentos, manuales, procedimientos, códigos de conducta, etcétera.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 7.			0%	0
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 8.			0%	0
2.- Para acreditar el 100%, el instituto debe cumplir todos los elementos enlistados en la evidencia.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 9.	10%			10
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 10.			0%	0
	Cumple todas las disposiciones, que incorporan todos los elementos de la evidencia.	10%			
Porcentaje de cumplimiento de la unidad de análisis (%) =					50

Análisis de resultados en base a la evidencia: la participación no gubernamental en las decisiones del instituto recae solo en los órganos de gobierno. No se incluyen actores no gubernamentales o expertos en los temas a tratar en las reuniones. Las sesiones son muy discrecionales y no se mencionan los nombres de ningún asesor independiente en los contenidos de las minutas. Un avance sería integrar a las reuniones de los órganos de gobierno representantes como: consultores independientes, académicos, diputados locales, ONG, órganos autónomos (ASE, ASF, etcétera), auditores privados, gerentes de bancos, entre otros actores y que, además, fueran remunerados por su asistencia. Asimismo, se debe de transitar a un formato de reuniones públicos donde puedan acudir los medios de comunicación e interesados.

Nota. Objetivo de la categoría 4: identificar los actores no gubernamentales que pueden influir positivamente en las decisiones del instituto.

Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2008, 2010), OCDE (2009), Yermo (2008), Stewart y Yermo (2008), OISP (2010), Sievänen (2014) y Autenne (2017).

Análisis de categoría cinco: el código de conducta

La autoridad debe adherirse a propias prácticas de buena gobernanza (incluyendo códigos éticos, sistemas de gestión de riesgos internos, y medición del desempeño) y ser públicamente responsable por estas. En este sentido, las autoridades deben establecer e implementar principios de gobernanza para mantener la credibilidad y autoridad moral necesaria para promover buenas prácticas entre las entidades bajo supervisión (OISP, 2010).

Estos mecanismos de gobernanza abarcan controles de inversión para asegurar la buena gestión de los recursos, códigos de conducta (principios éticos/códigos de gobernanza), resistencia a la influencia política indebida, fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, manejo adecuado del modelo fiduciario, prevención del riesgo financiero mediante seguros y restringir intervenciones discrecionales de órganos de gobierno mediante ordenamientos legales (Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014).

Las autoridades deben ser monitoreadas por un consejo directivo de tamaño variable. La remuneración de los altos ejecutivos de esta autoridad podría publicarse para ofrecer mayor transparencia. Además, la autoridad de supervisión de pensiones debe establecer y adherirse a un código de gobernanza que describa los controles internos apropiados, el equilibrio de poderes, y los procesos eficaces para la gestión de riesgos y el desempeño. Se debe establecer un código de conducta que se haga cumplir entre todos los miembros del personal.

Las autoridades deben hacerse responsables de su conducta y actividades mediante acuerdos de responsabilidad pública, los cuales serán variables dependiendo de las circunstancias específicas, y podrían incluir responsabilidades ante organismos gubernamentales, o miembros y beneficiarios de fondos o planes de pensiones (OISP, 2010).

En resumen, los parámetros de un código de conducta abarcan: las disposiciones generales; la composición del comité de ética; los deberes de la Junta de Gobierno; los deberes del Consejo de Administración; los deberes de la Comisión de vigilancia; los deberes de la Dirección General; los deberes como profesional del servicio público; los deberes para con los derechohabientes; la prevención de los conflictos de interés; y finalmente, las remuneraciones y sanciones de todos los actores involucrados en la toma de decisiones del instituto de pensiones. La Tabla 28 muestra la aplicación de la plantilla de trabajo para la categoría de código de conducta en el Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa.

Tabla 28

Plantilla número cinco

Unidad de análisis o temática	Parámetros de gestión	Valoración			%	
		Óptimo (10%)	Proceso (5%)	Rezago (0%)		
5.- Código de conducta (Principios éticos de los órganos de gobierno). Código: CDC	Los miembros de los órganos de gobierno no cumplen con disposiciones en la materia.					Evidencia verificable: (minutas, leyes, reglamentos, documentos públicos, portal web, manuales, procedimientos). Referente empírico (aspecto de la realidad observable). El código de conducta de los miembros de los órganos de gobierno en materia de gobernanza del fondo de pensiones del instituto, debe incorporar los siguientes elementos:
Dimensión: Jurídica.	Se cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 1.			0%	0	Enumeración de indicadores (ausencia o presencia) 01) Disposiciones generales. 02) De la composición del comité de ética. 03) De los deberes de la Junta de Gobierno. 04) De los deberes del Consejo de Administración. 05) De los deberes de la Comisión de vigilancia. 06) De los deberes de la Dirección General. 07) De los deberes como profesional del servicio público. 08) De los deberes para con los derechohabientes. 09) De la prevención de conflictos de interés. 10) De las remuneraciones y sanciones.
	Se cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 2.			0%	0	
Nivel: Gestión.	Se cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 3.			0%	0	
	Se cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 4.			0%	0	
Descripción: Los órganos de gobierno cumplen con los principios éticos de buenas prácticas de gobernanza de fondos de pensiones.	Se cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 5.			0%	0	
Criterios de verificación: El código de conducta debe estar publicado en los términos de la Ley de los gobiernos locales para empleados y órganos de gobierno.	Se cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 6.			0%	0	
	Se cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 7.			0%	0	
	Se cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 8.			0%	0	
	Se cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 9.			0%	0	
	Se cumple con disposiciones en la materia de acuerdo con el punto 10.			0%	0	
	Los miembros de los órganos de gobierno cumplen con todas las disposiciones que incorporan todos los elementos de la evidencia.					

Porcentaje de cumplimiento de la unidad de análisis (%) = 00

Análisis de resultados en base a la evidencia: el código de conducta (principios éticos) entre los miembros de los órganos de gobierno no existe. El tema no se trata en las sesiones. El código es una de las recomendaciones más importantes de parte de los expertos y organismos internacionales porque evita los conflictos de interés entre los miembros. Además, no se puede sancionar a los miembros con la expulsión de la Junta, Consejo o la Comisión. La falta de un código de conducta puede ocasionar que algún miembro de los órganos de gobierno actúe en contra del interés general a sabiendas que no habrá consecuencias. Es decir, que no habrá sanción de ningún tipo.

Nota. Objetivo de la categoría 5: determinar si los miembros de los órganos de gobierno tienen un código de conducta y cumplen con él.

Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2008, 2010), OCDE (2009), Yermo (2008), Stewart y Yermo (2008), IOPS (2010), Sievänen (2014) y Autenne (2017).

Análisis de categoría seis: el manejo del modelo fiduciario

El modelo fiduciario requiere un marco regulatorio adecuado para las pensiones de manera integral, dinámica y flexible (por la complejidad de esquemas) para garantizar la protección de los miembros y beneficiarios del plan de pensiones, la solidez de los planes y fondos de pensiones, y la estabilidad de la economía en conjunto. Sin embargo, este marco no debería generar una carga excesiva para los mercados de pensiones, las instituciones o los empleadores (OCDE, 2009).

El desarrollo del modelo fiduciario y los fondos debe acompañarse del fortalecimiento de la infraestructura del mercado financiero y el marco regulatorio (incluyendo el desarrollo de nuevos instrumentos financieros tales como mercados indexados a la inflación y el mejor funcionamiento de los mercados de rentas vitalicias). En ese sentido, la regulación debería promover igualdad de condiciones entre los diferentes operadores y tener en cuenta la utilidad de un enfoque funcional. La competencia justa debería beneficiar a los consumidores y permitir el desarrollo de mercados adecuados de pensiones.

El modelo fiduciario debe cumplir los principios, directrices y estándares internacionales de la OCDE (2009) y la IOPS (2010), así como las leyes locales de los sistemas de pensiones. El esquema debe cumplir disposiciones generales del modelo asentadas en la legislación estatal vigente y publicada (régimen financiero, régimen de repartos, sistema de CI, régimen voluntario, portabilidad de derechos, órganos de gobierno para la toma de decisiones, atribuciones, patrimonio, medios de defensa, código de conducta, transitorios, etcétera).

En resumen, la gobernanza del sistema de pensiones incluye: que miembros de los órganos de gobierno cumplan los requisitos de elegibilidad profesional estrictos como son conocimientos académicos, formación profesional y experiencia comprobable en la gestión de inversiones en el sector privado y público; un seguro de pasivos para disminuir el riesgo en las inversiones en caso de las minusvalías en los mercados; obtener rendimientos por las inversiones de los fondos por encima de la media del mercado de capitales; incentivos económicos (bonos) a la permanencia a los trabajadores próximos a jubilarse; el pago oportuno a los pensionados municipales o estatales manteniendo al mínimo las quejas; el trámite para quienes están en proceso de jubilación de manera ágil; iniciativas de ley en el Congreso local para la mejora continua del modelo fiduciario; la diversificación del fondo de pensiones; y finalmente, la sostenibilidad financiera y social de los fondos a largo plazo de acuerdo con estudios actuariales de órganos autónomos, despachos privados y calificadoras de riesgo (ver Tabla 29).

Tabla 29

Plantilla número seis

Unidad de análisis		Valoración		
	Parámetros de gestión	Óptimo (10%)	Proceso (5%)	Rezago (0%)
6.- Manejo del modelo fiduciario. Código: MFID	No cumple disposiciones en la materia.			
Dimensión: Eficacia directiva.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 1.	10%		
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 2.		0%	0
Nivel: Gestión.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 3.		0%	0
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 4.	10%		10
Descripción: El instituto cumple con recomendaciones de buenas prácticas de gobernanza de fondos de pensiones para el modelo fiduciario.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 5.	10%		10
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 6.	10%		10
Criterios de verificación: Las disposiciones normativas deben estar publicadas en los términos de la Ley de los gobiernos locales.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 7.	10%		10
	Se cumple disposiciones de acuerdo con el punto 8.	10%		10
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 9.		0%	0
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 10.	10%		10
	Si cumple todas las disposiciones en la materia, que incorporan todos los elementos de la evidencia.			
	Porcentaje de cumplimiento de la unidad de análisis (%) =			70

Evidencia verificable: (minutas, leyes, reglamentos, documentos públicos, portal de internet del instituto, manuales, procedimientos, etcétera).
Referente empírico (aspecto de la realidad observable).
El manejo adecuado del modelo fiduciario en materia de gobernanza del fondo de pensiones, debe incorporar los siguientes elementos:
Enumeración de indicadores (ausencia o presencia)
01) Disposiciones generales del modelo fiduciario asentadas en la legislación estatal vigente y publicada (régimen financiero, régimen de repartos, sistema de cuentas individuales, régimen voluntario, portabilidad de derechos, órganos de gobierno para la toma de decisiones, atribuciones, patrimonio, medios de defensa, código de conducta de los actores, transitorios, etcétera).
02) Los miembros de los órganos de gobierno cumplen requisitos de elegibilidad profesional estrictos como son: conocimientos académicos, formación profesional y experiencia comprobable en la gestión de inversiones en el sector privado y público.
03) El modelo fiduciario cuenta con un seguro de pasivos que disminuya el riesgo en las inversiones en caso de una minusvalía en los mercados.
04) El modelo fiduciario está diseñado para obtener rendimientos por las inversiones de los fondos por encima de la media del mercado de capitales.
05) El modelo fiduciario cuenta con incentivos económicos (bonos) a la permanencia a los trabajadores próximos a jubilarse.
06) El modelo fiduciario permite el pago oportuno a los pensionados municipales o estatales manteniendo al mínimo las quejas.
07) El modelo fiduciario posibilita realizar el trámite para quienes están en proceso de jubilación de manera ágil y sin contratiempos.
08) Existen iniciativas de ley en el congreso local para la mejora continua del modelo fiduciario municipal o estatal.
09) El modelo fiduciario asegura la sostenibilidad financiera y social del fondo de pensiones del instituto a largo plazo de acuerdo con estudios actuariales de órganos autónomos, despachos privados y calificadoras de riesgo.
10) El modelo fiduciario contempla la diversificación del fondo de pensiones.

Análisis de resultados en base a la evidencia: los miembros de los órganos de gobierno no cumplen requisitos de elegibilidad profesional estrictos como son: conocimientos académicos, formación profesional y experiencia comprobable en la gestión de inversiones en el sector privado y público. En este sentido, el modelo fiduciario es manejado por integrantes con un perfil bajo. El análisis expone que el modelo fiduciario no cuenta con un seguro de pasivos que disminuya el riesgo en las inversiones en caso de una minusvalía en los mercados. El punto más grave advierte que el modelo fiduciario no asegura la sostenibilidad financiera y social del fondo de pensiones del instituto a largo plazo. Las proyecciones financieras del IPES indican que el quiebre del sistema se presentará en 2022. Un punto preocupante es que existe una rotación de empleados nuevos en los puestos del IPES lo que ocasiona que la curva de aprendizaje se mantenga constante. Es decir, no existe una seguridad de que los trabajadores se vuelvan especialistas en los puestos lo que impactara en el modelo fiduciario del IPES.

Nota. Objetivo de la categoría 6: establecer si el modelo fiduciario cumple principios, directrices y estándares internacionales de la OCDE y la IOPS.

Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2008, 2010), OCDE (2009), Yermo (2008), Stewart y Yermo (2008), IOPS (2010), Sievänen (2014) y Autenne (2017).

Análisis de categoría siete: la disciplina financiera

Para la OCDE (2009) los planes ocupacionales privados deben financiarse. Si bien la financiación total existe en principio para los planes de aportación definida, otros tipos de planes deberían sujetarse a reglas mínimas u otros mecanismos para garantizar el financiamiento de los pasivos de pensiones. Se permite la flexibilidad para la subfinanciación temporal limitada en circunstancias restringidas. Se considera el desarrollo de requisitos, pero flexibles de capital mínimo/garantía en los fondos, teniendo en cuenta la naturaleza a largo plazo de los pasivos.

Asimismo, las reglamentaciones fiscales y prudenciales deberían fomentar un nivel de financiación prudente. En general, deben prohibirse los planes privados de reparto sin reparto a nivel de empresa individual. Deben establecerse métodos de cálculo para la valoración de los activos y la financiación de los pasivos, incluidas las técnicas actuariales y reglas de amortización, y basadas en normas transparentes, así como comparables.

También, deben establecerse los mecanismos de liquidación idóneos. Deben establecerse disposiciones (incluidos, cuando sea necesario, los derechos de los acreedores prioritarios para los fondos de pensiones) para garantizar que las cotizaciones adeudadas al fondo por el empleador se paguen en caso de insolvencia, de conformidad con las leyes nacionales.

Según la OISP (2010) debe establecerse una supervisión efectiva de los fondos y planes de pensiones centrándose en el cumplimiento legal, control financiero, examen actuarial y supervisión de los gerentes. Deben instituirse organismos de supervisión apropiados, dotados de personal adecuado y financiados, para llevar a cabo la supervisión fuera de la sede y en el sitio, al menos para algunas categorías de fondos y, cuando haya problemas. Los órganos de supervisión deberían estar dotados de las facultades reglamentarias y de supervisión sobre los planes individuales, a fin de evitar irregularidades en los métodos de distribución y gastos.

En consecuencia, la necesidad de un seguro de insolvencia u otros esquemas de garantía debe evaluarse. Estos mecanismos pueden recomendarse en algunos casos, pero en un marco adecuado. Además, es importante diversificar el portafolio de inversiones del fondo de pensiones en diferentes instrumentos financieros nacionales e internacionales para reducir el riesgo; y el uso de sistemas informáticos financieros de monitoreo de gestión para supervisar el rendimiento de las inversiones del fondo y los peligros del mercado. La Tabla 30 muestra la aplicación de la plantilla de trabajo para la categoría de disciplina financiera en el IPES.

Tabla 30

Plantilla número siete

Unidad de análisis		Valoración		
	Parámetros de gestión	Óptimo (10%)	Proceso (5%)	Rezago (0%)
7.- Disciplina financiera. Código: DFIN	El modelo fiduciario no cumple con disposiciones en la materia.			
Dimensión: Financiera.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 1.			0%
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 2.			0%
Nivel: Gestión.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 3.		5%	5
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 4.	10%		10
Descripción: El instituto cumple en materia de disciplina financiera.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 5	10%		10
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 6.	10%		10
Criterios de verificación: La evidencia debe estar contenida en minutas, leyes, reglamentos, documentos públicos, portal de internet del instituto, manuales, procedimientos, etcétera.	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 7.		5%	5
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 8.	10%		10
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 9.	10%		10
	Cumple con disposiciones de acuerdo con el punto 10.		5%	5
	Si cumple con todas las disposiciones en la materia, que incorporan todos los elementos de la evidencia.			

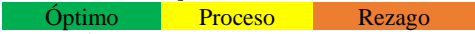
Porcentaje de cumplimiento de la unidad de análisis (%) = 65

Análisis de resultados en base a la evidencia: la disciplina financiera está en proceso. Se observa que no existe la contratación de un seguro para la prevención del riesgo. Es decir, de presentarse una minusvalía en los mercados nacionales e internacionales los rendimientos de los fondos se verían afectados. Además, no se analiza en las reuniones otros instrumentos para invertir. Las auditorías se hacen esporádicamente (en algunos casos cada tres años). Por otra parte, recientemente se ha tratado el cobro a los empleadores, pero no se habían tomado medidas firmes en los últimos dos años.

Nota. Objetivo de la categoría 7: establecer si se cumplen las disposiciones en materia de responsabilidad hacendaria, aplicación de reglas, criterios en el manejo de recursos, contratación de obligaciones, para asegurar una gestión responsable y sostenible de las finanzas, generando condiciones favorables para garantizar la gobernanza administrativa del fondo de pensiones.

Nota. Elaboración propia con información de Clark y Urwin (2008, 2010), OCDE (2009), Yermo (2008), Stewart y Yermo (2008), IOPS (2010), Sievänen (2014) y Autenne (2017).

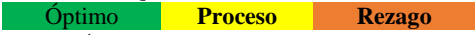
Tabla 31*Plantilla número ocho*

Unidad de análisis o temática	Parámetros	Valoración
8.- Capacidad financiera. Código: CFIN		Evidencia verificable: (minutas, estados financieros, portal web, auditorías, estudios actuariales, etcétera).
Dimensión: Financiera. Nivel: Desempeño en los ingresos de instituto.	Variable 1: Monto de ingresos propios en 2018= \$ 84 436 920 (Total de ingresos = cuotas y aportaciones de seguridad social + otros beneficios)	Rangos: La capacidad financiera (CF) en materia de gobernanza del fondo de pensiones del instituto, de acuerdo con la metodología de INAFED 2019 debe oscilar entre los siguientes rangos:
Descripción: Es la capacidad que tiene el instituto para operar y llevar a cabo inversiones o pagos en un determinado periodo, tanto corto, medio o largo plazo con el fin de lograr los objetivos determinados.	Variable 2: Gasto corriente ejercido en el 2018= \$ 69 499 142 (Total del gasto y otras pérdidas) =Fórmula= CF=[Monto ingresos 2018 / Gasto corriente 2018] *100 CF=[84 436 920/69 499 142]*100=1.2149*100= 121.49	01) Óptimo (mayor o igual a 50). 02) En proceso (entre 30 y 50). 03) Rezago (menor a 30).
Método de cálculo: [Monto de ingresos propios en el año evaluado/Gasto corriente en el año evaluado]*100	Estatus: 	
Análisis de resultados en base a la evidencia: La capacidad financiera del instituto es óptimo en este momento bajo el supuesto que los empleadores no se atrasen en las aportaciones y cuotas. Además, que la Secretaría de Finanzas canalice en tiempo y forma los recursos al IPES.		

Nota. Objetivo de la categoría 8: calcular la capacidad financiera del instituto de pensiones.

Nota. Elaboración propia con información de Valuaciones Actuariales del Norte (2018), IPES (2019) y la ASE (2019).

Tabla 32*Plantilla número nueve*

Unidad de análisis o temática	Parámetros	Valoración
9.- Costo de operación (CO). Código: COPE		Evidencia verificable: (minutas, estados financieros, portal web, auditorías, estudios actuariales, etcétera).
Dimensión: Financiera. Nivel: Desempeño en los egresos del instituto.	Variable 1: Gasto corriente en 2018= \$ 6 906 442	Rangos: El costo de operación (CO) en materia de gobernanza del fondo de pensiones del instituto, de acuerdo con la metodología de INAFED 2019 debe oscilar entre los siguientes rangos:
Descripción: Son los gastos que están relacionados con la operación de una dependencia, o para el funcionamiento del instituto. Ellos son el costo de los recursos utilizados por una organización sólo para mantener su existencia.	Variable 2: Egresos totales en 2018= \$ 69 499 142 =Fórmula= CO=[Gasto corriente 2018 / Egresos totales en 2018] *100 CO=[6 906 442/69 499 142]*100= 0.0093*100= 9.93	01) Óptimo (menor a 50). 02) En proceso (entre 50 y 60). 03) Rezago (mayor o igual a 60).
Método de cálculo: [Gasto corriente en el año evaluado/Egresos totales en el año evaluado]*100	Estatus: 	
Análisis de resultados en base a la evidencia: El costo de operación del instituto en relación con los egresos es óptimo, es decir, el IPES tiene para operar y mantener su existencia porque minimiza el gasto corriente y los egresos están por debajo de los ingresos propios.		

Nota. Objetivo de la categoría 9: calcular el costo de operación del instituto de pensiones.

Nota. Elaboración propia con información de Valuaciones Actuariales del Norte (2018), IPES (2019) y la ASE (2019).

Tabla 33

Plantilla número diez

Unidad de análisis o temática	Parámetros	Valoración
<p>10.- Balance presupuestario sostenible. Código: BPS Dimensión: Financiera. Nivel: Desempeño en los egresos del instituto. Descripción: Definido en términos del Artículo 2, fracción II de la LDF. Es el monto absoluto que corresponde al balance presupuestario. Se expresa como valor positivo en el caso de ser superávit, y como valor negativo en el caso de ser déficit. Método de cálculo: [Ingreso total anual en el año evaluado - Gastos totales en el año evaluado (excepto amortización de la deuda)] Análisis de resultados en base a la evidencia: El cálculo del balance presupuestario sostenible es óptimo y muestra un superávit, es decir, se obtiene un valor positivo. En otras palabras, el instituto se está esforzando por reducir los gastos en función de los ingresos y otros beneficios que recibe al año.</p>	<p>Ingreso total anual en 2018= \$ 84 436 920 (y otros beneficios) Gastos totales en 2018= \$ 69 499 142 (y otras pérdidas) =Fórmula= BPS=[Ingresos total anual en 2018 - Gastos totales en 2018] BPS = \$ 14 937 778</p> <p>Estatus: Óptimo -No aplica- Rezago</p>	<p>Evidencia: (minutas, estados financieros, documentos públicos, portal web, auditorías, estudios actuariales, etcétera). Rangos: El balance presupuestario sostenible (BPS) en materia de gobernanza del fondo de pensiones del instituto, de acuerdo con la metodología de INAFED 2019 debe oscilar entre los siguientes rangos: 01) Óptimo (igual o mayor a 0 –valor positivo-). 02) En proceso (no aplica). 03) Rezago (menor a 0 –valor negativo-).</p>

Nota. Objetivo de la categoría 10: calcular el costo de operación del instituto de pensiones.

Nota. Elaboración propia con información de Valuaciones Actuariales del Norte (2018), IPES (2019) y la ASE (2019).

Análisis de la categoría 8, 9, 10 y 11

La capacidad financiera del IPES es óptima al momento del análisis si los empleadores no se atrasan en las aportaciones y cuotas (ver Recuadro 31). Por su parte, la Secretaría de Finanzas debe canalizar en tiempo y forma los recursos al IPES. El costo de operación del IPES en relación con los egresos es óptimo, es decir, puede operar porque minimiza el gasto corriente y los egresos están por debajo de los ingresos propios (ver Recuadro 32). El cálculo del balance presupuestario sostenible es óptimo y muestra un superávit, es decir, se obtiene un valor positivo en la escala de INAFED. En otras palabras, el IPES se esfuerza por reducir los gastos en función de los ingresos y otros beneficios que recibe al año (ver Recuadro 33). Finalmente, la deuda de los empleadores es el principal problema del IPES. Las calificadoras *Standard & Poor's* (2015) y *Fitch Ratings* (2016) confirman la grave situación del IPES lo que genera desconfianza en los inversionistas. Los estados financieros confirman el crecimiento de la deuda porque no se abona lo suficiente (2 500 000 000 en 2020) y los intereses anuales del 2% opacan los pequeños abonos que hacen los empleadores y el GES. Además, no existe un plan de acción para invertir la tendencia. Las reuniones de los órganos de gobierno no plantean alternativas ante la problemática. Los actores gubernamentales y sindicales esperan un rescate financiero del GES. Sin embargo, los involucrados coinciden en la necesidad de debatir el tema en foros públicos. Este escenario pone de manifiesto el peligro para el cumplimiento de las obligaciones para quienes están pensionados y quienes piensan hacerlo a corto plazo. En consecuencia, el IPES es inviable financieramente y seguirá requiriendo subsidios del GES.

Tabla 34

Plantilla número once

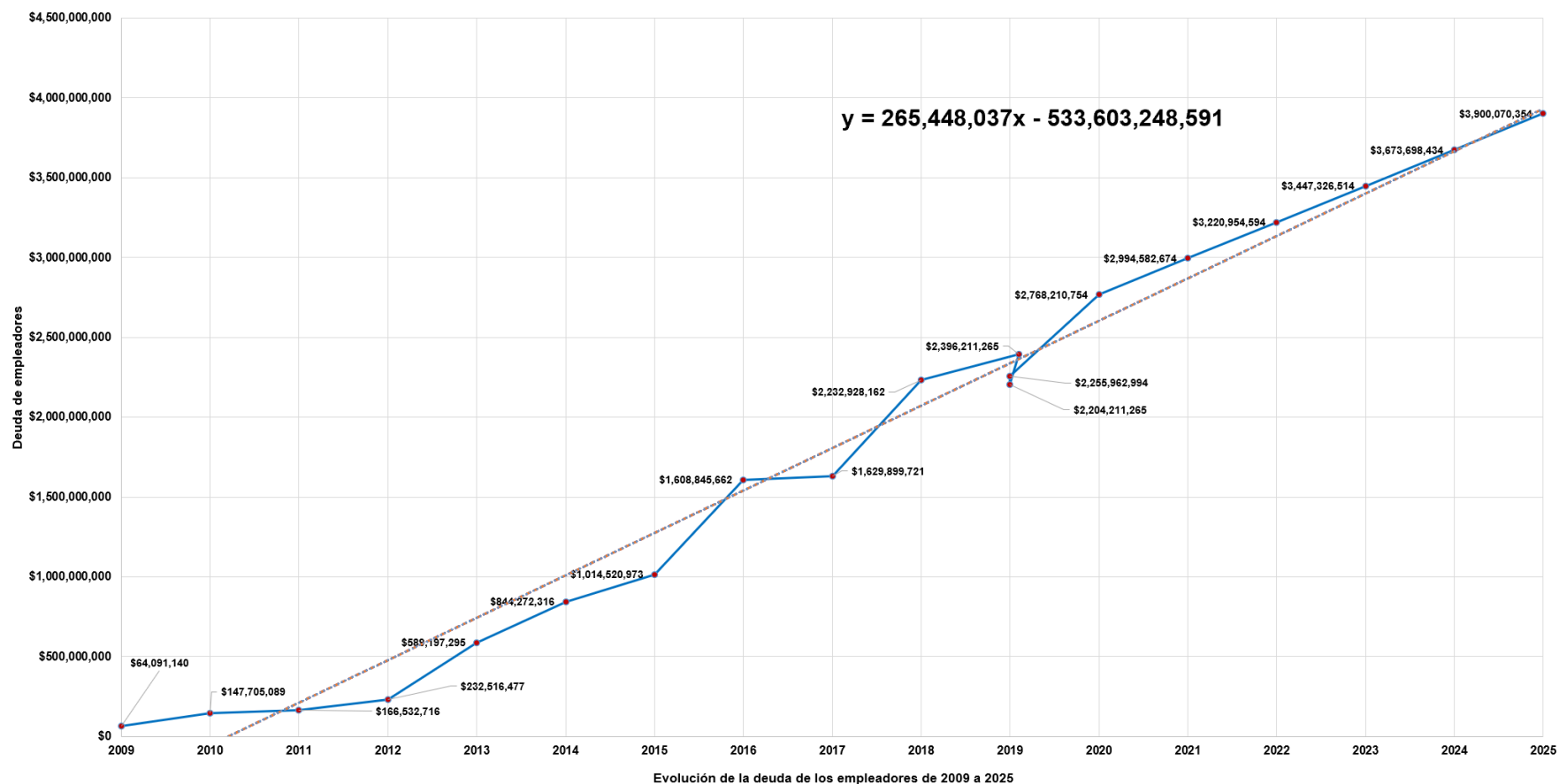
Unidad de análisis o temática	Evidencia	Valoración				
11.- Proyección de adeudos de empleadores. Código: PADE	(minutas, estados financieros, portal de internet, documentos públicos, auditorías de la ASE, estudios actuariales externos, despachos contables, etcétera).	Proyección (de 2020 a 2040)	Análisis de resultados de la categoría en base a la evidencia			
Dimensión: Financiera. Nivel: Desempeño de la deuda.	La proyección de adeudos de empleadores (PAE) en materia de gobernanza del fondo de pensiones del instituto, de acuerdo con la información de los últimos diez años se ingresará a Excel para ejecutar la función de pronóstico y visualizar el comportamiento de la deuda en los siguientes 20 años.	2020 = \$ 2 768 210 753 2021 = \$ 2 994 582 674 2022 = \$ 3 220 954 594 2023 = \$ 3 447 326 514 2024 = \$ 3 673 698 434 2025 = \$ 3 900 070 354 2026 = \$ 4 126 442 274 2027 = \$ 4 352 814 194 2028 = \$ 4 579 186 114 2029 = \$ 4 805 558 034 2030 = \$ 5 031 929 954 2031 = \$ 5 258 301 874 2032 = \$ 5 484 673 794 2033 = \$ 5 711 045 714 2034 = \$ 5 937 417 634 2035 = \$ 6 163 789 555 2036 = \$ 6 390 161 475 2037 = \$ 6 616 533 395 2038 = \$ 6 842 905 315 2039 = \$ 7 069 277 235 2040 = \$ 7 295 649 155	La deuda de los empleadores es uno de los principales problemas del IPES. Los estudios actuariales de 2017 realizados por un despacho externo señalan que si los empleadores se siguen atrasando el sistema de pensiones colapsara antes 2023. Las calificadoras <i>Standard & Poor's</i> (2015) y <i>Fitch Ratings</i> (2016) confirman la grave situación del instituto lo que genera desconfianza en los inversionistas. Los estados financieros confirman que la deuda puede superar los 7 000 000 000 de pesos en 2040 porque no se abona lo suficiente y los intereses anuales del 2% opacan los pequeños abonos que hacen los empleadores y el GES. El otro problema es que no existe un plan de acción para invertir la tendencia. Las reuniones de los órganos de gobierno no plantean posibles alternativas ante la problemática. Los actores gubernamentales y sindicales esperan un rescate financiero del mismo gobierno. Sin embargo, los involucrados coinciden en debatir el tema en foros públicos. Este escenario pone de manifiesto el peligro para el cumplimiento de las obligaciones para quienes están pensionados y quienes piensan hacerlo a corto plazo. Actualmente las reservas del fondo son de \$ 2 205 633 590. En consecuencia, el IPES es inviable financieramente y seguirá requiriendo subsidios del gobierno estatal.			
Descripción: Para realizar los pronósticos de 2020 a 2040 se utiliza la función de pronóstico de Microsoft Excel. Ya que esta calcula o pronostica un valor futuro a través de los valores existentes. La predicción del valor es un valor “y” teniendo en cuenta un valor “x”. Los valores conocidos son valores “x” y valores “y” existentes, y el nuevo valor se pronostica usando una regresión lineal.	Evolución de la deuda de los empleadores 1.- Adeudo a diciembre 2009 = \$ 64 091 140 2.- Adeudo a diciembre 2010 = \$ 147 705 089 3.- Adeudo a diciembre 2011 = \$ 166 532 716 4.- Adeudo a diciembre 2012 = \$ 232 516 477 5.- Adeudo a diciembre 2013 = \$ 589 197 295 6.- Adeudo a diciembre 2014 = \$ 844 272 316 7.- Adeudo a diciembre 2015 = \$ 1 014 520 973 8.- Adeudo a diciembre 2016 = \$ 1 608 845 662 9.- Adeudo a diciembre 2017 = \$ 1 629 899 721 10.- Adeudo a octubre 2018 = \$ 2 232 928 162 11.- Adeudo a marzo 2019 = \$ 2 396 211 265 Abono del Gobierno del Estado de \$ 183 000 000 Abono de empleadores varios de \$ 9 000 000 12.- Adeudo abril de 2019 = \$ 2 204 211 265 Más intereses actualizados 13.- Adeudo a mayo 2019= \$ 2 255 962 994	Nota 1: El monto de las reservas del IPES en 2015 es de: Personal transición=\$503 557 315 Personal de C.I.= \$994 467 134 Total del monto= \$1 498 024 479 Nota 2: El monto de las reservas del IPES en 2017 es de: \$2 205 633 590	Nota: En 2017 el GES pagaba anualmente de nómina de pensionados un total de \$ 237 238 140 según Valuaciones actuariales del Norte SC. El estado financiero de diciembre de 2018 indica que el pago anual de pensiones es de \$ 249 816 544.			
Método de cálculo: La ecuación de la función PRONÓSTICO de Excel es:						
a + bX, donde:						
$a = \bar{y} - b\bar{x}$ $b = \frac{\sum(x-\bar{x})(y-\bar{y})}{\sum(x-\bar{x})^2}$						
		Estatus:	<table border="1"> <tr> <td style="background-color: #008000; color: white; text-align: center;">Óptimo</td> <td style="background-color: #ffff00; text-align: center;">-No aplica-</td> <td style="background-color: #ff8c00; text-align: center;">Rezago ✓</td> </tr> </table>	Óptimo	-No aplica-	Rezago ✓
Óptimo	-No aplica-	Rezago ✓				

Nota. Elaboración propia con información de Valuaciones Actuariales del Norte (2018), IPES (2019) y la ASE (2019).

La Figura 15 muestra las proyecciones financieras de la deuda de empleadores de 2020 a 2025. La deuda alcanzará los 3 000 000 000 de pesos a finales de 2021 si los empleadores no se atrasan en sus aportaciones al IPES. En 2019 se observa una reducción de la deuda situándola en 2 500 000 000 de pesos a 2 300 000 000 de pesos debido a un abono del GES de 200 000 000 de pesos al fondo. Sin embargo, este pequeño abono ayuda poco a garantizar la sostenibilidad financiera del IPES.

Figura 15

Proyecciones de adeudos de empleadores a corto plazo (2021-2025)



Nota. Elaboración propia con información Valuaciones Actuariales del Norte (2018), IPES (2019) y la ASE (2019).

El programa utilizado fue Excel 2019 para capturar los adeudos y proyectar los montos a cinco años con la función pronóstico para vislumbrar el panorama futuro. Se observa que la R^2 se aproxima a 1 y se ajusta a una línea por lo cual la ecuación de regresión lineal es correcta. La trayectoria de la línea se corrige si se hacen depósitos muy altos de lo contrario la situación financiera del IPES seguirá siendo insostenible y colapsará a corto plazo.

La ecuación de regresión resultó de la función de Excel en base a los datos obtenidos de 2009 a 2019 sobre la evolución de los adeudos que fueron acumulando los empleadores desde la creación del IPES. El modelo de regresión se acerca más al valor de 1 lo cual indica que presenta mayor linealidad (es un buen modelo).

7.1.2 Resultados cuantitativos del análisis de contenido

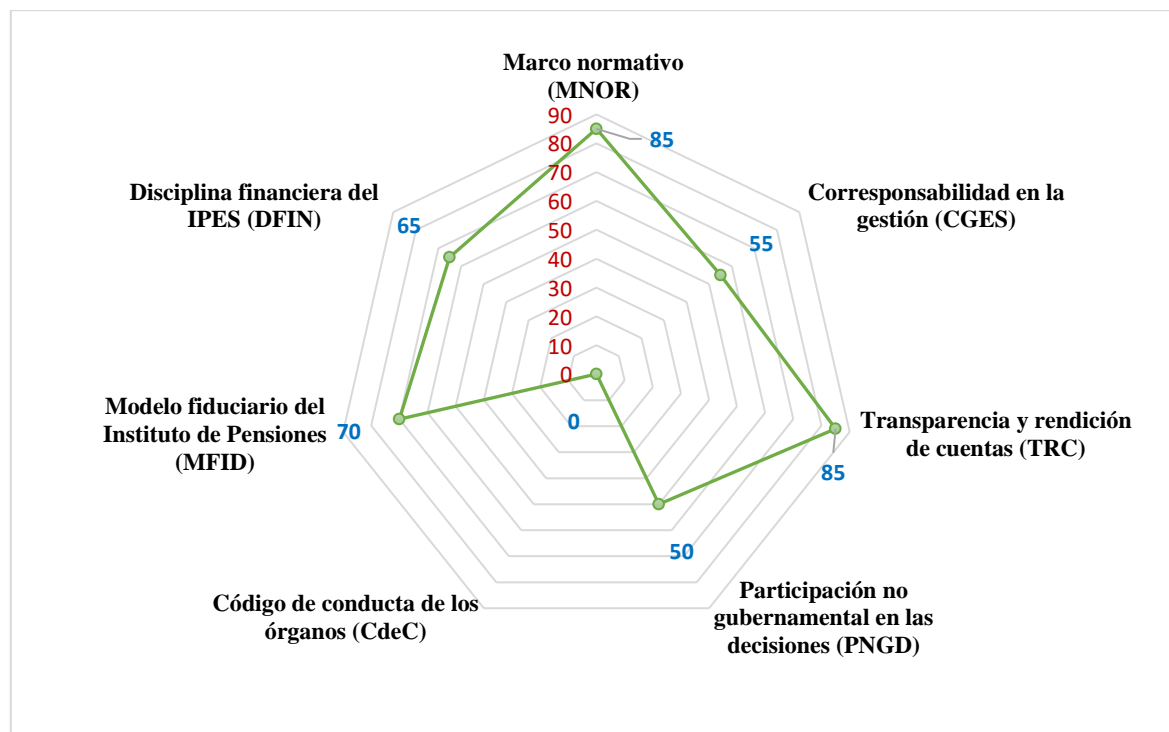
A continuación, se muestran los porcentajes de las unidades de análisis aplicando las reglas de conteo de la técnica de AC. Además, se emite una calificación promedio para el nivel de gestión y desempeño, así como una global para IPES (ver Tabla 35).

Tabla 35		
<i>Unidades de análisis con porcentaje de cumplimiento en el IPES</i>		
Unidades de análisis de gestión	% de cumplimiento (mínimo 80%)	Criterio de calificación Aprobado = > 80% No aprobado = <80%
Marco normativo (MNOR)	85.0	Aprobado
Corresponsabilidad en la gestión (CGES)	55.0	No aprobado
Transparencia y rendición de cuentas (TRC)	85.0	Aprobado
Participación no gubernamental en las decisiones (PNGD)	50.0	No aprobado
Código de conducta de los órganos (CdeC)	00.0	No aprobado
Modelo fiduciario del Instituto de Pensiones (MFID)	70.0	No aprobado
Disciplina financiera del IPES (DFIN)	65.0	No aprobado
Calificación promedio de gestión =	58.6	No aprobado
Unidades de análisis de desempeño	% de cumplimiento (mínimo 80%)	Criterio de calificación Aprobado = > 80% No aprobado = <80%
Capacidad financiera (CFIN)	100.0	Aprobado
Costo de operación (COPE)	100.0	Aprobado
Balance presupuestario sostenible (BPS)	100.0	Aprobado
Proyección de los adeudos de los empleadores (PADE)	00.0	No aprobado
Calificación promedio de desempeño =	75.0	No aprobado
Calificación global del IPES =	66.8	No aprobado
<i>Nota.</i> Elaboración propia de los resultados obtenidos		

La Figura 16 muestra un gráfico de radar para visualizar las unidades de análisis de gestión empleadas en la investigación. De esta manera es fácil ubicar cuales unidades temáticas necesitan fortalecerse para elevar la calidad de la gobernanza administrativa en el IPES.

Figura 16

Unidades de análisis a fortalecer en el IPES



Nota. Elaboración propia de los resultados obtenidos.

7.2 Análisis de entrevistas aplicadas

7.2.1 Entrevistado A (miembro de la Junta y el Consejo)

El entrevistado(a) expone que ser miembro de la Junta de Gobierno y el Consejo de Administración del IPES es un reto (desde hace once años). La toma de decisiones consensuada es complicada porque el número de miembros (ocho para la Junta de Gobierno y siete para el Consejo de Administración) pone a los integrantes del STASE en desventaja en todos los temas. Asimismo, no existen asesores independientes presentes en las reuniones para exponer las ventajas o desventajas de seguir cierto proceder.

El entrevistado(a) advierte que el Consejo de Administración solo cumple con las reuniones mínimas establecidas en la ley en el mejor de los casos. Sin embargo, durante 2018 y 2019 el número mínimo de reuniones del Consejo de Administración no se han cumplido, no obstante, se publica el día, lugar y la hora de la reunión, pero no se lleva a cabo la misma.

El entrevistado(a) afirma que los miembros de los órganos de gobierno no reciben ningún salario, compensación económica, ni en especie, ni bono por pertenecer a dichos órganos porque se piensa que tienen altos ingresos. Por lo cual, no existen incentivos para desplazarse a la reunión e invertir tiempo dentro y fuera del horario de trabajo.

Para el entrevistado(a) los perfiles académicos y experiencia laboral de los miembros es variado. Sin embargo, expone que los integrantes del GES no cumplen el perfil para los puestos. A diferencia de los actores sindicales ligados a otras actividades.

El entrevistado(a) revela que el código de conducta solo aplica a los empleados del IPES y no existe un código de ética para los miembros de los órganos de gobierno. El entrevistado sugiere abordar los conflictos de interés con los grupos políticos y los casos para sancionar o expulsar a los integrantes de los órganos que no deben estar ahí.

Para el entrevistado(a) el IPES sigue el modelo de gobernanza del ISSSTE porque ambas leyes son similares. Por ejemplo, el marco jurídico, el modelo fiduciario, la gestión, el desempeño financiero, los tabuladores para pensionarse, el cálculo del bono, las aportaciones voluntarias y solidarias, etcétera. Sin embargo, los transitorios si muestran diferencias.

El entrevistado(a) asegura que los acuerdos entre actores gubernamentales y sindicales se realizan mediante la votación entre los miembros de los órganos de gobierno. Sin embargo, si existe un empate en la votación se pospone hasta la siguiente reunión el tema.

El entrevistado(a) afirma que las aportaciones de los empleadores se envían a la Secretaria de Administración y Finanzas del GES para luego ser enviadas al IPES. La nómina y las cuotas de otras dependencias es controlada por el GES. Sin embargo, aun así, se presentan retrasos, opacidad, gestión deficiente y desvíos de los recursos a cubrir otras necesidades del gobierno.

El entrevistado(a) señala la ausencia de especialistas externos formales en los órganos de gobierno. Aun si se pide la asesoría de expertos en los temas no tienen voto en las decisiones gestión de los fondos, la toma de decisiones y la orientación de la política. Por ello, no se especifica el número de especialistas y el tipo de asesoría que brindan en la Junta de Gobierno, el Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia y Dirección General.

El entrevistado(a) habla de la necesidad de asesores independientes que no estén ligados a los órganos de gobierno, ni tengan conflictos de interés, con experiencia académica y laboral en temas de inversiones, normatividad, finanzas, riesgos financieros, etcétera.

Para el entrevistado(a) hay un atraso en las aportaciones de los empleadores por 2 500 000 millones de pesos, pero se abonó 200 000 000 de pesos al fondo. Por lo cual, en 2019 la deuda

asciende a 2 300 000 de pesos. Sin embargo, el depósito no es suficiente para garantizar la sostenibilidad financiera del IPES a largo plazo.

El entrevistado(a) afirma sobre el atraso en las cuotas y aportaciones es consecuencia de la mala gestión de las administraciones anteriores, corrupción y uso de recursos para otros fines. Además, comenta la contratación de los servicios de un despacho jurídico para el cobro de las aportaciones a los empleadores. Asimismo, manifiesta que las dependencias más retrasadas son aquellas con nómina bajo el control del GES, lo que representa el doble en retrasos a diferencia de las dependencias con nómina propia.

El entrevistado(a) no ve una solución a corto plazo porque no existe voluntad de los actores gubernamentales para mitigar la situación financiera del IPES, ni un plan de acción con objetivos, estrategias y líneas de acción para garantizar la viabilidad financiera del instituto. La autonomía del IPES, las aportaciones directas de los trabajadores, el uso del presupuesto de las dependencias para solventar la deuda son algunos temas a tratarse en las reuniones de los órganos del gobierno.

7.2.2 Entrevistado B (miembro de la Junta y el Consejo)

El entrevistado(a) tiene poco tiempo como miembro de la Junta de Gobierno y el Consejo de Administración (dos años). Sin embargo, menciona que ha sido una buena experiencia formar parte del órgano de gobierno del IPES.

El entrevistado(a) coincide en la celebración de reuniones mínimas de acuerdo a la LIPES, aunque con dificultades. También asegura que los miembros de los órganos de gobierno no reciben remuneración económica o en especie por formar parte de la Junta o el Consejo. Esta situación se presenta porque se cree que los integrantes ganan un salario alto.

Para el entrevistado(a) los perfiles profesionales de los miembros de los órganos de gobierno no son adecuados. Incluso las contrataciones de nuevo personal en el IPES no tienen el perfil académico y experiencia profesional para las plazas del instituto. El entrevistado asegura este hecho porque revisa los CV de cada contratación.

El entrevistado(a) confirma que no existe un código de conducta para los miembros de los órganos de gobierno. Sin embargo, si existe un código para los empleados del IPES. El entrevistado explica la necesidad de dicho código para sancionar o incluso expulsar a un miembro de los órganos de gobierno si se presentara conflicto de intereses.

El entrevistado(a) explica que la toma de decisiones es mediante votación y si surgiera una situación compleja se retoma el tema en la próxima sesión. Si la votación queda empatada se anota

en el acta. También coincide en la desventaja en las votaciones por el número de miembros del STASE cambio realizado en la LIPES en 2017 para reducir el número de miembros del STASE.

Para el entrevistado(a) el tema de las aportaciones de los trabajadores es opaco. El entrevistado(a) revela dos situaciones, la primera cuando la dependencia no envía las aportaciones a la Secretaria de Finanzas. La segunda cuando la Secretaria de Finanzas no envía las aportaciones al instituto. En ambos casos el perjudicado es el trabajador más si está en proceso de jubilación.

El entrevistado(a) desconoce como mitigar la situación del IPES. El entrevistado(a) confía que el GES y los empleadores atrasados abonarán a corto plazo. El entrevistado(a) menciona de un abono de parte del GES de 200 000 000 de pesos en 2019.

El entrevistado(a) no conoce a nadie sancionado, suspendido o que este bajo proceso judicial por omisiones a la Ley. También confirma que la Comisión de Vigilancia no se ha reunido, pero desconoce desde cuando no lo hace.

El entrevistado(a) está a favor de una verdadera autonomía del IPES. De esta forma, el personal tendría libertad para impulsar cambios en pro de los trabajadores. No habría injerencia de grupos de poder en las decisiones. El entrevistado(a) agrega la necesidad de un equilibrio en el número de miembros de los órganos de gobierno.

Finalmente, para el entrevistado(a) una alternancia podría cambiar para bien la situación del IPES. Con cambios jurídicos, organizacionales, administrativos para coadyuvar a la solución. Además, de promover la transparencia y la rendición de cuentas dentro y fuera de la institución.

7.2.3 Entrevistado C (miembro de la Junta y el Consejo)

El entrevistado(a) coincide en lo complicado de ser miembro de la Junta de Gobierno y el Consejo de Administración del IPES (desde hace cinco años). La toma de decisiones es mediante mayoría (votación). Sin embargo, los integrantes del STASE son minoría en los temas. Asimismo, no existen asesores expertos presentes en las reuniones para exponer las ventajas o desventajas de cada tema. Además, de haber asesores independientes no tienen voto en las sesiones.

El entrevistado(a) advierte que la Junta y el Consejo de Administración solo cumple con las reuniones mínimas establecidas en la ley en el mejor de los casos. Además, señala no recibir pago por asistir a cada una de las reuniones de los órganos de gobierno. No hay motivación para asistir, pero aun así se esfuerzan por asistir. Ser miembro es un nombramiento honorífico.

El entrevistado(a) explica de los perfiles académicos y experiencia laboral de los miembros la variedad de los mismos. Sin embargo, el entrevistado(a) expone que los integrantes del GES no cumplen el perfil frecuentemente cuando son los más obligados a cumplirlo.

El entrevistado(a) revela que el código de ética solo aplica a los empleados del IPES y no existe un código de conducta para los miembros de los órganos de gobierno. El entrevistado sugiere abordar en el código los conflictos de interés con los grupos políticos y los casos para sancionar o expulsar a los integrantes de los órganos no aptos.

Para el entrevistado(a) el IPES sigue el modelo gobernanza del ISSSTE porque ambas leyes son similares. Por ejemplo, marco jurídico, modelo fiduciario, gestión, desempeño financiero, tabuladores para pensionarse, cálculo del bono, aportaciones voluntarias y solidarias, etcétera. Sin embargo, los transitorios si muestran diferencias.

El entrevistado(a) señala que las aportaciones de los empleadores se envían a la Secretaría de Administración y Finanzas del GES para luego ser enviadas al IPES. La nómina y las cuotas de otras dependencias es controlada por el GES. Sin embargo, sin importar quien maneja la nómina se presentan retrasos, opacidad y gestión deficiente en ambos casos.

Para el entrevistado(a) no existen especialistas externos formales en los órganos de gobierno. Aun pidiendo asesoría de expertos en los temas no tienen voto en las decisiones del fondo. Por ello, no se puede especificar el número de especialistas y tipo de asesoría que brindan en la Junta de Gobierno, el Consejo de Administración, y Dirección General.

El entrevistado(a) habla de la necesidad de contratar asesores independientes no ligados a los órganos de gobierno, ni tengan conflictos de interés, con experiencia académica y laboral en temas de inversiones, normatividad, finanzas, riesgos financieros, etcétera.

Para el entrevistado(a) el atraso en las aportaciones es consecuencia de la mala gestión de las administraciones anteriores, corrupción y uso de recursos para otros fines. Además, desconoce si hay funcionarios suspendidos, sancionados o en proceso penal. El entrevistado habla de la contratación de un despacho jurídico para el cobro de las aportaciones. Además, señala que los empleadores más atrasados son quienes tienen la nómina bajo el control del GES, cuya deuda es el doble a diferencia de las dependencias con el control de la nómina.

El entrevistado(a) no ve una solución en el corto plazo porque no existe voluntad de parte de los actores gubernamentales para mitigar la situación financiera del IPES, ni un plan de acción con objetivos, estrategias y líneas de acción para garantizar la viabilidad financiera del instituto. De tal forma que, de seguir la misma tendencia el sistema puede colapsar en 2023.

En conclusión, la autonomía del IPES, las cuotas y aportaciones directas por parte de los trabajadores, el uso de una parte del presupuesto de las dependencias para solventar la deuda son temas a tratarse en las reuniones de los órganos del gobierno del IPES.

7.2.4 Entrevistado D (miembro del Consejo de Administración)

El entrevistado(a) fue miembro del Consejo de Administración del IPES por ocho años. La experiencia fue estresante como integrante del órgano de gobierno del IPES con dificultades para convocar a sesiones a miembros que no pertenecen al STASE.

El entrevistado(a) revela que no existe un código de ética para los miembros de la Junta de Gobierno y el Consejo de Administración. La justificación es que no está establecido en LIPES. Además, es un tema no abordado en las reuniones por lo cual no se sabe si habrá resistencia para elaborar dicho código de conducta.

Según el entrevistado(a) el IPES no sigue ningún modelo de gobernanza de organismo internacional para la gestión y desempeño de los fondos, toma de decisiones y orientación de la política del instituto (por ejemplo, OCDE, OIT, OISP, FMI, ONU, BM, BID, entre otros). Los estándares mínimos están vinculados a LIPES.

La gobernanza se define como el actuar con eficacia y conseguir los resultados pretendidos mediante un proceso de toma de decisiones para afrontar y resolver con éxito los problemas de la agenda pública. Sin embargo, el entrevistado(a) señala que las implicaciones sociales, políticas, administrativas y financieras, de tener y no un modelo de gobernanza nunca se ha evaluado por parte de la Junta de Gobierno o el Consejo de Administración.

De acuerdo con el entrevistado(a) los especialistas asesores del IPES en la gestión de los fondos son ejecutivos financieros de más de siete bancos. En la toma de decisiones respecto a la gestión de fondos el Consejo de Administración aceptó la propuesta del Dirección General de invertir en instrumentos libre de riesgo (CETES a 28 días).

En ese sentido, el entrevistado(a) asegura que los consultores independientes o empresas son ejecutivos de bancos. Ellos tienen más de 15 años de experiencia en la banca de inversión. Asimismo, el tipo de asesoría brindada es sobre inversiones, es decir, presentan los portafolios de inversión y el rendimiento histórico. No obstante, no presentan ningún análisis de riesgo, razón por la cual se decidió solo invertir en CETES.

Según, el entrevistado(a) al presentarse una situación compleja la situación se analiza en el área correspondiente con los involucrados en los niveles necesarios, escuchando propuestas de solución y consensando; pero si no se logra el consenso y la decisión es urgente la Dirección General toma la decisión con la información disponible y la experiencia en el puesto asumiendo al 100% la responsabilidad de la decisión tomada.

El entrevistado(a) propone no salirse del modelo planteado por la LIPES. No obstante, la reforma de 2009 solo afectó al sistema de reparto (beneficio definido) para trabajadores del régimen de transición y de contribución definida (cuentas individuales) para quienes ingresaron a partir del decreto. El entrevistado(a) explica que no existe otra posibilidad por la resistencia del sindicato (STASE) a modificar algo que los perjudique desde su perspectiva.

Para el entrevistado(a) no es posible resarcir el daño hecho al IPES al haberle dado a los trabajadores la posibilidad de obtener un bono de pensión antes de una pensión. Solo se hubieran devuelto las cuotas y aportaciones hechas por el empleador y no la cantidad millonaria generada como pasivo al haber incluido esa posibilidad (un daño de más de 2 000 millones de pesos).

El entrevistado(a) propone fortalecer las capacidades del instituto y garantizar la solvencia financiera en el futuro mediante una iniciativa que incremente las cuotas de los trabajadores mínimo al 15% y la aportación gubernamental al 20%, es decir, duplicar las cuotas de ambas partes; controlar de forma estricta la certificación de la antigüedad para otorgar las pensiones; respetar la transición en el escalamiento de las edades para alcanzar estándares nacionales (IMSS, ISSSTE) e internacionales, de 65 años; considerar edades iguales para obtener el derecho a pensionarse en hombres y mujeres; considerar antigüedades iguales para pensionarse en hombres y mujeres; el importe de la pensión por otorgarse se basara en el promedio de salarios de los últimos cinco años y en el caso de las promociones, que el diferencial de la promoción considerada para efectos de calcular la pensión solo impacte el 20%, no como es el caso hoy de considerar el último salario para efectos del otorgamiento de la pensión.

Para el entrevistado(a) existen personas que pasan de un puesto con un salario bajo (por ejemplo, de asistente) a un puesto con salario alto (como director de área) para pensionarse en menos de seis meses después de la promoción, lo cual impacta fuertemente la viabilidad financiera del instituto de pensiones.

Para el entrevistado(a) la relación entre el IPES y el sindicato no permite llegar a acuerdos porque el STASE aprovecha su mayoría en el Consejo de Administración para bloquear temas que estén en contra de sus intereses. El entrevistado(a) asegura que el sindicato solo busca el beneficio de los trabajadores no la permanencia ni solvencia del IPES. La situación impide la implementación de mecanismos de gobernanza para mejorar la gestión de los fondos de pensiones porque no hay mecanismos posibles aceptados por ambas partes.

Las aportaciones de los trabajadores siguen el siguiente camino: primero cada empleador genera una nómina sobre la cual calcula las cuotas que debe enterar al IPES una vez descontadas

al trabajador al pagarle su salario; luego, con base en esa nómina el empleador calcula las aportaciones que debe enterar al IPES; sin embargo, sucede que algunos empleadores no tienen presupuesto para dicha partida.

Para el entrevistado(a) no se entrega la totalidad de las cuotas, ni las aportaciones desde la constitución del IPES. Tampoco se entregaron los recursos para pagar los bonos de pensión. Los bonos se han pagado solo mediante procesos judiciales cuando se sentencia el pago al trabajador y el GES entrega los recursos para cumplir con dichos laudos. El entrevistado(a) asegura que a pesar de los retrasos no hay opacidad, gestión deficiente, desvío de recursos, etcétera.

El entrevistado(a) ordena los problemas en el IPES de la siguiente manera: en primer orden la falta de pago de empleadores, falta de una reforma estructural, falta de autonomía del instituto (depende del STASE), sostenibilidad del sistema a largo plazo, bajos rendimientos del fondo, toma de decisiones (las controla STASE), diversificación del portafolio de inversiones, transparencia y rendición de cuentas, opacidad en el manejo de los recursos, crisis financieras y mercados estresados, y finalmente, falta de personal calificado y cualificado.

El entrevistado(a) concluye que el IPES es un Organismo Fiscal Autónomo. Pero en la realidad es rehén del STASE por la cantidad de miembros en el Consejo de Administración. Además, según el entrevistado(a) el GES no cumple con sus obligaciones de Ley, es decir, la autonomía no ayuda, aunque aparezca citada en la Ley.

El entrevistado(a) confirma que las inversiones en el IPES se hacen de acuerdo al nivel de riesgo del mercado de valores. El instrumento dependerá del riesgo del portafolio de inversiones. La decisión final depende de la propuesta de la Dirección General. Además, el portafolio no está diversificado. Esto se debe a que la subvaluación de las afores en mayo de 2013 se propuso invertir en CETES a diferentes plazos desde 28 días hasta 180 días. En otras palabras, no hay riesgo por ser bonos soberanos del Gobierno mexicano. De la misma forma no hay necesidad de contratar seguro por minusvalías. Finalmente, no se ha considerado la opción de fusionar fondos.

El entrevistado(a) declara que los atrasos abarcan cuotas y aportaciones. Sin embargo, a pesar de existir consecuencias administrativas o penales para los empleadores morosos en las aportaciones al IPES la problemática continua. Actualmente la deuda del IPES a mayo de 2019 alcanza más de 2 300 000 000 de pesos.

En este sentido, las cuotas y aportaciones son descontadas de la nómina del empleador, y se entera el descuento a la Dirección de Tesorería y ésta la paga al IPES. Es decir, llegan a través de la Dirección de la Subsecretaría de Administración de la Secretaría de Administración y

Finanzas. El GES recibe parte de las retenciones de las nóminas y paga cuando tiene dinero enviándolo al IPES. Por su parte, la gestión de cobranza no tiene efectos; los empleadores pagan cuando tienen dinero independientemente de las retenciones realizadas.

El entrevistado(a) asegura que el IPES no colapsará financieramente en 2023 porque el GES políticamente no lo permitirá; si el gasto pensionario mensual es de 25 000 000 de pesos, el GES entregaría cada mes esa cantidad continuando así. El caso del ISSSTESIN es el futuro del IPES. A ISSSTESIN se le entregan más de 2 000 000 000 de pesos al año para pagar pensiones porque ya no tiene fondos para eso, y así ha sucedido desde hace más de once años.

Para el entrevistado(a) existe voluntad de parte de los actores para garantizar la viabilidad financiera del IPES. Pero no hay son recursos. Los trabajadores aportan 15 pesos en promedio cada mes y cuando se pensionan cobran 100. No existe esquema viable de ningún tipo que permita recibir 15 y pagar 100 pesos.

7.2.5 Entrevistado E (miembro del Consejo de Administración)

El entrevistado(a) es parte del el Consejo de Administración del IPES desde hace dos años porque la LIPES señala quien será parte integrante del mismo. Además, señala que dicho consejo se reúne como mínimo cuatro veces al año. Asimismo, no percibe salario, compensación o bono.

El entrevistado(a) fue maestro universitario, diputado local y federal y representante de partidos de izquierda ante los órganos electorales en Sinaloa. Sin embargo, se abstiene de comentar de otros integrantes del Consejo de Administración sobre cuáles son sus perfiles.

El entrevistado(a) conoce solo el código de conducta de los servidores públicos de la administración pública del estado de Sinaloa. Sobre los acuerdos entre actores políticos son mediante votación por mayoría. Por otro lado, el entrevistado(a) desconoce el camino de las aportaciones hasta la llegada al IPES. Asimismo, desconoce si hay atrasos, opacidad, gestión deficiente, desvío de recursos, entre otros problemas.

El entrevistado(a) desconoce quiénes son los especialistas externos que asesoran al instituto en la gestión de los fondos, la toma de decisiones y la orientación de la política. También, desconoce cuántos son, si tienen experiencia o no, que perfiles tienen, etcétera.

El entrevistado(a) desconoce cómo se gestionan las decisiones en la Junta de Gobierno argumentando que no es parte de dicho órgano. Cabe señalar que el entrevistado(a) solo se limitó a contestar las preguntas de forma superficial sin entrar en detalles de las mismas. Además, evadió las preguntas polémicas.

El entrevistado(a) desconoce el marco jurídico del IPES. Por ello, no conoce si existen consecuencias administrativas o penales para los empleadores por omisiones o incumplimiento del mismo. También, desconoce quiénes son los empleadores que deben, como recuperar las aportaciones, si se dará de baja a los empleadores, si se usaran despachos para cobrar, si la aportación voluntaria es viable, etcétera.

El entrevistado(a) evito hablar sobre el colapso del sistema en 2023 según las proyecciones de la deuda de los empleadores. También, evito hablar si existe una estrategia o plan de acción para evitar un escenario desastroso. Además, no aclara si existe voluntad de parte de los actores para garantizar la viabilidad financiera del IPES.

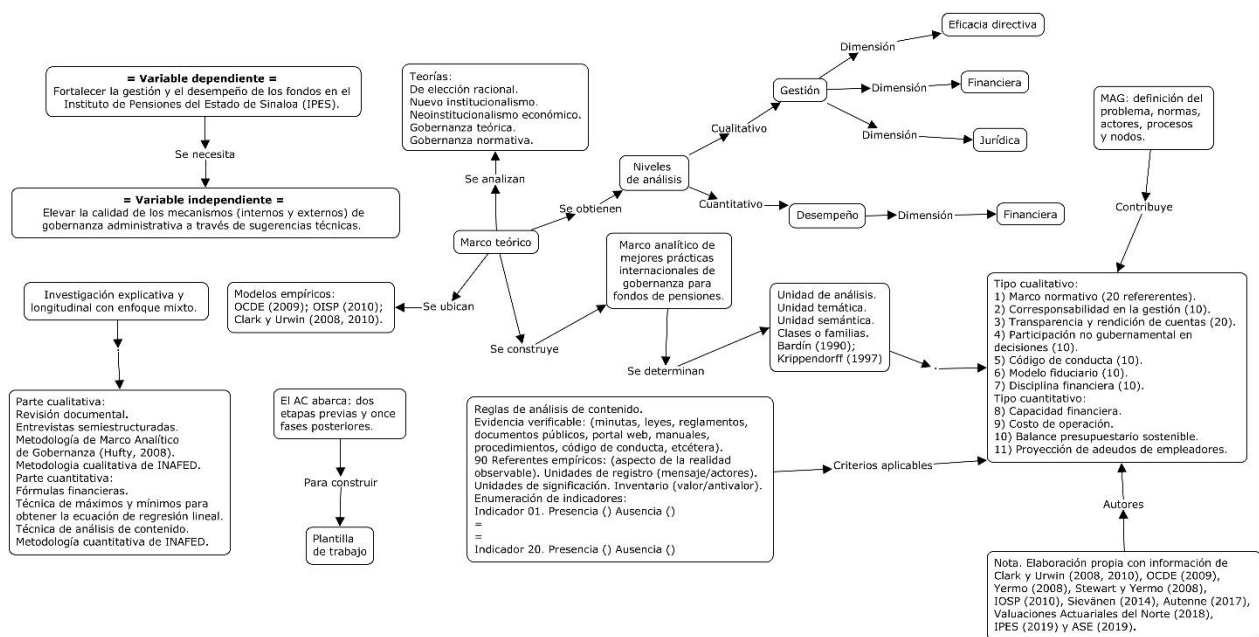
El entrevistado(a) desconoce si la Comisión de Vigilancia se ha reunido en los últimos once años. Además, no tiene claro como fortalecer la gestión y desempeño de los fondos del IPES, la toma de decisiones políticas de los órganos de gobierno y la orientación de la política pública del instituto. Finalmente, no tiene claro si la autonomía ayuda al IPES.

7.3 Propuesta de modelo de gobernanza para fondos de pensiones

Las mejores prácticas posibilitan la propuesta de un modelo de gobernanza con unidades de análisis sugeridas por expertos y organismos internacionales para elevar la calidad del gobierno de los fondos en un instituto de pensiones municipal o estatal (ver Figura 17 y Tabla 36).

Figura 17

Modelo teórico para la medición de la calidad de la gobernanza administrativa para fondos de pensiones en un gobierno local



Nota. Elaboración propia (2020).

Tabla 36*Unidades de análisis recomendados por expertos y organismos internacionales*

Unidad de análisis	Autores
Marco normativo (MNOR).	(Fukuyama, 2004; Longo, 2010; North, 1990; Vargas, 2008; Schmidt, 2006; Katznelson y Weingast, 2005; Clark y Urwin, 2008; Clark y Urwin, 2010; OCDE, 2009; Yermo, 2008; Stewart y Yermo, 2008; OISP, 2010; Sievänen, 2014; Autenne, 2017)
Corresponsabilidad en la gestión (CGES).	(Lynn, 2001; March y Olsen, 1989; Rivas, 2003; North, 2010; Clark y Urwin, 2008; Clark y Urwin, 2010; OCDE, 2009; Yermo, 2008; Stewart y Yermo, 2008; OISP, 2010; Sievänen, 2014; Autenne, 2017).
Transparencia y rendición de cuentas (TRC).	(OISP, 2010; Clark y Urwin, 2008; Clark y Urwin, 2010; OCDE, 2009; Yermo, 2008; Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014; Autenne, 2017)
Participación no gubernamental en las decisiones (PNGD).	(Stewart y Yermo, 2008; OISP, 2010; Clark y Urwin 2008; Clark, 2010; OCDE, 2009; Yermo, 2008; Sievänen, 2014; Autenne, 2017)
Código de conducta (CDC).	(OISP, 2010; Clark y Urwin, 2008; Clark y Urwin, 2010; OCDE, 2009; Yermo, 2008; Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014; Autenne, 2017)
Modelo fiduciario (MFID).	
Disciplina financiera (DFIN).	
Capacidad financiera (CFIN).	
Costo de operación (COPE).	(INAFED, 2019; Valuaciones Actuariales del Norte, 2018; IPES, 2019; ASE, 2019; OISP, 2010; Clark y Urwin, 2008; Clark y Urwin, 2010; OCDE, 2009; Yermo, 2008; Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014; Autenne, 2017)
Balance presupuestario sostenible (BPS).	
Proyección de los adeudos de los empleadores (PADE).	

Nota. Elaboración propia (2020).

7.4 Logros, hallazgos, implicaciones y limitaciones

Un logro es la propuesta de instrumento para medir la calidad de la gobernanza administrativa de los fondos a partir de la medición de las categorías (cualitativas y cuantitativas) y las dimensiones en función de la evidencia documental. En este sentido, se hacen sugerencias técnicas al IPES para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto.

La aportación metodológica es una herramienta como complemento a las revisiones de INAFED a los gobiernos subnacionales para el fortalecimiento de los institutos de pensiones municipales y estatales. Asimismo, el instrumento identifica y mide los mecanismos de gobernanza internos/externos para mejorar las capacidades institucionales locales.

Los estudios actuariales apuntan a que el fondo de pensiones del IPES colapsará en 2023. La deuda alcanzará los 3 000 000 000 de pesos a finales de 2021 si los empleadores no se atrasan en las aportaciones. Además, no existe un plan de acción para mitigar o solucionar la situación financiera. Los órganos de gobierno confían en que el GES y los empleadores cubrirán la deuda a corto plazo. La única medida tomada es la contratación de los servicios de un despacho jurídico para presionar a los empleadores morosos.

Otro hallazgo fue relacionado con los integrantes de los órganos de gobierno del IPES. Algunos tienen poco tiempo como miembros. Además, no reciben una compensación por los servicios. También los perfiles académicos y experiencia laboral no están relacionados con los sistemas de pensiones, las finanzas o la función a realizar dentro del instituto.

Los órganos de gobierno se reúnen solo lo mínimo indicado por la LIPES y en ocasiones no cumplen con las sesiones mínimas. Por ejemplo, la Comisión de Vigilancia no se ha reunido en diez años de acuerdo a la evidencia (no existen minutas sobre las reuniones de la Comisión de Vigilancia) y las entrevistas. Los miembros de los órganos de gobierno desconocen el motivo de la ausencia y otros no consideran necesaria a la Comisión.

Una de las limitaciones de la investigación fueron las entrevistas. La falta de tiempo de los funcionarios estatales, la desconfianza y el temor a los medios de comunicación influye en otorgar una entrevista. A pesar de solicitar en varias ocasiones la entrevista y explicar los motivos académicos y discreción de la investigación no hubo respuesta favorable de algunos actores estratégicos. Finalmente, la viabilidad financiera del IPES es la implicación presente en la problemática. Así como las pensiones actuales y futuras estarían en riesgo por la falta de recursos en los próximos tres años.

Conclusiones y recomendaciones

Respuesta a las preguntas de investigación

Interrogante central: ¿Cómo fortalecer la gestión y el desempeño de los fondos del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa desde la teoría de elección racional del nuevo institucionalismo? (Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008; March y Olsen, 1997; Rivas, 2003)

La respuesta a la pregunta central implicó realizar un estudio explicativo y longitudinal con enfoque mixto, ubicando en la literatura científica las mejores prácticas internacionales para elaborar un marco analítico de sugerencias técnicas para medir e incrementar la calidad de los mecanismos de gobernanza administrativa (internos y externos) contribuyendo al fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto. Así, se alcanzaría la viabilidad política y financiera a largo plazo impactando en el desarrollo y consolidación de los fondos de pensiones del IPES.

Interrogante dos: ¿Por qué el modelo actual de gobernanza del IPES es un desafío para los actores políticos del gobierno estatal y los formuladores de políticas públicas en lo referente a la gestión y el desempeño de los fondos del instituto? (Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014)

El modelo actual de gobernanza del IPES es un desafío porque existe una representación desequilibrada de los interesados en el órgano rector, niveles de pericia bajos y falta de código de conducta que resuelva los conflictos de interés, así como el pobre desempeño financiero de la inversión responsable (Stewart y Yermo, 2008; Sievänen, 2014). La respuesta se confirma al analizar la evidencia documental (las 52 minutas) y las entrevistas a los actores estratégicos.

Interrogante tres: ¿Qué propuesta metodológica desarrollar para la medición de la calidad de la gobernanza administrativa en los fondos de pensiones para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto? (Bardín, 1990; Krippendorff, 1997; INAFED, 2019; Hufty, 2008)

La elaboración de plantillas basadas en el AC, el MAG y el instrumento de INAFED permite la medición de la calidad de la gobernanza administrativa en los fondos de pensiones para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto (Bardín, 1990; Krippendorff, 1997; Hufty, 2008; 2010; INAFED, 2018, 2019). La respuesta se confirma con la aplicación de la herramienta la cual utiliza unidades de análisis y resulta útil para tener un panorama de la situación de cualquier instituto de pensiones municipal o estatal.

Contraste de hipótesis de investigación

Hipótesis general: la elaboración de un marco analítico de mejores prácticas internacionales de fondos de pensiones posibilita al IPES elevar la calidad de los mecanismos de gobernanza

administrativa contribuyendo al fortalecimiento de la gestión y el desempeño del instituto (Aguilar, 2010; Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008).

A modo de recordatorio, la TER considera el comportamiento basado en la posición de poder, el cálculo de no obedecer las reglas (normas, leyes, etcétera), el interés personal y la obtención de utilidades de los actores involucrados en la problemática (Fontaine, 2015; March y Olsen, 1997; Rivas, 2003).

La hipótesis central se confirma porque la elaboración de un marco analítico de mejores prácticas de fondos de pensiones con sugerencias técnicas permite al IPES incrementar la calidad de los mecanismos de gobernanza contribuyendo al fortalecimiento de las dimensiones de gestión y el desempeño. De este modo, se alcanzaría la viabilidad política y financiera a largo plazo impactando en el desarrollo y consolidación de los recursos del instituto estatal.

En este sentido, el marco analítico facilita el diseño de una propuesta metodológica basada en el AC, el MAG y la herramienta de INAFED. Además, de medir el arreglo institucional que configura el modelo de gobierno al interior del IPES. Asimismo, el instrumento se puede aplicar en cualquier instituto municipal o estatal.

Logros de los objetivos de investigación

Objetivo central: proponer sugerencias técnicas a los mecanismos de gobernanza administrativa mediante la elaboración de un marco analítico de mejores prácticas internacionales de fondos de pensiones para el fortalecimiento de la gestión y el desempeño del IPES desde la teoría de elección racional del nuevo institucionalismo (Aguilar, 2010; Clark y Urwin, 2008, 2010; Autenne, 2017; Yermo, 2008).

El objetivo central se cumple porque se elaboró un marco analítico de análisis con sugerencias técnicas para coadyuvar a la gobernanza administrativa del IPES. Además, el marco analítico identifica las unidades temáticas para diseñar un instrumento cuantitativo de medición. También, se logra proponer un modelo cualitativo que incremente las capacidades institucionales de cualquier instituto de pensiones municipal o estatal.

Aportaciones de la investigación

La investigación aporta una compilación de las mejores prácticas internacionales para la viabilidad política y financiera de los institutos de pensiones a largo plazo impactando en la consolidación de los fondos. También, se aporta una herramienta cuantitativa utilizando la técnica de AC mediante porcentajes y verificación de evidencia (presencia/ausencia) con la construcción de plantillas con análisis categorial. Además, de fórmulas financieras y la función pronóstica de

Excel para la obtención de la ecuación lineal. Asimismo, otra aportación es la guía de entrevista semiestructurada a cada actor estratégico. Ambas herramientas coadyuvan en la elaboración de un esquema de análisis para medir la calidad del arreglo institucional que configura el modelo de gobierno al interior de un instituto de pensiones. Es decir, la propuesta metodológica basada en el AC, el MAG e INAFED mide la calidad de la gobernanza de cualquier fondo local.

Los resultados de las minutas indican bajo perfil académico y profesional, falta de código de conducta en los órganos de gobierno, ausencia de asesores independientes, pocas sesiones y cobro tardío a empleadores; el IPES debe fortalecer la transparencia, rendición de cuentas, transformación en toma de decisiones, prevenir el riesgo, reformar el modelo fiduciario y restringir intervenciones discrecionales mediante leyes. El manejo del ahorro de los trabajadores depende del envío de recursos económicos, tiempo, experiencia y compromiso de los involucrados.

Reflexiones finales

La revisión de la literatura científica sobre los paradigmas de la gobernanza y la relación con los fondos de pensiones en el ámbito internacional, es un tema poco estudiado en las ciencias sociales en México. La investigación presentó un análisis de las mejores prácticas de gobernanza para fortalecer la gestión de los recursos, la toma de decisiones políticas y orientar la política del IPES. Estas prácticas son un componente para el desarrollo y consolidación de los fondos.

Los mecanismos de gobernanza administrativa incluyen: transparencia y rendición de cuentas, controles de inversión para la buena gestión de los recursos, transformación de la toma de decisiones, prevención del riesgo financiero mediante seguros, manejo adecuado del modelo fiduciario, principios éticos en los órganos de gobierno, resistencia a la influencia política indebida y restricción de intervenciones discrecionales de miembros de los órganos de gobierno mediante ordenamientos legales y reformas estructurales.

De estas prácticas, se determinaron once categorías temáticas para fortalecer al IPES. Estas unidades de análisis fueron: marco normativo, corresponsabilidad en la gestión, transparencia y rendición de cuentas, participación no gubernamental en las decisiones, código de conducta, modelo fiduciario, disciplina y capacidad financiera, costo de operación, balance presupuestario sostenible y proyección de los adeudos de los empleadores.

En ese sentido, las fallas en los mecanismos de gobernanza se originan porque existe una representación desequilibrada de los interesados en el órgano rector, niveles de pericia bajos y falta de código de conducta que resuelva los conflictos de interés, así como pobre desempeño financiero de la inversión responsable.

El marco referencial propuesto, facilita al análisis de la gobernanza administrativa de los órganos de gobierno, en función de las recomendaciones de los expertos, principios de la OCDE y directrices de la IOPS. La fortaleza de los mecanismos de gobernanza administrativa contribuirá a la viabilidad financiera de los fondos y del sistema pensionario a largo plazo, porque centra la atención en desarrollos regulatorios y supervisión de las reservas.

El marco normativo del IPES tiene margen de mejora para una posible reforma paramétrica o estructural para blindar los fondos de pensiones, se mejoren los perfiles de los miembros de los órganos de gobierno, se fomente la transparencia de los recursos, la sostenibilidad del régimen pensionario y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. En ese sentido, la gobernanza de los fondos permitiría un desempeño óptimo del sistema pensionario en el instituto.

La técnica de AC contribuyó a diseñar las unidades de análisis (categorías temáticas) y los indicadores base para el conteo de presencia y ausencia (frecuencia) de la evidencia contenida en las minutas del IPES. Además, se implementó un conteo que determina el porcentaje de cumplimiento de cada categoría. De tal forma que la técnica fue objetiva, sistemática y cuantitativa con enfoque mixto. Asimismo, la estructura semántica extraída permitió transitar de una plantilla a construir un modelo de rasgos cualitativos replicable.

El MAG tiene un fuerte potencial para la investigación en políticas sociales porque define el concepto de gobernanza de manera pragmática, por referirse a los procesos de interacción entre los actores involucrados en un asunto público, que llevan a la toma de decisiones o a la formulación de normas sociales. Además, postula la presencia de procesos de gobernanza en cualquier sociedad los cuales se observan y analizan a partir de una perspectiva que no sea normativa o prescriptiva.

El MAG desarrolla una metodología apoyada en varias disciplinas sociales que sirve para diagnosticar los procesos colectivos y se basa en cinco unidades analíticas principales que son: la definición del problema, los actores, las normas, los procesos y los puntos nodales. Estas unidades analíticas pretenden constituir una metodología coherente, lógicamente articulada y se propone su uso como instrumento metodológico para la investigación en políticas sociales.

Las entrevistas realizadas cara a cara a los miembros estratégicos de los órganos de gobierno (Junta de Gobierno y Consejo de Administración) del IPES en el tema confirman la falta de interés para hablar del tema y buscar una solución a la problemática. La percepción es dejarle el problema al siguiente gobierno y así sucesivamente. Además, de abonar al fondo para mantener la deuda controlada, pero sin hacer esfuerzos por resolver el problema de fondo.

El análisis de las 52 minutas solicitadas a través de la PNT muestra que las decisiones tomadas por los órganos de gobierno no han solucionado la falta de recursos en el fondo del IPES. Por lo tanto, la desconfianza en el gobierno estatal es una constante entre los empleadores al desconocer si las aportaciones llegan al IPES. La situación alerta a los trabajadores en espera de retirarse y a quienes están pensionados.

El escenario probable para el IPES, de acuerdo a los estudios actuariales es el colapso en 2023. De no atenderse la solvencia financiera del instituto de poco sirve que las dependencias no se atrasen en las aportaciones. Los abonos mínimos del GES cubren los intereses de la deuda y contienen temporalmente el problema. Aunque el caso es complejo no existe interés de buscar una solución permanente o intermedia para mitigar la falta de recursos por 2 500 000 000 de pesos.

Un aspecto interesante sería incluir en las verificaciones de INAFED 2021 como nuevo módulo la medición de la gobernanza de los fondos en el ámbito municipal. Esto permitiría hacer una comparación de los 18 municipios de Sinaloa. Asimismo, proponer sugerencias técnicas a los institutos municipales y sindicatos para su fortalecimiento.

La gobernanza desde la dimensión administrativa constituye una nueva forma de estrategia política para garantizar la gobernabilidad de las sociedades y el mantenimiento de la legitimidad de las instituciones públicas, a cambio del otorgamiento de autoridad política a otros actores sociales y económicos en el ámbito local.

La gobernanza de los fondos de pensiones esta vincula al desarrollo regional y condiciona a la consolidación de recursos de los gobiernos locales. También, se concluye que el debate sobre las fortalezas y debilidades de los mecanismos de gobernanza, es reciente en Latinoamérica y presenta aspectos promisorios para dimensionar el problema social en la región.

La TER y la gobernanza

La TER se basa en el interés personal de los actores (costo-beneficio). Es decir, desde la posición racional se asume que los individuos se desempeñan como seres racionales capaces de calcular si el beneficio de no obedecer las reglas es mayor o menor que la sanción, o cuál es la probabilidad -en caso de romper una regla- de ser descubiertos y sancionados.

El enfoque concede hace énfasis en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa según la cual los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información la cual los conduce a maximizar las decisiones en función de las utilidades y objetivos. La TER del Neoinstitucionalismo coincide en el abordaje de los problemas desde diferentes disciplinas del conocimiento.

Por otra parte, la gobernanza identifica los actores involucrados y analiza las relaciones de poder. Los niveles de la gobernanza abordan los agentes (actores) quienes desarrollan las acciones (actos o hechos) en una situación (escena), utilizando ciertos medios (agencia) para lograr los fines (propósitos) posibles (fuentes de poder). Estos elementos son parte de un sistema interdependiente gobernado por relaciones históricas y dialécticas; históricas porque los actos del presente son consecuencia de las acciones de ayer; dialécticas porque los actos de hoy son resultado de la acción y reacción de los diversos agentes con intereses convergentes y/o divergentes en un momento dado.

Líneas de investigación

La investigación prepara el camino para otras líneas de investigación, como es el diseño de una iniciativa de Ley para prevenir escenarios prospectivos catastróficos o futuros indeseables para el IPES de acuerdo a las proyecciones financieras. El escenario vislumbrado a corto plazo no es favorable para quienes están activos, en proceso de retiro y pensionados.

La reforma estructural o paramétrica pondría énfasis en variables e indicadores esenciales de acuerdo a las mejores prácticas internacionales (cobertura del sistema de pensiones, tasas de reemplazo, riesgos financieros, diseño de programas públicos de pensiones en CI, ahorro voluntario y solidario para retiro, economía del comportamiento, diversificación de la cartera de inversiones, empleo formal a largo plazo, etcétera) para el fortalecimiento del sistema pensionario.

Otra línea investigación futura es la aplicación del instrumento metodológico en otros institutos de pensiones municipales y estatales de México para medir y comparar los resultados. Asimismo, la aplicación de la herramienta en otros contextos internacionales. Además, utilizar otras categorías analíticas para el reforzamiento de las utilizadas en esta investigación.

Una línea de investigación apuntaría al análisis del marco legal y financiero del IPES. El debate está pendiente en los foros, pero debe darse por académicos, políticos, intelectuales, trabajadores, funcionarios, entre otros actores estratégicos, relevantes y secundarios. Además, de la carga financiera que esto representa para el gobierno estatal.

Finalmente, la investigación es un esfuerzo profesional en ciencias sociales, economía, derecho, seguridad social, administración pública, experiencia profesional en gobierno e iniciativa privada. La investigación y el análisis de estos temas sobre la seguridad social son complejos en el ámbito municipal, estatal e internacional y están presentes en los temas de conversación. El tema es apasionante e interesante porque se relaciona con las políticas públicas de los gobiernos locales y el desarrollo regional de los países.

Referencias

- Abbas, A. y Teddlie, C. (2003). *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*. Sage, Thousand Oaks, California.
- Adger, W. et al. (2003). Governance for sustainability: towards a thick analysis of environmental decision-making, *Environment and Planning*, 35(6), 1095-1110.
- Aguilar, L. (2005 a). Ponencia presentada el miércoles 29 de junio de 2005, Culiacán, Sinaloa.
- Aguilar, L. (2005 b). *La Eficacia Directiva de los Gobiernos, Antologías de Política Pública*. México: IAPSIN, 1-14.
- Aguilar, L. (2007 a). Gobierno y Desarrollo, Iberóforum. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 2(3), 1-20.
- Aguilar, L. (2007 b). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5-32.
- Aguilar, L. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Editorial Fundación Fiedrich Naumann para la Libertad, México.
- Autenne, A. (2017). Occupational pension funds: Governance issues at the international and European levels. *European Journal of Social Security*, 19(2) 158-171.
DOI: 10.1177/1388262717712152
- Avilés, E. y Torres, L.R. (2020). Gobernanza y fondos de pensiones. Análisis de las mejores prácticas internacionales. *Estudios Políticos UNAM*, (51), 164-186. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/77181/68208>
- Ayala, J. (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Porrúa-UNAM.
- Bardín, L. (1986). *El análisis de contenido*. Madrid: Editorial Akal.
- Bardín, L. (1990). *El análisis de contenido*. Madrid: Editorial Akal.
- Bergman, M. (2008). *Advances in mixed methods research: Theories and applications*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Burgos, G. (2002). Estado de Derecho y desarrollo económico: aportes y limitaciones de los análisis neoinstitucionales. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (12), 193-221.
- Burke, J., Onwuegbuzie, A. y Turner, L. (2007). Towards a Definition of Mixed Methods Research, *Journal of Mixed Methods Research*, 1(2), 112-133.
- Calame, P. (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*.

- LOM ediciones, Chile.
- Castillo, L. (2008). Neoinstitucionalismo en ciencia política. *Economía, sociedad y territorio*, 8(26), 549-560.
- Clark, G. (2007). Expertise and representation in financial institutions: UK legislation on pension fund governance and US regulation of the mutual fund industry. *21st Century Society: Journal of the Academy of Social Sciences*, 2(1), 1-23. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1080/17450140601101200>
- Clark, G. y Urwin, R. (2008). Best-practice pension fund governance. *Journal of Asset Management*, 9 (1) 2-21. Recuperado de: doi:10.1057/jam.2008.1
- Clark, G. y Urwin, R. (2010). Innovative models of pension fund governance in the context of the global financial crisis. *Pensions*, 15(1), 62–77. Recuperado de: DOI: 10.1057/pm.2009.25
- Cocco, J. y Volpin, P. (2007). Corporate Governance of Pension Plans the UK Evidence. *Financial Analysts Journal*, 63(1), 70-83. Recuperado de: <https://doi.org/10.2469/faj.v63.n1.4409>
- Comité de las Regiones de la Unión Europea (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*. Diario Oficial de la Unión Europea 4.9.2009 C/211, Bélgica.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- Datz, G. (2013). Brazil's Pension Fund Developmentalism. *Competition and change*, 17(2), 112-128. Recuperado de: DOI: 10.1179/1024529413Z.00000000029
- Durán, C. (2013). *Gobernanza para el sector turismo y su medición, Programa de Estadísticas y CST de la OMT Serie de Documentos Temáticos STSA/IP/2013/01*. Recuperado de: <http://statistics.unwto.org/es/content/documentos>
- Elster, J. (1990). *Tuercas y tornillos; una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Gedisa, Barcelona.
- Fernández, P y Pértiga, S. (2002). Unidad de Epidemiología Clínica y Bioestadística. Complejo Hospitalario Juan Canalejo. A Coruña (España).
- Fitch Ratings (2016). *Ratifica las Calificaciones del Estado de Sinaloa*. Recuperado de: http://www.indetec.gob.mx/2015/wp-content/uploads/e-Financiero/313/Aspectos/BoletinNo313_2.pdf

- Fontes, J. (2007). Structure and management of pension funds in Brazil. *Chilean public administration magazine*, (9), 5-36. Recuperado de:
<https://revistas.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewPDFInterstitial/22178/23495>
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona, Ediciones B.
- Gage, N. L. (1989). The paradigm wars and their aftermath: A historical sketch of research on teaching since 1989, *Educational Researcher*, 18(7), 4-10.
- García-Saisó, A. (2003). *Las transformaciones del sistema de pensiones de jubilación en México* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, España.
- Greene, J. (2008). Is mixed methods social inquiry a distinctive methodology? *Journal of mixed methods research*, 2(1), 7-22.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta Edición. México: McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Howe, K. R. (1988). Against the quantitative-qualitative incompatibility theses, or dogmas die hard, *Educational Researcher*, 17, 10-16.
- Hufty, M., Bascolo, E. y Bazzani R. (2006). Gobernanza en Salud. Un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Reports in Public Health*, (22), 109-118.
- Hufty, M. (2008). *Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza*. Recuperado de:
http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/projets/GREG/publ_GREG/MarcoAnaliticoE.pdf
- Hufty, M. (2010). Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico. *Revista Salud Publica*, 12 (1), 39-61.
- Hurtado, J. (2007). *El proyecto de investigación*. Quinta edición. Venezuela: Quirón.
Recuperado de: <http://aprenderlyx.com/tipos-de-metodologia-de-investigacion/>
- Impavido, G. (2002). On the governance of public pension fund management. *World Bank Policy Research Working Pape*, (2878). Recuperado de:
<http://documents.worldbank.org/curated/en/762751468739154829/pdf/multi0page.pdf>
- IPES (2015). *Resultados de la valuación actuarial estandarizada del sistema de pensiones del personal afiliado al Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa (IPES)*. Valuaciones actuariales del Norte. Coahuila, México.
- Jollivet, M. y Legay, J. (2005). Canevas pour une réflexion sur une interdisciplinarité entre

- sciences de la nature et sciences sociales. *Natures, Sciences, Sociétés*, 13 (2), 184-188.
- Johnson, B. y Christensen, J. (2008). *Educational research* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Katznelson, I. y Weingast, B. (2005). *Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. Russel Sage Foundation. New York. Recuperado de:
<http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610443333>
- Kaufmann, D. et al. (2009). *Governance Matters VIII. Aggregate and individual governance indicators 1996-2008. Policy Research working paper No. 4978*, The World Bank.
- Kjaer, A. (2004). *Governance*. Key Concepts Editorial, Great Britain.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE Publications Ltd, London.
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en gobernanza*. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. INAP, Madrid, 57-82.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Krippendorff, K. (1997). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Leech, N. (2010). *Interviews with the Early Developers of Mixed Methods Research, en Abbas Tashakkori y Charles Teddlie, Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*, 2a ed., Thousand Oaks, Sage, pp. 253-272.
- LIPES (2017). *Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa*. Última reforma publicado P.O. 017 Edición Vespertina del 03 de febrero de 2017. Recuperado de:
http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_pensiones_3-feb-2017.pdf
- Longo, F. (2014). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 73-102.
- March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an industrialized civilization*. NY: McMillan.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*. Recuperado de: <http://www.clad.org/portal/publicacionesdel-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>
- Mertens, D. M. y McLaughlin, J. (2004). *Research and evaluation methods in special education*. Thousand Oaks, CA, EE. UU. Corwin.

- Mertens, D. M. (2010). *Research and evaluation in education and psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Mesias, O. (2004). La investigación cualitativa. Methods research designs. En A. Tashakkori y C. Teddlie (Eds.), *Handbook on mixed methods in the behavioral and social sciences*. Thousand Oaks, CA, EE.UU. *SAGE Research*, 1(2), 209-240. Disponible en: <http://qualitative-research.net/fqs/fqs-e/2-00inhalt-e.htm>.
- Messner, D. (1997). *The network society: economic development and international competitiveness as problem of social governance*. Great Britain.
- Noferini, A. (2011). *Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad*. Recuperado de: <http://www.observ-ocd.org/>
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- North, D. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), 355-367.
- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, (16), 145-179.
- Organización internacional de supervisores de pensiones (2010). *Principios de supervisión de IOPS para fondos de pensiones privados*. Recuperado de: <http://www.aiosfp.org/wp-content/uploads/2015/01/principios-iops-esp%C3%B1ol.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009). *OECD recommendation on core principles of occupational pension regulation*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/pensions/private-pensions/33619987.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1995). *Participatory development and good governance*. OCDE, París.
- Peters, B. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? *Reforma y Democracia* (27). Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/027-octubre-2003/0047218> (15-11-2010).
- Peters, B. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar, *Reforma y Democracia*, (39). Recuperado de: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1>

- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, 31, 163-180.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, New York.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1997). *Governance for sustainable human development*. PNUD, Nueva York.
- Rhodes, A. (2005). *La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP, Madrid, 99-122.
- Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 5(9), 37-44.
- Ruano, J. (2002). *La gobernanza como forma de acción política y como concepto analítico*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Recuperado de:
<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>
- Santizo, C. (2007). El neoinstitucionalismo y las interacciones sociales. *Gaceta Ideas*, 2(28).
- Serres, M. (1991). *Le tiers-instruit*. París: Bourin.
- Schäfera, A. y Von Arxb, U. (2014). The influence of pension funds on corporate governance. *Applied Economics*, 46(19) 23106-2329. Recuperado de:
<http://dx.doi.org/10.1080/00036846.2014.899670>
- Schmidt, V. (2006). *Give peace a chance: Reconciling four (not three) New Institutionalisms*. Department of International Relations, Boston University. Ponencia presentada en la Annual Meetings of the American Political Science Association. Recuperada de:
www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/APSA2006/Schmidt_Peace.pdf
- Schteingart, M. (2007). *Gobernanza y participación en la gestión local. Algunos ejemplos de municipios mexicanos*. Editorial Juan Antonio Flores Vera, 185-193.
- Solimano, A. (2017). *Pensiones a la chilena*. Santiago de Chile, Chile: Editorial Catalonia.
- Stoll-Kleeman, et al. (2006) *Linking governance and management perspectives with conservation success in protected areas and biosphere reserves*. Recuperado de:
http://www.gis.unigreifswald.de/agnw/shared-data/Files/Publications/GoBi_discussionpaper01.pdf.
- Standard & Poor's (2015). *Standard & Poor's confirma calificación de 'mxA' del Estado de Sinaloa; la perspectiva es estable*. Recuperado de:

- http://www.standardandpoors.com/es_LA/web/guest/article/-/view/type/HTML/sourceAssetId/1245386920226
- Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (1992). *Structuring politics: Historical individualism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stewart, F. y J. Yermo (2008). *Pension Fund Governance: Challenges and Potential Solutions*, OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, (18), OECD publishing. doi:10.1787/241402256531
- Streeck, W. y Thelen, K. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Teddlie, C. y Tashakkori, A. (2009). *Foundations of mixed methods research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Teddlie, C. y Abbas, T. (2010). *Overview of Contemporary Issues in Mixed Methods Research*, en Abbas Tashakkori y Charles Teddlie, *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*, 2a ed., Thousand Oaks, Sage, pp. 1-41.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Treviño, J. (2011). Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual. *Contaduría y Administración*, 233, 121-147.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009). *What is good governance?* Recuperado de:
www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp
- Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Ciencia administrativa*, (1), 47-57.
- Vásquez, P. (2012). *Pensiones en México la próxima crisis*. México: Siglo XXI.
- Yermo, J. (2008). Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries, *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No. 15, OECD Publishing. doi:10.1787/244270553278
- Wiesenfeld, E. (2000). *Entre la prescripción y la acción: La brecha entre la teoría y la práctica en las investigaciones cualitativas*. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social.
- Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38, 595–613.
- World Bank (1994). *Governance, The World Bank's Experience*. Washington, DC.

Anexos

Anexo A. Guía de entrevista semiestructurada a la Junta de Gobierno

Entrevista para los miembros de la Junta de Gobierno

Fecha: _____ Hora: _____

Lugar (ciudad y sitio específico): _____

Entrevistador: _____

Entrevistado (nombre, edad, género, puesto, dirección, gerencia o departamento, experiencia): _____

Introducción (Descripción general del proyecto -propósito, participantes elegidos, motivo por el cual fueron seleccionados, utilización de los datos-).

Características de la entrevista (Confidencialidad, duración aproximada).

Preguntas:

- 1) Me puede platicar por favor, ¿Cuál ha sido su experiencia en la Junta de Gobierno del IPES?
- 2) ¿Qué dificultades tiene la Junta de Gobierno para reunirse? ¿Cuántas veces se reúnen en el año?
- 3) ¿Percibe algún salario, compensación o bono por pertenecer a la Junta de Gobierno?
- 4) ¿Qué perfil académico y experiencia laboral tienen los miembros de los órganos de Gobierno?
- 5) ¿Existe un código de ética o conducta que incluya a la Junta de Gobierno? / De no existir un código de ética para la Junta de Gobierno ¿Qué debería contener?
- 6) ¿Cómo se logra llegar acuerdos entre los actores gubernamentales y no gubernamentales? (Por ejemplo, representantes sindicales y expertos independientes). ¿En qué temas no se llega a acuerdos?
- 7) ¿Cuál es el camino para que las aportaciones de los trabajadores lleguen al IPES? y ¿Qué problemas se han presentado en el camino? ¿Retrasos? ¿Opacidad? ¿Gestión deficiente? ¿Desvíos de recursos?
- 8) ¿Quiénes son los especialistas externos que asesoran al instituto en la gestión de los fondos, la toma de decisiones y la orientación de la política? ¿Cuántos son en total? ¿Son consultores independientes o empresas específicas? ¿Cuánta experiencia tienen? ¿Hacen falta más expertos? ¿De qué tipo?
- 9) ¿Qué tipo de asesoría brindan específicamente al instituto (inversiones, riesgos, etcétera)?
- 10) Cuando se presenta una situación compleja ¿Cómo se gestiona la toma de decisiones en la Junta? ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones? ¿Se vota? ¿Se decide por mayoría? ¿Son pocos miembros?
- 11) ¿Por qué existe un atraso en las aportaciones al IPES de más de 2300 millones al fondo?
- 12) ¿Existen consecuencias administrativas o penales para los empleadores? ¿Hay alguien bajo proceso?
- 13) ¿Cómo se piensa recuperar las aportaciones de los trabajadores afiliados al IPES? ¿Quiénes son los empleadores que deben? ¿Se cobrará mediante despachos jurídicos? ¿Se aplicará la ley dándoles de baja? ¿Aportar voluntariamente sería viable?
- 14) ¿Cómo evitar que el sistema pensionario colapse en 2023? ¿Existe un plan de acción en proceso?
- 15) ¿Existe voluntad de parte de los actores para garantizar la viabilidad financiera del IPES? ¿Qué propondría usted para solucionar la problemática del IPES?
- 16) ¿Por qué no se ha reunido la Comisión de Vigilancia en los últimos diez años?
- 17) ¿Cómo se puede fortalecer la gestión y desempeño de los fondos del IPES, la toma de decisiones políticas de los órganos de gobierno y la orientación de la política pública del instituto?
- 18) ¿Ayudaría que el IPES fuera autónomo? ¿Sin la influencia de poderes locales? ¿No hay solución?

Nota: Grabe la entrevista, dé las gracias e insista en la confidencialidad y la posibilidad de participaciones futuras.

Fuente: Elaboración propia (2020)

Anexo B. Guía de entrevista semiestructurada al Consejo de Administración

Entrevista para los miembros del Consejo de Administración

Fecha: _____ Hora: _____

Lugar (ciudad y sitio específico): _____

Entrevistador: _____

Entrevistado (nombre, edad, género, puesto, dirección, gerencia o departamento, experiencia): _____

Introducción (Descripción general del proyecto -propósito, participantes elegidos, motivo por el cual fueron seleccionados, utilización de los datos-).

Características de la entrevista (Confidencialidad, duración aproximada).

Preguntas:

- 1) Me puede platicar por favor, ¿Cuál ha sido su experiencia en el Consejo de Administración del IPES?
- 2) ¿Qué dificultades tiene Consejo de Administración para reunirse? ¿Cuántas veces se reúnen en el año?
- 3) ¿Percibe algún salario, compensación o bono por pertenecer a la Consejo de Administración?
- 4) ¿Qué perfil académico y experiencia laboral tienen los miembros del Consejo de Administración?
- 5) ¿Existe un código de ética o conducta que incluya al Consejo de Administración? / De no existir un código de ética para el Consejo de Administración ¿Qué debería contener?
- 6) ¿Cómo se logra llegar acuerdos entre los actores gubernamentales y no gubernamentales? (Por ejemplo, representantes sindicales y expertos independientes). ¿En qué temas no se llega a acuerdos?
- 7) ¿Cuál es el camino para que las aportaciones de los trabajadores lleguen al IPES? y ¿Qué problemas se han presentado en el camino? ¿Retrasos? ¿Opacidad? ¿Gestión deficiente? ¿Desvíos de recursos?
- 8) ¿Quiénes son los especialistas externos que asesoran al instituto en la gestión de los fondos, la toma de decisiones y la orientación de la política? ¿Cuántos son en total? ¿Son consultores independientes o empresas específicas? ¿Cuánta experiencia tienen? ¿Hacen falta más expertos? ¿De qué tipo?
- 9) ¿Qué tipo de asesoría brindan específicamente al instituto (inversiones, riesgos, etcétera)?
- 10) Cuando se presenta una situación compleja ¿Cómo se gestiona la toma de decisiones en la Junta? ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones? ¿Se vota? ¿Se decide por mayoría? ¿Son pocos miembros?
- 11) ¿Por qué existe un atraso en las aportaciones al IPES de más de 2300 millones al fondo?
- 12) ¿Existen consecuencias administrativas o penales para los empleadores? ¿Hay alguien bajo proceso?
- 13) ¿Cómo se piensa recuperar las aportaciones de los trabajadores afiliados al IPES? ¿Quiénes son los empleadores que deben? ¿Se cobrará mediante despachos jurídicos? ¿Se aplicará la ley dándoles de baja? ¿Aportar voluntariamente sería viable?
- 14) ¿Cómo evitar que el sistema pensionario colapse en 2023? ¿Existe un plan de acción en proceso?
- 15) ¿Existe voluntad de parte de los actores para garantizar la viabilidad financiera del IPES? ¿Qué propondría usted para solucionar la problemática del IPES?
- 16) ¿Por qué no se ha reunido la Comisión de Vigilancia en los últimos diez años?
- 17) ¿Cómo se puede fortalecer la gestión y desempeño de los fondos del IPES, la toma de decisiones políticas de los órganos de gobierno y la orientación de la política pública del instituto?
- 18) ¿Ayudaría que el IPES fuera autónomo? ¿Sin la influencia de poderes locales? ¿No hay solución?

Nota: Grabe la entrevista, dé las gracias e insista en la confidencialidad y la posibilidad de participaciones futuras.

Fuente: Elaboración propia (2020)

Anexo C. Guía de entrevista semiestructurada a la Comisión de Vigilancia

Entrevista para los miembros de la Comisión de Vigilancia

Fecha: _____ Hora: _____

Lugar (ciudad y sitio específico): _____

Entrevistador: _____

Entrevistado (nombre, edad, género, puesto, dirección, gerencia o departamento, experiencia): _____

Introducción (Descripción general del proyecto -propósito, participantes elegidos, motivo por el cual fueron seleccionados, utilización de los datos-).

Características de la entrevista (Confidencialidad, duración aproximada).

Preguntas:

- 1) Me puede platicar por favor, ¿Cuál ha sido su experiencia en la Comisión de Vigilancia del IPES?
- 2) ¿Qué dificultades tiene Comisión de Vigilancia para reunirse? ¿Cada cuánto se reúne la comisión de vigilancia por año? De no reunirse, ¿Cuál es razón oficial para no reunirse?
- 3) ¿Percibe algún salario, compensación o bono por pertenecer a la Comisión de Vigilancia?
- 4) ¿Existe un código de ética o conducta que incluya a la Comisión de Vigilancia? / De no existir un código de ética para la Comisión de Vigilancia ¿Qué debería contener?
- 5) ¿Quiénes son los especialistas externos que asesoran al instituto en la gestión de los fondos, la toma de decisiones y la orientación de la política? ¿Cuántos son en total?
- 6) ¿Son consultores independientes o empresas específicas? ¿Cuánta experiencia tienen?
- 7) ¿Qué tipo de asesoría brindan específicamente al instituto (inversiones, riesgos, etcétera)?
- 8) Cuando se presenta una situación compleja ¿Cómo se gestiona la toma de decisiones en la Junta?
- 9) ¿Cómo se decide en que invertir los fondos de pensiones el instituto? ¿Cómo se decide en que instrumento se debe de invertir? ¿Quién decide?
- 10) ¿Qué tan diversificado está el portafolio de inversiones de los fondos?
- 11) ¿Qué riesgos en las inversiones enfrenta el IPES al seleccionar esos instrumentos?
- 12) ¿Cuentan los fondos con algún seguro en caso de pérdidas o minusvalías?
- 13) En caso de no tener un seguro contra riesgos financieros, ¿Cuál es el motivo?
- 14) ¿Han considerado la posibilidad de fusionarse con otros fondos de pensiones?
- 15) ¿Por qué existe un atraso en las aportaciones al IPES de más de 2300 millones al fondo?
- 16) ¿Existen consecuencias administrativas o penales para los empleadores?
- 17) ¿Cómo se piensa recuperar las aportaciones de los trabajadores afiliados al IPES? (2300 millones)
- 18) ¿Cómo evitar que el sistema pensionario colapse en 2023? ¿Existe un plan de acción en proceso?
- 19) ¿Existe voluntad de parte de los actores para garantizar la viabilidad financiera del IPES? ¿Qué propondría usted para solucionar la problemática del IPES?
- 20) ¿Por qué no se ha reunido la Comisión de Vigilancia en los últimos diez años?
- 21) ¿Cómo se puede fortalecer la gestión y desempeño de los fondos del IPES, la toma de decisiones políticas de los órganos de gobierno y la orientación de la política pública del instituto?
- 22) ¿Ayudaría que el IPES fuera autónomo? ¿Sin la influencia de poderes locales? ¿No hay solución?

Nota: Grabe la entrevista, dé las gracias e insista en la confidencialidad y la posibilidad de participaciones futuras.

Fuente: Elaboración propia (2020)

Anexo D. Guía de entrevista semiestructurada al Director General del IPES

Entrevista al director y exdirector general del IPES

Fecha: _____ Hora: _____

Lugar (ciudad y sitio específico): _____

Entrevistador: _____

Entrevistado (nombre, edad, género, puesto, dirección, gerencia o departamento, experiencia): _____

Introducción (Descripción general del proyecto -propósito, participantes elegidos, motivo por el cual fueron seleccionados, utilización de los datos-).

Características de la entrevista (Confidencialidad, duración aproximada).

Preguntas:

- 1) Me puede platicar por favor, ¿Cuál ha sido su experiencia en la Dirección General del IPES?
- 2) ¿Qué dificultad tiene la Dirección General para reunirse con los órganos de gobierno del IPES?
- 3) ¿Existe un código de ética para todos los miembros de los órganos de gobierno del IPES? De no existir, ¿Cuál es el motivo por el cual no existe? ¿Se ha planteado en las reuniones? ¿Hay resistencia de alguien?
- 4) Entendiendo la gobernanza como el actuar con eficacia y conseguir los resultados pretendidos, el proceso de toma de decisiones del gobierno para afrontar y resolver con éxito los problemas de la agenda pública ¿Sigue el IPES el modelo de gobernanza de algún organismo internacional que oriente la gestión de los fondos, la toma de decisiones y la orientación de la política del instituto (OCDE, OIT, IOPS, FMI, ONU, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros organismos)?
- 5) ¿Qué estándares mínimos sigue el IPES que le permita una adecuada gestión de los fondos, la toma de decisiones y la orientación de la política de manera eficaz?
- 6) Teniendo en cuenta las implicaciones o repercusiones políticas, administrativas, financieras y sociales ¿Cuáles son los costos de tener y no tener un modelo de gobernanza?
- 7) ¿Quiénes son los especialistas externos que asesoran al instituto en la gestión de los fondos, la toma de decisiones y la orientación de la política? ¿Cuántos son en total?
- 8) ¿Son consultores independientes o empresas específicas? ¿Cuánta experiencia tienen?
- 9) ¿Qué tipo de asesoría brindan específicamente al instituto (inversiones, riesgos, etcétera)?
- 10) Cuando se presenta una situación compleja en el IPES ¿Cómo se gestiona la toma de decisiones?
- 11) ¿Qué sistema pensionario propondría usted para el IPES? (De reparto, cuentas individuales, modelo mixto, modelo paralelo, modelo complementario) ¿Por qué? ¿Qué cambio haría al sistema?
- 12) ¿Qué iniciativa de reforma de Ley propondría usted para fortalecer las capacidades del instituto y garantizar su solvencia financiera en el futuro?
- 13) ¿Cómo se logra llegar acuerdos entre los actores gubernamentales y no gubernamentales? (Por ejemplo, representantes sindicales y expertos independientes). ¿En qué temas no se llega a acuerdos?
- 14) ¿Qué mecanismos piensan implementar para alcanzar un sistema auto sustentable a largo plazo y mejorar la gestión de los fondos de pensiones en el IPES?
- 15) ¿Cuál es el proceso para que las aportaciones de los trabajadores lleguen al IPES? y ¿Qué problemas se han presentado en el camino? ¿Retrasos? ¿Opacidad? ¿Gestión deficiente? ¿Desvíos de recursos?
- 16) ¿Cuál es el problema más grave para el IPES? (La falta de pago de los empleadores, transparencia y rendición de cuentas, toma de decisiones, opacidad en el manejo de los recursos, falta de una reforma estructural, bajos rendimientos del fondo, diversificación del portafolio de inversiones, crisis financieras y mercados estresados, sostenibilidad del sistema a largo plazo, la falta de autonomía de un instituto, falta de personal calificado y cualificado, entre otros problemas). **Seleccione solo uno.**
- 17) De los problemas anteriores, ¿Qué problemas intentaría resolver primero en el IPES y en qué orden?
- 18) ¿Se ha pensado en alguna iniciativa de Ley para darle autonomía al IPES?
- 19) ¿Cómo se decide en que invertir los fondos de pensiones el instituto? ¿Cómo se decide en que instrumento se debe de invertir? ¿Quién decide?
- 20) ¿Qué tan diversificado está el portafolio de inversiones de los fondos?
- 21) ¿Qué riesgos en las inversiones enfrenta el IPES al seleccionar esos instrumentos?
- 22) ¿Cuentan los fondos con algún seguro en caso de pérdidas o minusvalías?
- 23) En caso de no tener un seguro contra riesgos financieros, ¿Cuál es el motivo?
- 24) ¿Han considerado la posibilidad de fusionarse con otros fondos de pensiones?
- 25) ¿Por qué existe un atraso en las aportaciones al IPES de más de 2000 millones al fondo?
- 26) ¿Existen consecuencias administrativas o penales para los empleadores?

- 27) ¿Cómo se piensa recuperar las aportaciones de los trabajadores afiliados al IPES? (2000 millones)
- 28) ¿Cómo evitar que el sistema pensionario colapse en 2022?
- 29) ¿Existe voluntad de parte de los actores para garantizar la viabilidad financiera del IPES?

Nota: Grabe la entrevista, dé las gracias e insista en la confidencialidad y la posibilidad de participaciones futuras.

Fuente: Elaboración propia (2019)

Anexo E. Entrevista semiestructurada a los actores relevantes y secundarios

Preguntas para actores relevantes y secundarios

Fecha: _____ Hora: _____

Lugar (ciudad y sitio específico): _____

Entrevistador: _____

Entrevistado (nombre, edad, género, puesto, dirección, gerencia o departamento, experiencia): _____

Introducción (Descripción general del proyecto -propósito, participantes elegidos, motivo por el cual fueron seleccionados, utilización de los datos-).

Características de la entrevista (Confidencialidad, duración aproximada).

Preguntas:

- 1) En la prensa se dicen muchas cosas sobre el IPES, ¿Qué está sucediendo en el IPES?
- 2) Según usted, ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del IPES?
- 3) ¿Cuáles son los candados legales que existen para evitar que los fondos estén propensos a la influencia indebida política por parte de los entes de poder?
- 4) ¿Cómo es la gestión de los fondos, la toma de decisiones y la orientación de la política del instituto?
¿Quién toma las decisiones en el IPES y por qué?
- 5) ¿Qué tipo de políticas públicas se requieren para fortalecer las capacidades administrativas y políticas del fondo de pensiones del IPES?
- 6) ¿Qué iniciativa de reforma de Ley propondría usted para fortalecer las capacidades del instituto y garantizar su solvencia financiera en el futuro?
- 7) ¿Cuál es el problema más grave para el IPES? (La falta de pago de los empleadores, transparencia y rendición de cuentas, toma de decisiones, opacidad en el manejo de los recursos, falta de una reforma estructural, bajos rendimientos del fondo, diversificación del portafolio de inversiones, crisis financieras y mercados estresados, sostenibilidad del sistema a largo plazo, la falta de autonomía de un instituto, falta de personal calificado y cualificado, entre otros problemas). **Seleccione solo uno.**
- 8) De los problemas anteriores, ¿Qué problemas intentaría resolver primero en el IPES y en qué orden?
- 9) ¿Se ha pensado en alguna iniciativa de Ley para darle autonomía al IPES?
- 10) ¿Cuáles serían los beneficios y los costos de que el IPES alcanzara la autonomía?
- 11) ¿Por qué existe un atraso en las aportaciones al IPES de más de 2000 millones al fondo?
- 12) ¿Existen consecuencias administrativas o penales para los empleadores?
- 13) ¿Cómo se piensa recuperar las aportaciones de los trabajadores afiliados al IPES? (2000 millones)
- 14) ¿Cómo evitar que el sistema pensionario colapse en 2022?
- 15) ¿Existe voluntad de parte de los actores para garantizar la viabilidad financiera del IPES?

Nota: Grabe la entrevista, dé las gracias e insista en la confidencialidad y la posibilidad de participaciones futuras.

Fuente: Elaboración propia (2019)

Anexo F. Listado de entrevistados

No.	Tipo de actor (Estratégico, relevante o secundario)		Órgano de gobierno u otro medio relevante	Recursos	Voluntad	Movilización	Impacto
1	Entrevistado A	Estratégico	Junta de gobierno y Consejo de Administración	+	+	+	+
2	Entrevistado B	Estratégico	Junta de gobierno y Consejo de Administración	+	+	+	+
3	Entrevistado C	Estratégico	Junta de gobierno y Consejo de Administración	+	+	+	+
4	Entrevistado D	Relevante	Ex Funcionario del IPES	+	+	-	+
5	Entrevistado E	Relevante	Consejo de Administración	-	+	-	+

Anexo G. Listado de figuras

Figura 1. Modelo de gobernanza recomendado a los fondos de pensiones por la OCDE

Figura 2. Modelo de gobernanza recomendado a los fondos de pensiones por la OISP

Figura 3. Modelo de gobernanza recomendado a los fondos de pensiones por Clark y Urwin

Figura 4. Las dimensiones de la gobernanza

Figura 5. Estructura de las jubilaciones en países miembros de la OCDE

Figura 6. Cobertura en las pensiones en México de la PEA (%)

Figura 7. Organigrama del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa

Figura 8. Clasificación administrativa por ramo y ente

Figura 9. Esquema para una investigación explicativa

Figura 10. Sistematización de la investigación

Figura 11. Niveles para el estudio de la gobernanza

Figura 12. Módulos que abarca la metodología de INAFED

Figura 13. Indicadores del módulo de organización

Figura 14. Indicadores del módulo de hacienda

Figura 15. Proyecciones de adeudos de empleadores a corto plazo (2021-2025)

Figura 16. Unidades de análisis a fortalecer en el IPES

Figura 17. Modelo teórico para la medición de la calidad de la gobernanza administrativa para fondos de pensiones en un gobierno local

Anexo H. Listado de tablas

Tabla 1. Adeudos de los empleadores afiliados al IPES a mayo 2019

Tabla 2. Definiciones de gobernanza de organismos internacionales

Tabla 3. Diferencias entre gobernabilidad y gobernanza

Tabla 4. Espacio que ocupa la gobernanza

Tabla 5. Medición de la gobernanza y sus dimensiones

- Tabla 6. Indicadores de gobernanza y sus dimensiones
- Tabla 7. Promedios y datos generales de los trabajadores afiliados al IPES
- Tabla 8. Resumen ejecutivo de resultados del IPES
- Tabla 9. Déficit / Superávit actuarial del IPES
- Tabla 10. Ingresos del fondo y monto de la reserva
- Tabla 11. Enfoques de la investigación científica
- Tabla 12. Descripción de variables, dimensiones y categorías
- Tabla 13. Número minutas generadas por los órganos de gobierno de 2009 a 2019
- Tabla 14. Separación de unidades de análisis e indicadores para medir la gobernanza
- Tabla 15. Séptima fase: proceso de categorización
- Tabla 16. Séptima fase: Codificación y decodificación
- Tabla 17. Octava fase: exploración de minutas para fijar unidades de análisis y códigos
- Tabla 18. El proceso de gobernanza como una variable intermedia
- Tabla 19. Matriz de análisis de las normas
- Tabla 20. Rejilla descriptiva de actores
- Tabla 21. Importancia de los actores según cuatro variables
- Tabla 22. Temas y número de indicadores de gestión y desempeño para organización
- Tabla 23. Temas y número de indicadores de gestión y desempeño para hacienda
- Tabla 24. Plantilla número uno
- Tabla 25. Plantilla número dos
- Tabla 26. Plantilla número tres
- Tabla 27. Plantilla número cuatro
- Tabla 28. Plantilla número cinco
- Tabla 29. Plantilla número seis
- Tabla 30. Plantilla número siete
- Tabla 31. Plantilla número ocho
- Tabla 32. Plantilla número nueve
- Tabla 33. Plantilla número diez
- Tabla 34. Plantilla número once
- Tabla 35. Unidades de análisis con porcentaje de cumplimiento en el IPES
- Tabla 36. Unidades de análisis recomendados por expertos y organismos internacionales

Anexo I. Listado de abreviaturas

AC: Análisis de Contenido.

ANFP: Asociación Nacional de Fondos de Pensiones del Reino Unido.

ASE: Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BM: Banco Mundial.

CCE: Comisión de las Comunidades Europeas.

CETES: Certificados de la Tesorería de la Federación.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CPI: Capitalización Plena e Individual.

GDM: Guía de Desempeño Municipal.

GES: Gobierno del Estado de Sinaloa.

FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

IES: Instituciones de Educación Superior.

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.

INAFED: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

IPES: Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa.

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

ISSSTESIN: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa.

LSS: Ley del Seguro Social.

LSAR: Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

LIPES: Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa.

MAG: Marco Analítico de Gobernanza.

NIE: Neo Institucionalismo Económico.

NI: Nuevo Institucionalismo.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OISP: Organización Internacional de Supervisores de Pensiones.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OMT: Organización Mundial del Turismo.

ONGA: Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas.

PARR: Plan de Ahorro de Retiro Registrado.

PEA: Población Económicamente Activa.

PNT: Plataforma Nacional de Transparencia.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

SBC: Salario Base Contractual.

STASE: Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.

TER: Teoría de la Elección Racional.

UNESCAP: Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico.