

# Gobernanza y fondos de pensiones. Análisis de mejores prácticas internacionales

## *Governance and pension funds. Analysis of best international practices*

Ezequiel Avilés Ochoa\* / Luis Roberto Torres López\*\*

### Resumen

El objetivo de este texto es presentar un análisis de las mejores prácticas de gobernanza de fondos de pensiones en el contexto internacional, y estructurar un marco referencial para la orientación de la política pública de los institutos de pensiones. Por un lado, realiza una revisión teórica de la literatura científica sobre los paradigmas de la gobernanza; y por otro, ofrece resultados que muestran que las mejores prácticas incluyen: transparencia, toma de decisiones políticas, prevención del riesgo, seguros, manejo del modelo fiduciario, controles de inversión, regulación, supervisión y restricción a intervenciones discrecionales mediante ordenamientos legales.

**Palabras clave:** Políticas públicas, gobernanza administrativa, fondos de pensiones, institutos de pensiones, prácticas internacionales.

### Abstract

The objective of this text is to present an analysis of the best practices of pension fund governance in the international context and to structure a referential framework for the orientation of public policy of pension institutes. On the one hand, it performs a theoretical review of the scientific literature on governance paradigms, and on the other, it offers results that specify best practices including: transparency, political decision-making, risk prevention, insurance, management of the fiduciary model, investment controls, regulation, supervision and restriction to discretionary measures through legal regulations.

**Key words:** Public policies, administrative governance, pension funds, pension institutes, international practices.

### Introducción

**D**e acuerdo con Ruano (2002), Kjaer (2004) y Calame (2009), el término gobernanza adquiere connotaciones diversas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1995), el Programa

*Recibido: 7 de febrero, 2020. Aceptado: 23 de abril, 2020.*

\* Doctor en Ciencias Sociales por las Universidades de Sinaloa, Sonora y Baja California. Posdoctorado en Desarrollo Regional por la Universidad de Autónoma de Sinaloa (UAS). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

\*\* Doctorando en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional por la Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO) en Sinaloa.

de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997) y el Banco Mundial (BM, 1994), la conceptualizan como una forma de ejercer la dirección de los procesos, elemento clave de la certidumbre en los mercados y la disminución del riesgo en la toma de decisiones políticas. Según Kooiman (2003) y Piattoni (2009), adopta usos alternativos a modo sobre el establecimiento de acuerdos mixtos público-privados y para llevar a cabo una crítica de las instituciones desde el punto de vista de horizontalidad, acuerdos y decisiones, y disminución máxima de diferencias jerárquicas. Para Rodhes (2005), son redes interorganizacionales, auto-organizadas; es decir, un instrumento analítico que permite entender los cambios gubernamentales.

Kjaer (2004), Calame (2009) y Durán (2013), contrastan el uso y abuso del concepto gobernanza, explicando su empleo semántico. Examinan las acepciones y muestran que el problema se encuentra en el centro de la aplicación de políticas y uso de los recursos. Además, el PNUD (1997) aborda la gobernanza desde el punto de vista de la coordinación y articulación de intereses de los actores en los espacios institucionales.

En el marco de los paradigmas de la gobernanza, el objetivo es presentar un análisis de las mejores prácticas de gobernanza de fondos en el contexto internacional para ofrecer una respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las mejores prácticas de gobernanza en fondos de pensiones? ¿Por qué es deficiente la toma de decisiones políticas entre los actores de los órganos de gobierno de los institutos de pensiones? (Stewart y Yermo, 2008; Clark y Urwin, 2010; Sievänen, 2014; Autenne, 2017). Asimismo, se estructura un marco referencial para la orientación de la política pública de los gobiernos locales.

La investigación realiza una revisión teórica de la gobernanza de los fondos de pensiones y los temas vinculados a ella. También de los desafíos, decisiones discrecionales, principios de gobernabilidad, controles de inversión, tendencias, desarrollos regulatorios y supervisión de fondos. Se halla que el debate sobre las fortalezas y debilidades de la gobernanza en los fondos es reciente en Latinoamérica y presenta aspectos promisorios para dimensionar el problema social y orientar la política pública en los gobiernos locales.

La hipótesis supone que las deficiencias en el diseño de los mecanismos de gobernanza (internos y externos) ocasionan fallos en la toma de decisiones políticas, lo que impide el desarrollo y consolidación de los fondos de pensiones en los gobiernos locales (Stewart y Yermo, 2008; Clark y Urwin, 2010; Sievänen, 2014; Autenne, 2017).

El trabajo se estructura como sigue: la sección uno presenta las posibilidades y limitaciones de los paradigmas de gobernanza, definiciones del término y examina el concepto desde la dimensión administrativa. Después, la sección

dos razona sobre la discusión de la gobernanza de los fondos de pensiones. Luego, la sección tres contrasta las mejores prácticas internacionales y los mecanismos que existen. Finalmente, las conclusiones debaten hipótesis, pertinencia del método y líneas de investigación a profundizar.

## Los paradigmas de la gobernanza

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

El primer paradigma es representado por sectores conservadores de Estados Unidos, ligados a grandes corporaciones motivadas 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, así como hacer respetar las instituciones que rigen las relaciones económicas y políticas. 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 acontece en el marco de una gobernanza conservadora, promotora de una gerencia técnicamente eficiente (Williamson, 1987).

El segundo paradigma epistemológico surge a partir del pensamiento y movimientos críticos desarrollados en las décadas de los años setenta y ochenta (Ramos y Torres, 2008). Entonces, la gobernanza pensada como dirección descentralizada en redes horizontales de organizaciones mixtas público-privadas fue considerada como la construcción de un consenso horizontal crítico de jerarquías, concibiendo a las instituciones como redes de decisiones horizontales en instituciones y organismos centralizados. A esta crítica no escapan las administraciones de las empresas, familia o gobiernos. La radicalización de la crítica invocó la fragmentación del poder y la constitución de territorios policéntricos (Ramos y Torres, 2008).

El tercer paradigma está relacionado con la posmodernidad de la vida política, la descentralización y la fragmentación espacial. Se distingue por la concepción de redes de políticas públicas y la rendición de cuentas, como esfera de empoderamiento y participación social (Brugué, Gomà y Subirats, 2005). Con ello, pretende 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) sobre las formas de gobernanza en Estados Unidos de América, parte del enfoque del empoderamiento. Encuentra evidencias de la formación de liderazgos que impulsan 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 obedece al crecimiento en la complejidad de los problemas de la sociedad y las manifestaciones políticas que ésta ocasiona en las autoridades. Por ello, las instituciones formales de poder se enfrentan a mayores dificultades en la gestión por la falta de recursos y competencias técnicas, así como por el aumento de las demandas en las agendas del gobierno. Según Börzel (1998), esta dificultad 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. De esta manera, la gobernanza implica procesos de toma de decisiones correspondientes a asuntos públicos, privados y colectivos.

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

## **El concepto de gobernanza**

De acuerdo con Majone (1989), a diferencia de las aproximaciones teóricas tradicionales, la gobernanza no se basa exclusivamente en la toma de decisiones jerárquicas o unidireccionales. Al contrario, los acuerdos son por consenso, negociaciones, muestras de evidencias y argumentaciones encaminadas a la elaboración de mejores políticas públicas. Para Rodhes (2000), la gobernanza implica emplear sistemas de reglas formales o informales que definen pautas de interacción en los escenarios públicos, con la participación de actores.

A partir de los años noventa, el concepto de gobernanza ha transitado más sobre las teorías del nuevo institucionalismo y del capital social con la disminución de los costos de transacción, que en ocasiones son sobreestimados por fallas institucionales y la existencia de desconfianza (Ramos y Torres, 2008). Las agencias internacionales, gobiernos nacionales, agencias de desarrollo y organizaciones nacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y municipios, buscan edificar un marco institucional que disminuya esos costos. Los actores representativos de esta tendencia consideran a la gobernanza una coordinación horizontal e integración de procesos decisivos que configuran un paradigma complejo por subniveles y capas que debe cumplir para hacerse efectiva.

El PNUD (1997), la OCDE (1995) y el BM (1994), aseguran que la gobernanza constituye una estrategia competitiva expresada no sólo a nivel del mercado, sino de instituciones orientadas al desarrollo. La UNESCAP (2009) señala que la articulación de redes y la activación de capital social, son consideradas ejes para la ejecución de políticas. Partiendo de esa idea, se analizan innovaciones y avances, así como las dificultades y límites de la gobernanza tomando como referente las experiencias europeas (CCE, 2001).

Aguilar (2010) considera a la gobernanza como un concepto teórico que ubica los desarrollos que distinguen, en forma analítica, los cambios en el modo de gobernar y que cuestionan la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismos los problemas de la sociedad. En el debate central subyace la idea de pérdida de autonomía relativa, soberanía, centralidad y/o control del gobierno sobre la dinámica económica y social; también, la fragilidad de una dirigencia colectiva interdependiente y asociada, necesaria para una dirección social eficaz y valiosa.

En la literatura no se da por sentado que la gobernanza existe por el simple hecho de que un gobierno esté facultado y/o cuente con recursos institucionales para el ejercicio de la coordinación, colaboración y/o cooperación, pero que resultan insuficientes. En todo caso, según Mayntz (2001) y Rhodes (2005), ésta hace énfasis en la disposición y capacidad gubernamental para poner en práctica la coordinación, colaboración y cooperación como pautas directivas en sus marcos de relación, con el fin de posibilitar que las redes de actores (públicos, privados y sociales) no sólo reconozcan, sino que participen y accedan a hacer suyos los objetivos de interés general para su procesamiento y transformación.

La Organización Mundial del Turismo (OMT, 2013) señala que tales pautas deben estar sustentadas en dos esquemas de acción especialmente relevantes en el sector gubernamental. El primero tiene que ver con el desplazamiento de las esferas de decisión gubernamental hacia los gobiernos locales. El segundo, con las reformas estructurales e institucionales, donde

los mercados son el motor del crecimiento económico en conjunción con organismos públicos autónomos y privados, tanto empresarial como civil.

Adicionalmente, Durán (2013) asegura que este desplazamiento ha articulado un eje esencial en los procesos de reestructuración y modernización de las administraciones públicas, mejorando la eficiencia y eficacia de la gestión pública. En los hechos, esto se convierte en un reparto de competencias en favor de los niveles de gobierno del ámbito municipal y estatal, así como en el desarrollo de procesos de conducción que dependen, en gran medida, de la capacidad de los actores de gobierno y poderes públicos para coordinarse con el conjunto de actores que son indispensables en la consecución de la eficiencia y eficacia en la gestión pública (OMT, 2013).

La coordinación surge como un medio para responder a la necesidad de reforzar el trabajo conjunto de organizaciones públicas y privadas responsables de la formación de la política pública, y así evitar la superposición o brechas en el suministro de servicios públicos. En esencia, Durán (2013) sostiene que el acoplamiento es un proceso encaminado a dotar de coherencia y articulación a la política pública, favoreciendo el desarrollo de políticas integrales y evitando la duplicidad o superposición de políticas; proporcionar de consistencia, cohesión y coherencia; minimizar los conflictos políticos y burocráticos derivados de la distribución de competencias, así como fomentar el desarrollo de una visión que supere los enfoques sectorizados y extienda el alcance de las políticas.

La gobernanza es producto de la construcción de acuerdos; es una institución edificada desde abajo y coordinada con las instituciones desde arriba, posibilitando la mejora de las capacidades institucionales en el ámbito municipal y estatal (Ramos y Torres, 2008). Peters (2003) y Kooiman (2005) hablan del debate entre actores involucrados en el concepto y la necesidad de una coordinación horizontal democrática, donde no están exentas las contradicciones locales y el establecimiento de acuerdos distributivos se vuelve indispensable. Messner (1997) y Rhodes (2005) explican que no se trata de establecer una falsa armonía declarativa o los conflictos de manera ingenua, sino de explicarlos en el contexto de los gobiernos locales y los procesos de valor entre actores. Williamson (2000) afirma que los procesos de gobernanza están relacionados con la disminución de los costos de transacción, sobreestimados, en ocasiones, por fallas institucionales y desconfianza.

## **La dimensión administrativa de la gobernanza**

El PNUD (1997) ubica cuatro dimensiones de gobernanza. Las tres primeras sustentan la estructura formal y organizativa de la toma de decisiones del

Estado; éstas son: la económica, que busca un orden de mercado, competitivo y no discriminatorio que favorece el crecimiento económico; la política, de instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, plurales y accesibles; la administrativa, centrada en la administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable; y finalmente, la sistémica (estructura no formal), de instituciones sociales que protegen valores culturales y religiosos que aseguren la libertad y seguridad con igualdad de oportunidades para el desarrollo personal.

El propósito de la dimensión administrativa es avanzar en 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, actores e instrumentos pertinentes y relevantes, para que las acciones de gobierno no sólo sean legales conforme a los marcos e instituciones vigentes, sino que puedan ser asimiladas como necesarias y eficaces para enfrentar los desafíos que impone el entorno de incertidumbre prevaleciente (PNUD, 1997; Duran, 2013).

La dimensión administrativa se enfoca en la gestión pública eficiente, transparente, independiente y responsable; es la capacidad de construir y conservar instituciones locales que faciliten encuentros macro, meso y micro, así como el diálogo para la coordinación y la distribución de los bienes públicos. Asimismo, se considera como una práctica de gobierno susceptible de medición, cuyo objetivo es dirigir eficazmente los distintos ámbitos de gobierno, mediante formas de coordinación, colaboración y/o cooperación eficiente, transparentes y sujetas a la rendición de cuentas, que permitan alcanzar las metas de interés colectivo que comparten las redes de actores que inciden en el sector. Se logran soluciones y generan oportunidades a partir de acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas (PNUD, 1997; Durán, 2013).

En este orden de ideas, Ramos y Torres (2008) señalan que una de las características más representativas de la gobernanza administrativa, es la coordinación e integración con base en las capacidades individuales. Por ello, las políticas deben orientarse a potenciarlas. Destacan la importancia de la disponibilidad de satisfactores, para utilizarlos en un marco sustentable y garantizar las condiciones para el desarrollo de las personas.

De acuerdo con Williamson (2000), la gobernanza administrativa emerge como un enfoque que sugiere replantear desde la perspectiva de la nueva economía institucional, el análisis de la toma de decisiones y orientación de la política pública para la gobernabilidad. En este sentido, Hufty (2008) reconoce la complejidad de los problemas, actores, normas, puntos nodales y subsistemas que actúan en relación con ella.

En consecuencia, Sen (2001) asegura que el desarrollo equitativo de capacidades es necesario para el establecimiento de acuerdos de coordinación; y afirma que éstas abarcan tres niveles diferenciados que se incorporan ampliamente a todo acto de gobernanza:

- a) Capacidades intersubjetivas, relacionadas con la confianza y los intercambios solidarios en un territorio determinado.
- b) Capacidades colectivas, relativas a las organizaciones y asociaciones, así como las transferencias entre ellas.
- c) Capacidades objetivas, representadas por el capital territorial o los recursos del territorio.

### **La gobernanza de los fondos de pensiones**

La OCDE (2009) explora los fundamentos de los sistemas de pensiones y las directrices que las autoridades reguladoras y supervisoras de los fondos están administrando. Propone cinco temas a debatir: evolución de las pensiones públicas y privadas en las regiones (cobertura e inclusión de pensiones); inversión extranjera de los fondos de pensiones (pros y contras); gobernanza de los fondos de pensiones (desafíos y tendencias, desarrollos regulatorios y de supervisión recientes); costos de pensión total de reducciones de miembros (desde la perspectiva de un miembro, necesidad de un principio de revisión); diseño o rediseño de los sistemas de pensiones.

En este contexto, Impávido (2002) advierte la importancia de la discusión sobre el gobierno de los fondos de pensión. Asimismo, el tema trasciende el contexto nacional, al ser objeto de estudio y proposición tanto de la OCDE como del Banco Mundial (BM). Por su parte, North (1990) argumenta que la gobernanza es un ingrediente esencial del funcionamiento de cualquier institución pública. Sin embargo, Williamson (2000) sostiene que la estructura institucional es a menudo difícil de cambiar cuando se busca implementar mecanismos de gobernanza.

Stewart y Yermo (2008), Clark y Urwin (2010), Sievänen (2014) y Autenne (2017), resaltan la importancia de fortalecer la gobernanza de los fondos de pensiones a partir de la observación empírica de las debilidades de los institutos de pensiones de los gobiernos locales. Noferini (2011) afirma que, junto a esos grandes acuerdos de corte argumentativo, la conducción de las organizaciones e instituciones complementarían los consensos logrados en la discusión de los actores centrales.

Fontes (2007) sugiere para los fondos de pensiones, instrumentos de monitoreo, control e incentivos al régimen de pensiones, que contribuyan a

reducir los riesgos y expectativas tanto del agente como de los beneficiarios. También propone un modelo institucional incluyente que impacte positivamente en el fideicomiso y en las relaciones entre los grupos de interés, participantes y gestores para fortalecer el sistema pensionario como estrategia de desarrollo. Además, relaciona 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.

Clark (2007) habla sobre diseñar iniciativas para mejorar la gobernanza del plan de pensiones, buscando el equilibrio entre la representación de las partes interesadas y la gestión efectiva de las inversiones. Afirma que las mejores prácticas pueden ser aplicadas en el sector público y privado, y hacer la diferencia en las prácticas de gobierno corporativo, al advertir que la falta de un modelo institucional de gobernanza impacta negativamente en los fondos y en las relaciones de los grupos de interés, participantes, beneficiarios, patrocinadores y gestores, dañando la configuración inicial del sistema pensionario.

Stewart y Yermo (2008) advierten sobre la importancia de identificar los desafíos de gobernabilidad que enfrentan los formuladores de políticas para fortalecer los acuerdos de gobernanza, ya que las fallas en la toma de decisiones y orientación de la política pública podría resolverse mediante una representación más equilibrada de los interesados en el órgano rector, niveles de pericia más elevados (mediante administradores independientes) y códigos de conducta que aborden los conflictos de intereses. Destacan que la solución a la ausencia o debilidad de los mecanismos de gobernanza para los fondos, se puede alcanzar a través de comités de gestión, una mayor responsabilidad fiduciaria de las partes interesadas, así como de las autoridades supervisoras.

Los gobiernos pueden establecer una gobernabilidad de los fondos de pensiones públicos más adecuada, mediante mecanismos de gobernanza y controles de inversión, para asegurar la buena administración de las reservas y aislarlos de la influencia política indebida. Además, los fondos deben satisfacer los requisitos de rendición de cuentas, idoneidad y transparencia. Asimismo, se puede mejorar la experiencia en los consejos de administración y restringir las intervenciones discrecionales del gobierno. La innovación es tema de análisis, así como estrategias de respuesta novedosas en su forma y funciones institucionales. También, la discusión se centra en el funcionamiento de las instituciones y en las limitaciones en el diseño ideal de desempeño institucional (Yermo, 2008; Stewart y Yermo, 2008).

Clark y Urwin (2008) señalan la urgencia de rediseñar las instituciones de pensiones para hacer frente a los imperativos del siglo XXI, tales como el envejecimiento demográfico, sostenibilidad de los patrocinadores de los planes, desempeño financiero y cuestiones de diseño estructural, en relación

con la gobernanza vinculada a las buenas prácticas. Además, enfocan la atención en la mejora del diseño y desempeño institucional de los fondos de pensiones, al proponer a la gobernanza como ingrediente esencial del desempeño de cualquier institución, ya que es considerada la capacidad de una organización para moverse de manera consistente con los objetivos deseados. Asimismo, el desafío se compone de dos partes relacionadas: primera, facilitar la adaptación a los imperativos funcionales que impulsan el desempeño sin un rediseño institucional a corto plazo; segunda, asegurar los logros a largo plazo a través de la reforma y rediseño institucional.

El buen gobierno de los propietarios de activos pensionarios hace una diferencia significativa en la creación del valor, medida por la tasa de rendimiento, ajustada al riesgo a largo plazo. De los estudios de casos de buenas prácticas en el Reino Unido, los principios de gobernanza pueden resumirse mediante la coherencia organizativa, incluida la claridad de la misión de una institución y sus capacidades; las personas, quienes participan en el proceso de inversión, habilidades y responsabilidades; y el proceso, que incluye cómo se gestiona e implementa la toma de decisiones de inversión (Clark y Urwin, 2008).

Los institutos de pensiones buscan tasas de rendimiento superiores al adoptar inversiones alternativas, fondos de cobertura y estrategias complejas. Además, implementan asignaciones defensivas de activos, aunque existe poca preparación para el colapso de liquidez del mercado y futuras recesiones, ya que la vulnerabilidad de los fondos radica en un suministro limitado de recursos económicos, tiempo, experiencia y compromiso. Los juicios efectivos se combaten debido al flujo de los mercados financieros, al ser testigos del paso de éstos y otros acontecimientos (Clark y Urwin, 2010).

Clark y Urwin proponen como objetivos específicos la innovación en el régimen pensionario para incentivar un desarrollo regional incluyente; estructurar un marco analítico del cambio institucional en el sector; y asociar los elementos esenciales para implementar principios de gobernanza para enfrentar las crisis económicas. Además, sostienen que existe mayor vigilancia en el desempeño de los regímenes pensionarios, ya sean públicos o privados, grandes o pequeños, bien administrados o no, donde los gobiernos locales juegan un papel crucial en el bienestar ciudadano. El desempeño está condicionado por las prácticas heredadas de organismos que son responsables de estos fondos (Clark y Urwin, 2010).

Las considerables caídas en el valor de los planes de beneficio definido y el deterioro de solvencia, amenazan la integridad de las instituciones de pensiones. La confianza del público en el sistema de pensiones se ha visto socavada con el incremento del número de personas que sufren las

consecuencias de bajos rendimientos. La incapacidad de los fondos para responder adecuadamente a crisis económicas y la recesión mundial, son fallas significativas de las deficiencias en los mecanismos de gobernanza del régimen pensionario con consecuencias a futuro (Clark y Urwin, 2010).

Clark y Urwin sugieren modelos de pensiones con principios de gobernanza. Orientan la discusión sobre la manera en que se toman las decisiones en las juntas de gobierno, antes de pasar a la innovación institucional. Además de la inquietud por el desempeño de los fondos en la agenda de los gobiernos. Asimismo, la transparencia y rendición de cuentas son temas de debate. Los gobiernos intentan asegurar los beneficios prometidos de los planes, sujetos a mayor transparencia, sobre la financiación y solvencia de los patrocinadores, en el contexto de las garantías de los beneficiarios. (Clark y Urwin, 2010).

En la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UNESCAP, 2012) se considera que las políticas bajo la formación de capital social posibilitan formas de integración y coordinación que contribuyen en el desarrollo de capacidades institucionales, aunque no están exentas de que los recursos o los fondos destinados a los institutos de pensiones municipales y estatales sean provechados por las élites de poder y personalidades de los poderes locales.

La implicación práctica, según Datz (2013), está vinculada a un debate empírico ligado a los fondos de pensiones como estrategia de crecimiento y desarrollo económico. La discusión versa sobre la importancia de una política centrada en el desempeño de las inversiones, como clave para una mayor dinámica regional. Ejemplo de ello son los capitales vinculados al Banco de Brasil, Petrobras y la Caja Económica Federal, convertidas en palancas de desarrollo que fortalecen los objetivos y políticas gubernamentales.

Schäfera y Von (2014) explican que el papel de los fondos no es formalmente considerado en modelos económicos. No existe un marco teórico ordenado y aceptado. De esa forma, los recursos se invierten de manera discrecional y, por lo tanto, pocas veces se hace pública la información. Además, se analiza en qué condiciones los activos pensionarios homogéneos tienen la oportunidad de formar una coalición para ejercer presión sobre el equipo de gestión titular, y de esta manera analizar si el monitoreo y la intervención sólo puede llevarse a cabo al formar una coalición con otros fondos a bajo costo-beneficio.

Sievänen (2014) aborda los obstáculos prácticos en la inversión responsable de las reservas de pensiones. Dirige su atención a los tomadores de decisiones y los conflictos de interés (diferentes actores tienen diversos motivos en la cadena de valor de inversión); el deber fiduciario (obligaciones

reglamentarias que los sistemas de pensiones tienen con sus beneficiarios), y el desempeño financiero de la inversión, responsable de los recursos administrados por las instituciones. Sievänen sostiene que el reto se integra de dos acciones armonizadas: la primera consiste en un proceso de adaptación a los imperativos funcionales que impulsan el desempeño sin el rediseño institucional a corto plazo; la segunda, a edificar un nuevo sistema pensionario a largo plazo, a través de una reforma estructural o paramétrica y rediseñar el esquema de reparto o beneficio definido.

Autenne (2017) considera como instrumento esencial para el diseño y desempeño de las inversiones del régimen de pensiones, el disponer de mecanismos internos y externos de gobernanza, sin sacrificar la seguridad de los beneficiarios. Dichos mecanismos requieren que los fondos tengan control, comunicación e incentivos apropiados para estimular la buena toma de decisiones, ejecución adecuada y oportuna, transparencia, revisión y evaluación periódica. Subraya, además, que el modelo de gobernanza eficiente debe caracterizarse por superar estas debilidades al adaptarse al marco normativo para reducir costos y asegurar la sostenibilidad financiera y social de las pensiones. Al mismo tiempo, Autenne advierte que la gobernabilidad de los fondos presenta un problema al orquestar la acción colectiva de manera oportuna y efectiva, según las relaciones heredadas y los sistemas de control. Los institutos deben adaptarse y responder al entorno de mercados financieros cambiantes.

### **Las mejores prácticas de gobernanza de fondos de pensiones**

De acuerdo con Yermo (2008), Canadá, Corea del Sur, Francia, Irlanda, Nueva Zelanda, Noruega y Suecia, muestran buenos indicadores de gobernabilidad, porque instituyen reformas en la gobernanza de los fondos de pensiones siguiendo los principios y directrices internacionales. En particular, la gobernanza de los fondos de pensiones en estas naciones satisface ampliamente los requisitos de rendición de cuentas, idoneidad y transparencia.

En Nueva Zelanda, es requisito prioritario que todos los miembros de los órganos de gobierno tengan conocimiento, formación y experiencia comprobable en la gestión de inversiones. Éste es el único país de la OCDE donde no hay excepciones en este apartado y los requisitos de elegibilidad profesional son estrictos. En tal sentido, cabe señalar que si bien puede no ser necesario que todos los miembros del Consejo sean expertos en finanzas, los órganos de gobierno deben poseer, colectivamente, habilidades comprobables necesarias para llevar a cabo la función de supervisión eficaz (Stewart y Yermo, 2008).

En tanto, en Canadá y Nueva Zelanda, los miembros de los órganos de gobierno son designados de manera independiente, mediante un Comité de Nominación encargado de seleccionar a los candidatos para el órgano rector. La elección es realizada por el gobierno, asegurando una mayor independencia en el proceso de selección de la influencia política. En Nueva Zelanda al menos cuatro de los miembros del Comité de Nominación deben tener experiencia laboral que los califique como profesionales de la inversión; mientras que en Canadá está compuesto por representantes del gobierno federal y estatal (Yermo, 2008).

La mayoría de los países de la OCDE tienen al menos diez miembros en los comités de inversión, con algunas excepciones, como Japón, once. El caso de Corea del Sur es interesante porque cuenta con veintiún miembros: un presidente (Ministro de Salud y Bienestar Social); cinco viceministros de gobierno; el presidente del Servicio Nacional de Pensiones de Corea; doce representantes de empleadores, trabajadores y grupos de consumidores; y dos expertos en temas de pensiones (Yermo, 2008).

En este contexto, las políticas de retribución para miembros de la Junta de Gobierno, Consejo de Administración y comisiones, entre otros órganos, varían según los fondos. En Francia, los miembros del Consejo de Vigilancia sirven de forma gratuita y voluntaria. Por otra parte, en Suecia, los integrantes del Consejo de Administración de Pensiones son remunerados de acuerdo con las políticas gubernamentales (Yermo, 2008).

Adicionalmente, los fondos requieren una misión clara y objetivos medibles para mejorar la gestión eficiente y elevar la responsabilidad del órgano rector. En los países de la OCDE se tienen mandatos claros, centrados en la financiación de los gastos de pensiones públicas. Sin embargo, no todos tienen objetivos de inversión suficientemente específicos que les permitan determinar una estrategia de inversión adecuada (Yermo, 2008).

La Organización Internacional de Supervisores de Pensiones (IOPS, 2010) subraya que en países de la OCDE existen pocas o ninguna restricción sobre la capacidad del gobierno para despedir a los miembros del Consejo. Por otro lado, en Canadá las cláusulas de terminación evitan el despido arbitrario de miembros de la Junta de Gobierno por parte del Estado sin causales válidas (Yermo, 2008). El caso de Canadá e Irlanda es relevante porque han establecido como buena práctica publicar la Declaración de política de inversión, Código de conducta, Estructura de gobierno, Estados financieros trimestrales e Informes anuales. En Irlanda, un miembro de los órganos de gobierno puede destituirse por mala conducta o porque su cese es necesario para el desempeño efectivo de las funciones de la Comisión Reguladora o el Instituto de pensiones (Stewart y Yermo, 2008).

Según Stewart y Yermo (2008), Alemania restringe la inversión de los activos en función de los siguientes criterios: sólo se permite las inversiones en instrumentos del mercado de capitales cotizadas y negociables; los préstamos directos están prohibidos; no más del 5% de los activos de los fondos pueden invertirse en valores no cotizados; las inversiones deben realizarse indirectamente a través de fondos de gestión de cartera o similares; al menos el 30% de los activos de los fondos deben invertirse en valores con bajo riesgo, y no más del 40% de los activos pueden estar expuestos al riesgo de cambio de divisas.

En los países de la OCDE (2009) se requiere que el fondo tenga una declaración escrita de política de inversión y se revise regularmente. Como mínimo, debe cubrir: la asignación estratégica de activos; la medida en la cual se pueden utilizar los gerentes externos y cómo se deben seleccionar y supervisar; en qué medida y cómo se perseguirá la gestión activa de las inversiones; y los criterios para evaluar el rendimiento del fondo y los diferentes componentes de la cartera. El objetivo de inversión de los fondos en países de la OCDE es fijar metas específicas de rendimiento de las inversiones, permitiendo un seguimiento del desempeño y mejorando la responsabilidad de los órganos rectores.

En la IOPS (2010), se considera como requisito de mejores prácticas para fondos o entidades de gestión, el Código de conducta. En Canadá se implementó un Código de ética que incluye controles estrictos sobre la inversión personal de directores y empleados, como condición para reportar cualquier intento de influencia política de decisiones de inversión. Japón, por su parte, instituyó un código basado en el deber de diligencia y lealtad. Sievänen (2014) afirma que Nueva Zelanda e Irlanda siguen un Código de conducta y revelan cualquier conflicto de intereses entre los miembros. En Irlanda, tanto comisionados y miembros del personal del gerente o del Comité deben mencionar cualquier interés económico o beneficioso.

En este orden de ideas, Irlanda y Nueva Zelanda han instituido un Comité de auditoría, el cual se reúne regularmente para evaluar la adecuación de los sistemas de control interno, revisar las cuentas del fondo y el informe del auditor externo. La auditoría es anual, independiente y una práctica habitual de conformidad con las directrices de la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones, la Asociación Internacional de Seguridad Social (IOPS, 2010) y principios de la OCDE (2009).

En este sentido, la IOPS (2010) advierte que la rendición de cuentas del órgano de gobierno requiere que se informe periódicamente las actividades tanto a la autoridad gubernamental como al público en general. La divulgación es el informe que describe operaciones de inversión del fondo durante el año

y contiene los estados financieros y la certificación del auditor independiente. También están obligados a publicar: asignación de la cartera, rendimiento de la inversión y los gastos operacionales. Además de la auditoría independiente, la divulgación del informe anual y otros documentos al público, la supervisión adicional es ejercida por las entidades públicas pertinentes y el Parlamento en algunos países, como el caso de Francia, Japón, Noruega y Suecia.

Clark y Urwin (2010) destacan la implementación de mecanismos de gobernanza interna y externa, controles de inversión para asegurar la administración eficiente de los recursos y aislarlos de influencia política en estos países. Además, explican que los métodos de valoración estandarizados, siguiendo las mejores prácticas internacionales, como las Normas de Desempeño de Inversiones Globales del Analista Financiero Certificado (CFA) del Reino Unido, permiten a los fondos comparar el desempeño con los referentes de mercado relevantes y contra el propio retorno objetivo.

Clark y Urwin (2010) apuntan que los fondos de Irlanda, Japón, Noruega y Suecia enfrentan restricciones adicionales para garantizar la diversificación o evitar el control de las empresas. En Noruega, el límite legislativo máximo es del 5% sobre la propiedad de la participación de una empresa. En Suecia, se aplican restricciones legislativas como: no más del 10% de los activos pueden estar expuestos a un emisor o grupo de emisores; las acciones de sociedades anónimas no podrán superar el 2% del valor total del mercado; y cada fondo no puede poseer más del 10% de los votos de una sola compañía cotizada.

Sievänen (2014) señala que la estrategia de inversión debe ser establecida por el órgano rector del fondo. En los países en los que este órgano se aloja en un Ministerio o Parlamento, como Japón, Corea y Noruega, existe mayor margen de influencia política en las decisiones de inversión y, en particular, para invertir el fondo en un entorno de macro estabilidad o desarrollo. Sievänen asegura que la Inversión Socialmente Responsable (ISR) es un área de creciente interés entre los fondos. La ISR consiste en evaluar los riesgos extra financieros en las decisiones de inversión, en particular los relacionados con factores ambientales, sociales y de gobierno corporativo. En principio, se enfocó en factores éticos, pero estas consideraciones ahora se analizan por separado de las preocupaciones relativas sobre el impacto ambiental o las prácticas de gobierno corporativo.

Autenne (2017) afirma que los fondos requieren una meta de inversión específica que se define como un objetivo de tasa de retorno (y riesgo asociado) en un cierto horizonte de tiempo. El propósito es cubrir los futuros pasivos por pensiones; es necesario un claro objetivo de retorno derivado del cálculo actuarial de los flujos de efectivo futuros del sistema de seguridad social.

La mayoría de los fondos de la OCDE cuentan una declaración de misión, pero sólo Canadá, Japón y Nueva Zelanda tienen como objetivo específico la tasa de retorno. Autenne cita el caso de Francia y Nueva Zelanda como relevante, porque designan al Director de Tecnologías de Información (CIO) y al Director Ejecutivo (CEO) para separar gestión e inversión de los fondos. En este sentido, la gobernanza requiere una clara asignación de responsabilidades entre el órgano rector y ejecutivo. Asimismo, la composición y estructura organizativa importa para el despliegue exitoso de los recursos. Por tanto, en las instituciones de inversión, los puestos clave son el CEO y el Director Financiero sumado a reuniones periódicas de los altos ejecutivos.

### **Los mecanismos de gobernanza en fondos de pensiones**

El primer mecanismo es la transformación de la toma de decisiones. La misión del fondo y objetivos estratégicos aportan mayor claridad si se introducen en los protocolos de decisión. El proceso decisorio requiere un presupuesto de recursos apropiado para cada elemento y aplicación de creencias. El proceso de selección de fiduciarios mejora la gobernanza; no obstante, existen restricciones en el tiempo disponible, experiencia y compromiso colectivo asociado con los modelos estándar de fiduciarios. Además, el proceso de inversión, asociado a una mayor disciplina, genera un efecto transformador (Yermo, 2008).

La innovación institucional implica procesos rigurosos de selección de responsables de fideicomisos basados en el mercado y un escrutinio estrecho del cumplimiento de los fideicomisarios para mejorar la competencia de las juntas que administran los capitales. Las mejores prácticas reconocen los méritos de hacer coincidir principios de gobernanza con supuestos de riesgo. Esto se logra con modelos que exponen las responsabilidades del administrador y la composición de los consejos (Clark y Urwin, 2010).

En este contexto, la mejor práctica es utilizar una estructura de toma de decisiones de dos niveles, con una función de inversión dirigida por el director de información encargado de responsabilidades especificadas y responsable ante el Comité de inversiones. El modelo de competencia de quienes administran el fideicomiso permite mayor claridad acerca de las funciones y responsabilidades de los directores ejecutivos de los fondos, en relación con los presidentes de los Consejos de administración y Juntas de gobierno (Autenne, 2017).

El segundo mecanismo implica la prevención del riesgo mediante seguros de pasivos. De esta manera, el Estado asegura el pago futuro de los benefi-

cios 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, donde los objetivos del fiduciario se alinean a los objetivos del instituto (Yermo, 2008). Esto representa la 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 (Stewart y Yermo, 2008).

Según Clark y Urwin (2010), este sector tiene mucho que ofrecer, porque el atractivo 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 sus responsabilidades. En este sentido, Sievänen (2014) asegura que son pocas las instituciones de pensiones que tienen una separación del riesgo de retorno, debido a la sensibilidad de los inversores privados a las cuestiones y su aparente capacidad para tomar decisiones informadas sobre el equilibrio entre rendimiento y peligros del mercado. Asimismo, Autenne (2017) apunta que el negocio ofrece la oportunidad para asegurar los componentes a precio de mercado de pasivos futuros contra riesgo de inversión, longevidad e incertidumbre.

El tercer mecanismo enlaza el manejo del modelo fiduciario. Stewart y Yermo (2008) vinculan la reputación del fiduciario delegado al desempeño a largo plazo de la institución; la intención es alinear los intereses con los fideicomisarios de una manera que a menudo falta en las relaciones de asesoramiento. Además, aseguran que el modelo debe centralizar la responsabilidad de la gestión de inversiones a través de la adquisición de experiencia en contratos, compartiendo la responsabilidad de los resultados con el proveedor de servicios.

Asimismo, Clark y Urwin (2010) afirman que se ha intentado afectar poco a la competencia y toma de decisiones de la Junta directiva, dejando cuestiones de composición y representación del Consejo a las partes interesadas. Normalmente, el modelo reconoce como representación significativa 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.

El modelo de gestión requiere imaginación y compromiso de los fideicomisarios y del patrocinador del plan. El modelo va más allá de la plataforma de inversión, es un medio para realizar mejores tareas, normalmente asumidas por los fideicomisarios; busca integrar la gestión de inversiones con los objetivos subyacentes del patrocinador del plan, ya sea de forma explícita o implícita, con lo cual coincide con las intenciones que sustentan la adopción de las prácticas de gobernanza corporativa (Sievänen, 2014).

## El modelo propuesto de Clark y Urwin

Los modelos de innovación pueden considerarse parciales, porque buscan resolver aspectos de los problemas más amplios relacionados con la gobernanza de los fondos de pensiones. El modelo propuesto por Clark y Urwin (2010) puede implementarse en institutos de pensiones de los gobiernos locales con las siguientes características consistentes con los principios de las mejores prácticas internacionales desarrolladas:

1. El modelo busca la conciliación de la tensión entre la representación de la Junta de Gobierno, Consejo de Administración, Comisión de vigilancia y la experiencia de los miembros, mediante el nombramiento de expertos independientes en el Consejo.
2. Los estándares de desempeño son empleados para monitorear y evaluar la efectividad de la toma de decisiones estratégicas, donde las decisiones son responsabilidad del Consejo, y la administración se delega tácticamente a cuestiones de implementación a través de subcomités al Consejo sobre cuestiones relacionadas con el tiempo.
3. El modelo garantiza un compromiso colectivo con las funciones y responsabilidades bien definidas del Consejo y altos ejecutivos mediante la aceptación de órdenes permanentes y contratos de trabajo basados en el desempeño.
4. El modelo difiere entre naturaleza y alcance de la gestión de riesgos y el rendimiento de las inversiones, permitiendo así una distinción regular entre los riesgos que pueden estar asegurados en el mercado y aquellos que no.
5. El modelo establece el medio para resolver la ambigüedad sobre el papel de los asesores en relación con el Consejo y proveedores de servicios, haciendo responsables a los consejeros del fondo, a través del pago de honorarios basados en el desempeño.

El modelo de gestión de Clark y Urwin innova porque pretende resolver los aparentes problemas estructurales asociados con la gobernanza de los fondos. El modelo implica un compromiso exigido a los administradores y altos directivos; es decir, una relación que reconoce las respectivas responsabilidades y cualidades de cada parte. 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 de pensiones que enfrentan problemas similares. Aun así, es viable de gobernabilidad para fondos que cuentan con recursos internos o externos para la evaluación y la implementación. Sin embargo, los fondos pequeños pueden verse limita-

dos por la falta de recursos para implementar este modelo de gobernanza propuesto por Clark y Urwin.

El Cuadro 1 identifica y presenta a manera de resumen las mejores prácticas de gobernanza de fondos de pensiones en el contexto internacional. Cabe puntualizar que pueden existir otras prácticas; no obstante, la literatura científica coincide en estas sugerencias. Asimismo, los organismos internacionales recomiendan aplicar estas estrategias en los institutos de pensiones de los gobiernos locales para fortalecer las capacidades financieras, políticas y organizacionales.

Cabe señalar que las mejores prácticas retoman las ideas de Clark y Urwin (2008, 2010), principios de la OCDE (2009), aportes de Yermo (2008), sugerencias de Stewart y Yermo (2008), directrices de la IOPS (2010), recomendaciones de Sievänen (2014) y Autenne (2017), para incrementar las capacidades institucionales y la gobernanza de los institutos de pensiones de los gobiernos locales. Además, se apoyan de la información primaria de estudios actuariales, despachos contables, minutas de los órganos de gobierno, leyes, reglamentos, documentos públicos, portales de internet de los institutos, manuales de operación y procedimientos internos.

**CUADRO 1**

**Mejores prácticas internacionales para medir la gobernanza de los fondos de pensiones**

<b>1. Marco normativo</b>	<b>Evidencia (Si/No) que debe contener la práctica</b>
	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) Del 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.

**CUADRO 1**  
**Mejores prácticas internacionales para medir la gobernanza de los fondos de pensiones**  
 (continuación)

<b>2. Corresponsabilidad</b>	<b>Evidencia (Si/No) que debe contener la práctica</b>
	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).
<b>3. Transparencia</b>	<b>Evidencia (Si/No) que debe contener la práctica</b>
	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 de pensiones de Sinaloa. 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 <i>web</i> 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).

**CUADRO 1**  
**Mejores prácticas internacionales para medir la gobernanza de los fondos de pensiones**  
 (continuación)

<b>4. Participación no gubernamental</b>	<b><i>Evidencia (Si/No) que debe contener la práctica</i></b>
	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) Auditoria de órganos autónomos (ASE, ASF, etcétera.). 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.
<b>5. Código de conducta</b>	<b><i>Evidencia (Si/No) que debe contener la práctica</i></b>
	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.
<b>6. Modelo fiduciario</b>	<b><i>Evidencia (Si/No) que debe contener la práctica</i></b>
	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.

**CUADRO 1**  
**Mejores prácticas internacionales para medir la gobernanza de los fondos de pensiones**  
 (continuación)

<b>6. Modelo fiduciario</b>	<b>Evidencia (Si/No) que debe contener la práctica</b>
	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.
<b>7. Disciplina financiera</b>	<b>Evidencia (Si/No) que debe contener la práctica</b>
	01) Buscar mensualmente portafolios de inversiones que ofrezcan mejores rendimientos a los recursos del instituto en otros mercados financieros. 02) Prevención del riesgo mediante la contratación de seguros de pasivos en bancos para prevenir minusvalías en la cartera de inversiones. 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.
<b>7. Disciplina financiera</b>	<b>Evidencia (Si/No) que debe contener la práctica</b>
	09) Publicación histórica de los estados financieros de manera trimestral en los portales oficiales del gobierno municipal o estatal. 10) El instituto cumple con su responsabilidad para el cobro a los empleadores morosos durante los últimos tres años.

Fuente: 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).

## Conclusiones

La revisión de la literatura científica sobre los paradigmas de la gobernanza y la relación con los fondos de pensiones en el contexto internacional es un ámbito poco estudiado en las ciencias sociales en México. Además, el artículo presentó un análisis de las mejores prácticas de gobernanza para orientar la política pública de los institutos de pensiones en los gobiernos locales. Asimismo, se responde a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las mejores prácticas de gobernanza en fondos de pensiones en el ámbito internacional? ¿Por qué es deficiente la toma de decisiones políticas en los órganos de gobierno de los institutos?

Las mejores prácticas de gobernanza implican transparencia, transformación de la toma de decisiones, prevención del riesgo mediante seguros, manejo adecuado del modelo fiduciario y restricción de intervenciones discrecionales de órganos de gobierno mediante ordenamientos legales. En este sentido, las decisiones políticas y la orientación de la política pública en la gestión de los recursos, debe ir ligado a estas prácticas de gobernanza, como componente para el desarrollo y consolidación de los fondos.

La hipótesis se confirma, y concluye que las deficiencias en los mecanismos de gobernanza (interna y externa) ocasionan fallos en la toma de decisiones políticas entre los miembros de los órganos de gobierno y orientación de la política pública. Además, las fallas en la gobernanza impiden la consolidación de los fondos de pensiones en el desarrollo regional de los gobiernos municipales, estatales y federales.

El marco referencial propuesto facilita al análisis de la gobernanza 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 sostenibilidad 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, de ser necesario, daría paso a una reforma paramétrica o estructural que blinde los fondos de pensiones, fomente la transparencia de los recursos, la sostenibilidad del régimen pensionario y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. En este sentido, la gobernanza administrativa, política y corporativa, permitiría el desempeño óptimo del sistema pensionario en los institutos.

En consecuencia, la gobernanza desde la dimensión administrativa constituye una nueva forma de estrategia política, que puede 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.

En conclusión, la gobernanza administrativa se encuentra vinculada al desarrollo regional y condicionada a la consolidación de recursos de los gobiernos locales. Finalmente, se concluye que el debate sobre las fortalezas y debilidades de los mecanismos de gobernanza en los fondos de pensiones públicos y privados es reciente en Latinoamérica y presenta aspectos promisorios para dimensionar el problema social en la región.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2010), *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México, Editorial Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Autenne (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.
- Banco Mundial (1994), *Governance. The World Bank's Experience*, Washington, DC, The World Bank.
- Bobbio, N., I. Mateucci & P. Gian (2005), *Gobernabilidad. Diccionario de Política*, México, Siglo Veintiuno Editores, pp. 703-710.
- Börzel, T. (1998), "Le Reti di Attori Pubblici e Privati Nella Regolazione Europea", en *Stato e Mercato*, (54).
- Brugué, Q.; R. Gomà & J. Subirats (2005), "To Govern Cities and Territories in the Society of the Networks", *Revista Reforma y Democracia*, (32).
- Burns, T. & S. Andersen (1998), "L'Unione e la Política Postparlamentare", *Il Nuova Mulino*, 3 (377).
- Calame, P. (2009), *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*, Chile, LOM Ediciones.
- 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), pp. 1-23. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/17450140601101200>
- Clark, G. & R. Urwin (2008), "Best-practice Pension Fund Governance", *Journal of Asset Management*, 9 (1), pp. 2-21. Recuperado de DOI:10.1057/jam.2008.1
- Clark, G. & R. Urwin (2010), "Innovative Models of Pension Fund Governance in the Context of the Global Financial Crisis", *Pensions*, 15(1), pp. 62-77. Recuperado de DOI: 10.1057/pm.2009.25
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.

- Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico [UNESCAP] (2012), *What is Good Governance?* Disponible en [www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp](http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp)
- Datz, G. (2013), "Brazil's Pension Fund Developmentalism", *Competition and Change*, 17 (2), pp. 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>
- Fontes, J. (2007), "Structure and Management of Pension Funds in Brazil", *Chilean Public Administration Magazine*, (9), pp. 5-36. Recuperado de <https://revistas.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewPDFInterstitial/22178/2>
- 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](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/projets/GREG/publ_GREG/MarcoAnaliticoE.pdf)
- Impavido, G. (2002), "On the Governance of Public Pension Fund Management", *World Bank Policy Research Working Paper* (2878). Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/762751468739154829/pdf/multi0page.pdf>
- Kjaer, A. (2004), *Governance*, Great Britain, Key Concepts Editorial.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London, SAGE Publications Ltd.
- Kooiman, J. (2005), *Gobernar en gobernanza. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 57-82.
- Mayntz, R. (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de gobernanza", *Instituciones y desarrollo*, (7), en <http://www.iigov.org/id/index.drt?edi=187626>.
- Majone, G. (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, New Haven.
- 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.
- Organización Internacional de Supervisores de Pensiones [OIPS] (2010), *Principios de supervisión de IOPS para fondos de pensiones privadas*. Recuperado de <http://www.aiosfp.org/wp-content/uploads/2015/01/principios-iops-esp%C3%B1ol.pdf>

- Organización Mundial del Turismo [OMT] (2013), *Gobernanza para el sector turismo y su medición*, Serie de Documentos Temáticos de la Organización Mundial del Turismo. Recuperado de <http://statistics.unwto.org/es/content/documentos>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (1995), *Participatory Development and Good Governance*, París, OCDE.
- 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>
- Ospina, S. (2006), “Gobernanza y liderazgos para el cambio social”, en *Revista Reforma y Democracia*, (35).
- Piattoni, S. (2009), “Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis”, *Journal of European Integration*, 31, pp. 163-180.
- Pierre, J. (2000), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press.
- Peters, B. (2003), “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, *Reforma y Democracia*, núm. 27, Caracas, CLAD. Disponible en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/027-octubre-2003/0047218> (15 de diciembre, 2010).
- Peters, B. (2007), “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, *Reforma y Democracia*, 39, en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, Nueva York, EUA. Recuperado de <http://statistics.unwto.org/es/content/documentos>.
- Ramos, H. & G. Torres (2008), “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 50 (203), pp. 75-89.
- Rhodes, R. (2000), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rhodes, A. (2005), *La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, pp. 99-122.
- 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/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>

- Schäfera, A. & U. Von Arxb (2014), "The Influence of Pension Funds on Corporate Governance", *Applied Economics*, 46 (19) pp. 2310-2329. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/00036846.2014.899670>
- Sen, Amartya (2001), *La desigualdad económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Shleifer, A. & R. Vishny (1996), *A Survey of Corporate Governance*. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. W5554. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=10182>
- Sievänen, R. (2014), "Practicalities Bottleneck to Pension Fund Responsible Investment?", *Business Ethics: A European Review*, 23 (3). Recuperado de DOI: 10.1111/beer.12048
- Stewart, F. & J. Yermo (2008), "Pension Fund Governance: Challenges and Potential Solutions", *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, núm. 18, OECD Publishing. DOI: 10.1787/241402256531
- Treviño, J. (2011), "Gobernanza en la Administración Pública. Revisión teórica y propuesta conceptual", *Contaduría y Administración*, 233, pp. 121-147.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific [UNESCAP] (2009), *What is Good Governance?* Recuperado de [www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp](http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp)
- Yermo, J. (2008), "Governance and Investment of Public Pension Reserve Funds in Selected OECD Countries", *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, núm. 15, OECD Publishing. DOI: 10.1787/244270553278
- Williamson, O. (1987), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Collier Macmillan Publishers.
- Williamson, O. (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, 38, pp. 595-613.