

142
ZEJ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

SISTEMAS DE PENSIONES EN MEXICO Y CHILE

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN ECONOMIA
PRESENTA:

PEDRO VALDEZ VALDERRAMA

MEXICO D.F. 1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

Introducción	A
Capítulo 1. Sistemas de pensiones, una visión global	1
1.1. Surgimiento de las pensiones y el Estado de Bienestar	1
1.2. Los sistemas de pensiones (descripción general)	4
1.2.1. Cobertura de los sistemas de pensiones	5
1.2.2. Estructura general de los sistemas de pensiones	6
1.2.3. Financiamiento y nivel de capitalización de los sistemas de pensiones	8
1.2.4. Integración de los ingresos de un pensionado	10
1.3. Ejemplos de sistemas de pensiones en el mundo	11
1.3.1. El caso de Inglaterra	11
1.3.2. El caso de Canadá	17
1.3.3. El caso de Estados Unidos	20
1.3.4. El caso de Singapur	23
1.4. Los sistemas de pensiones	24
Capítulo 2. El sistema de pensiones en México	26
2.1. Surgimiento de las pensiones en México	26
2.2. Contribuciones	27
2.3. Beneficios del sistema	27
2.4. Cobertura	32
2.5. Estructura financiera	36
2.6. Problemas que enfrenta el sistema de pensiones en México	41
Capítulo 3. El sistema de pensiones en Chile	45
3.1. Introducción	45
3.2. El sistema anterior a la reforma	46
3.2.1. Beneficios	48
3.2.2. Cobertura	50
3.2.3. Financiamiento	53
3.3. El sistema actual de pensiones en Chile	55
3.3.1. Contribuciones	56
3.3.2. Requisitos y beneficios del sistema	57
3.3.3. Cobertura	64
3.3.4. Papel del Estado	68
3.3.5. Las inversiones y la rentabilidad de los fondos	72
3.4. Algunas consideraciones sobre el nuevo modelo de pensiones	75
3.5. Reflexiones finales al modelo chileno	81
Capítulo 4. Conclusiones. “El perfil de los sistemas de pensiones”	83
4.1. Transición demográfica	83
4.2. Transición de los sistemas de pensiones	90
Bibliografía	I

CAPITULO 1. SISTEMAS DE PENSIONES, UNA VISION GLOBAL

1.1. Surgimiento de las pensiones y el Estado de Bienestar.

Asegurar un nivel de ingreso a los distintos grupos sociales a lo largo del ciclo de vida es una de las características de lo que hoy conocemos como "Estado de Bienestar". Sin embargo, éste es resultado de una evolución histórica que ha sido determinada por las transformaciones sociales de los últimos siglos. Para comprender mejor los sistemas de seguridad social e incluso los mismos sistemas de pensiones, es necesario analizar las condiciones socioeconómicas que dieron lugar a su nacimiento. La historia de este proceso de transición es larga y compleja, en este apartado se muestran algunas piezas claves de este camino.

En el siglo XV en Inglaterra se establece una ley que determina responsabilidades específicas para con los grupos más sensibles de aquella sociedad (1601 Poor Law Act)¹. Bajo una administración local, a través de las iglesias, se ataca el problema de la pobreza extrema, dividiéndose a las personas por su condición: los que podían valerse por sí mismos y los que no (able-bodies y unable-bodies)², se consideraba a los ancianos y enfermos como grupos prioritarios. El carácter de la atención era en términos de "caridad" y básicamente comprendía salud y alimentación. Este esquema de apoyo asistencial se acoplaba al modo de producción predominante (precapitalista).

Doscientos años después, el desarrollo económico comienza a generar presiones sobre el sistema, puesto que la necesidad de movilidad de la fuerza de trabajo, el proceso de industrialización y las mismas fluctuaciones económicas³, provocan que en el siglo XVII (1832) se realicen diversos estudios encaminados a establecer un nuevo esquema de atención social. Estos estudios dan lugar a una nueva ley (Poor Law Amendment 1834)⁴, la cuál es diseñada en un ambiente envuelto por las ideas apegadas a el laissez-faire, bajo esta ley la administración era central y se encontraba dirigida a las personas incapaces de

¹Barr, Nicholas. The economics of the welfare state. P. 10.

²Se plantea el hecho de que existen personas que no pueden subsistir por sí mismas.

³Las crisis económicas provocaban que el costo de financiar el sistema localmente fuera imposible (especialmente con los incrementos en los alimentos). Diversos estudios mencionan un incremento notable de la población y un creciente desarrollo industrial en ciertas áreas, que provocaban que los problemas, especialmente urbanos fueran demasiado grandes para no ser atendidos.

⁴Barr, Nicholas. Op. cit. P. 12. / Marsh David. The welfare state. P. 5.

trabajar, por lo que las condiciones de elegibilidad se endurecieron, sin embargo, se funda un marco social para apoyar una sociedad en proceso de industrialización.

En definitiva, los mecanismos de apoyo a la población de bajos recursos eran insuficientes frente a las transformaciones sociales, época en la cual la familia ampliada se agotaba como pilar en la prestación de ciertos servicios (especialmente durante la vejez cuando los miembros económicamente activos de una familia extensa atendían las necesidades de sus mayores, con la esperanza de recibir el mismo trato cuando envejecían⁵). Sin embargo, el cambio social relajó los lazos de solidaridad entre generaciones.

En esa época de gran industrialización y transformación, en Alemania se crea lo que podemos llamar el inicio del seguro social; el gobierno de Bismarck (1883 y 1889) establece un programa de contribuciones obligatorias, que introducía algunos beneficios "garantizados" para la población cubierta (es decir se cambia del concepto de beneficios a prueba de ingreso -mean-test- por un esquema de seguro social); este programa contemplaba cobertura ante contingencias como la enfermedad, los riesgos de trabajo y pensiones de invalidez y vejez. Por primera vez se introduce el concepto de remplazo de ingreso, dejando atrás a la "asistencia y caridad" como ejes de la protección ciudadana. Sin embargo, el plan de Bismarck adolecía de haber sido concebido como un elemento de contención social y no como pilar en eficiencia de la economía⁶.

Hacia inicios de siglo (1906), en Inglaterra se retoma la discusión acerca de la previsión de servicios a ciertos grupos sociales, pero bajo un concepto totalmente diferente, es decir, por primera vez en Inglaterra se abandona la "asistencia" como premisa de cualquier apoyo y se crea la necesidad de ampliar el marco social, no sólo protegiendo a la población más necesitada, sino que se concibe al bienestar social (entendido por salud y educación) como premisa básica para el crecimiento económico. Los liberales Ingleses determinan que si bien el liberalismo se basaba en la libertad económica, también era necesaria la seguridad económica⁷. Sin embargo, la aportación fundamental fue considerar al bienestar como un elemento de eficiencia social.

Bajo este concepto se aprecian otros elementos como objeto de protección: para los niños se inicia un programa de alimentación e inspección médica, se crean pensiones financiadas y

⁵Iyer N Subramaniam. "La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo". En Revista Internacional del Trabajo, Vol. 112 1993, núm. 3. P. 396

⁶Wilson Thomas y Wilson Dorothy. The political economy or welfare state. P. 7.

⁷De esta manera se ligaban los conceptos de individualismo y colectivismo.

Elementos de periodización en el desarrollo del estado de bienestar

1601 Poor Law Act	Poor Law Amendment Act 1834	Reformas en Alemania 1883 y 1889	Reformas liberales 1906-1914 Old Age Pension Act 1908	Old age contributory pension Act 1925 Primera Guerra Mundial y Período entre Guerras	E.U. Social Security Act 1935	Reporte Beveridge 1942 National Insurance Act 1946
-------------------	-----------------------------	----------------------------------	--	---	-------------------------------	---



CONCEPTUALIZACIÓN

Financiamiento local esquema de tipo asistencial, esquema adaptado para una sociedad pre-industrial	Surge como una necesidad ante el desarrollo de nuevos centros de producción. Predominio de <i>laissez-faire</i> . Se establece administración centralizada que permite la movilidad de la mano de obra y reduce la corrupción, se establece la uniformidad de beneficios.	Creación del sistema de seguro social, de contribuciones obligatorias en relación con los ingresos. Se cambia el concepto de apoyo sujeto a prueba de ingreso (mean-test) por el esquema de contribuciones. Eliminación del concepto puramente asistencial. Se establece la idea de "ingreso de remplazo", con un principio redistributivo. Surge como temor al conflicto social	Se concibe la salud y educación como motores del crecimiento económico. Problema de bienestar como un tópico de eficiencia Nacional. Nuevo Liberalismo "dual": a) libertad económica y b) seguridad económica (colectivismo e individualismo). Objetivos de eficiencia social.	Ante las ineficiencias del sistema frente a la crisis de entre guerras se moderniza, estableciéndose un sistema nacional por contribuciones	Surge como parte de todos los programas de emergencia establecidos en inicios de los 30's. Sistema de contribuciones con estricto control actuarial y un sistema apoyos sujetos aprueba de ingreso. La emmienda de 1939 rompe con el control actuarial, dando lugar a un esquema de reparto	Propuesta de cobertura universal y obligatoria
---	---	--	--	---	---	--

PRINCIPALES BENEFICIOS

Se establece que cada parroquia debía hacerse cargo de "sus pobres", apoyo a ancianos y enfermos. Se hace la distinción entre los que pueden trabajar y los que no (able-bodies y unable-bodies)	Se establecen condiciones más rígidas de elegibilidad de beneficios, (sólo unable-bodies). Básicamente apoyos de salud y alimentación	Beneficios de enfermedad, riesgos de trabajo, pensiones de vejez e invalidez.	Nuevo esquema de beneficios: Niños, alimentación, inspección médica, etc. Surge esquema de pensiones centralizado, sin contribuciones (difícil acceso, sólo a mayores de 70 años, con bajos ingresos). Otros beneficios: desempleo, salarios mínimos, salud y apoyos a la vivienda	Huérfanos, viudas, pensionados, seguro de salud y apoyos de vivienda	Apoyo pensiones (niños, viejos, ciegos, desempleo, salud).	Apoyos familiares, salud, y un esquema de regulación de empleo, riesgos de trabajo
--	---	---	--	--	--	--

organizadas centralmente (sin contribuciones) para personas mayores de 70 años con bajos ingresos (Old Age Pension Act 1908)⁸. También se fundan programas de desempleo, salarios mínimos, salud y por primera vez se propone utilizar (explícitamente) a la política fiscal (o bien los impuestos) como mecanismo de redistribución del ingreso⁹.

Posterior a la Primera Guerra Mundial, los apoyos a la vivienda sufren notables cambios. Y en materia de pensiones hacia mediados de los 20's el gobierno plantea la necesidad de crear un sistema de pensiones que complemente a los apoyos que otorgaba el seguro de vejez de 1908. Con esto surge el primer esquema nacional de contribuciones para pensiones. En los años siguientes se avanza con múltiples programas dedicados a la contención del desempleo de inicios de los 30's¹⁰.

Durante los años 20's aumenta la influencia de las organizaciones no gubernamentales, que desde el siglo XVIII habían jugado un papel importante, sobre todo en aspectos como la atención de la salud. A partir de estas organizaciones y del papel cada vez más relevante de los sindicatos surgen muchas de las prestaciones de servicios privados ligados al bienestar, tal es el caso de las pensiones privadas y especialmente las pensiones ocupacionales¹¹.

Para el caso de Estados Unidos, el surgimiento del Estado del Bienestar se gesta mucho después que en Inglaterra, esto como resultado de la heterogeneidad ideológica así como las características de los grupos de presión. Como resultado del incremento en el papel del Estado a principios de los 30's (con programas de empleo, etc.) en 1935 se dicta lo que sería el pilar del Estado de Bienestar en E.U., el Social Security Act. Planteado como un programa de contribuciones (empleadores y trabajadores) no universal. Para el caso de las pensiones se guarda la premisa de estabilidad actuarial del programa, situación que sería relajada en 1939, cuando se incrementan los beneficios sin correspondencia en cuotas (dando lugar a lo que después sería un sistema de reparto)¹².

Después de la Segunda Guerra Mundial en Inglaterra se vuelve a generar un ambiente de discusión sobre el papel del Estado en el bienestar social; el informe Beveridge diseña una propuesta acerca de lo que debiese ser un programa integral de seguro social. Se plantean

⁸Las pensiones tenían cobertura limitada y podría pensarse que era tal la búsqueda de la productividad que se utilizaban como mecanismo para retirar a los ancianos de la fuerza de trabajo.

⁹Wilson Thomas, Dorothy Wilson. Op. cit. P. 11.

¹⁰Es necesario mencionar que la crisis de los 30's eleva el nivel de credibilidad de los programas sociales, tanto en Inglaterra como en Estados Unidos.

¹¹El papel de los sindicatos es sumamente importante para entender el surgimiento de prestaciones como los seguros de riesgos de trabajo.

¹²Barr, Nicholas. Op. cit. P. 25.

los apoyos familiares, la atención de la salud, las pensiones y lo más importante es que se concibe al Estado como elemento regulador de las tendencias económicas. El informe discrimina todo apoyo sujeto a prueba de ingreso, por lo que se recomiendan los beneficios universales¹³. Este informe es base para lo que en 1946 sería el National Insurance Act¹⁴. Otro aspecto importante que se desprende del Informe de Beveridge es que se parte del análisis de lo que se denomina "el mínimo necesario para subsistir" y a partir de éste se diseñan los programas, este ejercicio analítico podría considerarse como un precedente de lo que hoy conocemos como "línea de la pobreza"¹⁵.

Como podemos observar los sistemas de bienestar de cobertura universal, contrastan con el sistema por el cuál optaron países como Estados Unidos, basado en la cobertura parcial (o por situación en el mercado laboral). Acerca de cuáles son las razones que determinaron las diferencias entre los sistemas existen múltiples explicaciones sin embargo creo que dos de ellas son relevantes: por un lado el cambio tecnológico y las formas de organización social (especialmente la lógica de la industrialización) y por el otro los aspectos ideológicos predominantes en cada país. Tan complejos y distintos fueron y son los sistemas de bienestar como lo son las tendencias hacia el futuro, pero es indudable que cada sociedad ha establecido los cambios necesarios para que la protección del nivel de vida de su población este acorde con las características de desarrollo económico y es claro que hoy el Estado de Bienestar se enfrenta un nuevo modelo de organización social al cuál deberá acoplarse.

1.2. Los sistemas de pensiones (descripción general)

El objetivo principal de un sistema de pensiones es proveer de un ingreso a los individuos que se retiran del mercado laboral, o bien proteger el ingreso en el caso de contingencias (invalidez y muerte). Una forma de lograr este objetivo es mediante la organización de esquemas previsionales que otorgan a los trabajadores al momento de su retiro, un monto de recursos, acorde con su ingreso anterior y a una relación no necesariamente proporcional a sus contribuciones, a esta relación podemos llamarle tasa de remplazo.

En la actualidad podemos observar sistemas de pensiones organizados en torno al mercado laboral, generalmente administrados por el Estado (seguridad social), en donde la

¹³Se prefiere la universalidad del sistema como un elemento central y una de las razones (además de la preferencia por parte de los especialistas de la época) era que los beneficios sujetos a prueba de ingreso (mean-test) contaban con muy poca popularidad en la población.

¹⁴En los años 70's el gobierno Inglés decide cambiar el sistema de financiamiento vía impuestos generales (stamp tax) por un sistema de contribuciones en relación al ingreso.

¹⁵Barr. Nicholas. Op. cit. P. 29.

participación es obligatoria, sin embargo, la cobertura se limita al tamaño del mercado laboral "formal", para el caso de individuos que no se encuentren ligados a una relación laboral, el Estado se encarga de financiar vía presupuesto ingresos de carácter asistencial. También existen sistemas organizados desde una perspectiva ciudadana, los cuales son administrados por el gobierno y financiados por presupuesto general, en donde la cobertura es universal (sólo limitada por condiciones de elegibilidad generales, como la ciudadanía). Por otro lado, existen sistemas basados totalmente en la acumulación de fondos privados, que pueden estar organizados en torno a grandes empleadores, compañías de pensiones (o aseguradoras) o bien regulados por el Estado pero con administración privada, la cobertura de estos sistemas es de carácter limitado y la participación normalmente es voluntaria.

En términos generales, en gran parte del mundo, encontramos una gran variedad de sistemas y estructuras distintas, tanto desde el punto de vista de las instituciones, de la cobertura y de los métodos de financiamiento.¹⁶ Estas prestaciones, en general, son contratos sociales (excepto en las individuales) de largo plazo, entre la población activa y las personas que ya no se encuentran en edad de trabajar.

En la actualidad gran parte de los países del mundo cuentan con un sistema formal de financiamiento para el retiro, desplazando poco a poco la importancia de sistemas informales o familiares que aún en algunos países son importantes en la provisión tanto de atención como recursos en el retiro. Las tendencias de los últimos 50 años apuntan hacia esquemas más complejos e integrados que se les ha llamado Multi-estructura (multiple-pillar systems)¹⁷, este concepto refleja el hecho de que hoy en día los ingresos de los retirados (o ciudadanos de la tercera edad) provienen de múltiples fuentes como pueden ser públicas (seguridad social, asistenciales, ciudadanos, etc.), ligadas a su trabajo (sistemas que provee el empleador) o bien privados (apoyo de familiares o bien seguros privados).

1.2.1. Cobertura de los sistemas de pensiones

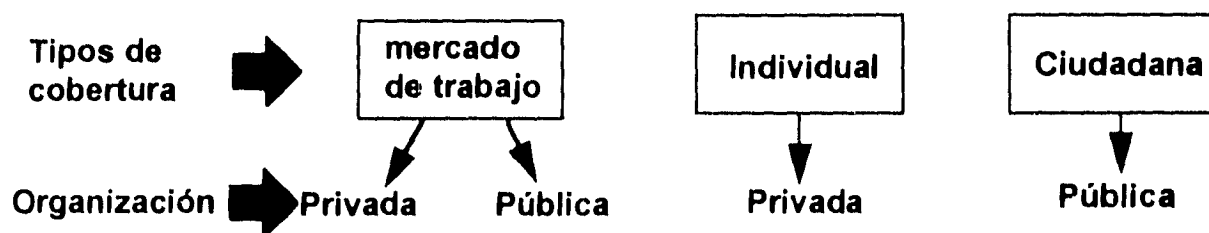
Existen tres niveles en cuanto a la cobertura de los sistemas de pensiones, que pueden ser: marginal, parcial o bien ciudadana. Cuando el sistema esta organizado en torno al mercado de trabajo se puede decir que la cobertura es de carácter parcial, puesto que deja fuera a los

¹⁶ Sistemas basados en la familia y en esquemas personales, capítulo 1 de The National Board of Health and Welfare, Socialstyrelsen. Health care and social services in seven european countries. Suecia. 1993.

¹⁷Mitchell Olivia. Trends in retirement systems and lessons for reform. World Bank Working Papers WPS 1118. 1993. P.19

sectores informales y de desempleados, por otro lado si se encuentra organizado de forma individual (no obligatoria) la cobertura es marginal, puesto que depende de las posibilidades y prioridades de cada persona en cuanto a asegurar sus ingresos futuros para el retiro, por otro lado, los sistemas de cobertura ciudadana tienen la característica de acoger a todos los individuos que tengan carácter de ciudadanos de un país y que hayan cumplido una edad determinada.

Como se observa en la figura, en los sistemas organizados en torno al mercado laboral podemos encontrar que el proveedor de los servicios es un empleador grande o bien el gobierno mediante programas de seguridad social, en el caso de la cobertura individual el sistema generalmente se encuentra organizado en torno a un prestador de servicios privado y en el caso de la cobertura ciudadana siempre será el Estado el que organiza el sistema.



1.2.2. Estructura general de los sistemas de pensiones.

Los planes de pensiones pueden dividirse en dos grandes grupos, de prestaciones o beneficios definidos y de aportaciones o contribuciones definidas, de estas dos categorías surgen varias subdivisiones acotadas generalmente por el grado de capitalización, participantes en el sistema y administrador u organizador.¹⁸

Prestación o beneficios definidos. Estos planes son usuales en los sistemas de organización pública y algunos de los esquemas de pensiones que otorgan los empleadores, generalmente grandes empresas. Como su nombre lo indica estos planes predeterminan una "canasta de beneficios" que no necesariamente tiene una relación directa con las aportaciones. Los beneficios, son básicamente de dos tipos: el primero es una pensión mínima (básica) y el segundo es un ingreso de remplazo. La importancia que tienen uno u otro depende del país. Estos sistemas son más efectivos en distribuir el ingreso, puesto que generalmente la tasa de remplazo es mayor para los trabajadores de menores ingresos y menor para los de mayor ingreso.¹⁹

¹⁸Vittas, Dimitri. The simple(r) algebra of pension plans. World Bank Working Papers, WPS 1145. 1993. P. 1

¹⁹Mitchell Olivia. Op. cit. P. 24

Contribución definida. Estos consisten en que se estipula el monto de las contribuciones que se realizarán a la cuenta del trabajador, estos recursos son invertidos y sus beneficios estarán dados por los recursos que se acumulen más la rentabilidad que obtengan, sin embargo, no se garantiza ni una pensión mínima ni una tasa de reemplazo determinada para los ingresos. Estos planes generalmente son de organización y administración privada, no siempre están ligados a una relación laboral, pero en muchos de los casos el gobierno, por ley, obliga a los ciudadanos (individuales o empresas) a organizarse en un plan estipulado, y es el gobierno el que fija el monto de las contribuciones, sin embargo la administración queda en manos privadas²⁰. El tipo de contribuciones pueden ser fijadas como un porcentaje del ingreso, del salario y en el caso de algunos planes organizados por las empresas se pueden establecer contribuciones como una función de las utilidades de una empresa. Estos esquemas de pensiones son comúnmente usados como complemento de los planes de prestación definida (seguridad social o plan ciudadano). Algunos tipos de pensiones de contribuciones definidas son:

- **Participación accionaria.** El empleador transfiere una determinada contribución (en proporción al salario de los trabajadores) y la invierte en acciones. Estos son financiados por el empleador, tomando como base un porcentaje del salario del trabajador.
- **Planes de ahorros ligados a la empresa.** En este caso los trabajadores hacen contribuciones como porcentaje de sus salarios y establecen un plan de inversión; generalmente son planes voluntarios. Estas aportaciones son deducibles de impuestos y el empleador tiene el compromiso de aportar un porcentaje determinado de las contribuciones que realiza el trabajador.
- **Planes de reparto de utilidades.** En estos esquemas se fijan montos (además del reparto anual) que se acumulan para el retiro, los cuales, generalmente, van acompañados de contribuciones voluntarias por parte de los trabajadores. En estos planes no es común que se especifique la tasa o fórmula de contribución y esta, se encontrará determinada por un porcentaje de las utilidades de la empresa²¹.

²⁰Clark Robert y McDermed Ann. The choice of pension plans in changing regulatory environment.

²¹Clark Robert y McDermed Ann. Op. cit. P. 10

- Planes de beneficio en acciones. Los beneficios se expresan en participaciones en acciones de la empresa, los cuales son resultado de contribuciones como porcentaje de la nómina o bien un porcentaje de las utilidades de la empresa.
- Planes de compensación. Las contribuciones que realiza el empleador son vistas como un porcentaje de las que realiza el trabajador; éstas son puestas en cuentas individuales y las tasas de contribución son basadas en estimaciones de beneficios deseables al retiro.
- Planes de prestaciones objetivo. La tasa de contribución es fijada con base al nivel de prestaciones deseadas, sin embargo, el nivel de beneficio objetivo no siempre es alcanzado con un nivel de exactitud. Se requiere, además que el mercado de trabajo sea estable.

1.2.3. Financiamiento y nivel de capitalización de los sistemas de pensiones

Al hablar acerca del financiamiento de las pensiones surgen dos cuestionamientos básicos, por un lado el grado de capitalización del sistema y por otro, la división de los costos entre los agentes (gobierno, trabajador y patrón). Las combinaciones que den estos dos elementos, caracterizan de manera general el financiamiento de la mayor parte de los sistemas de pensiones del mundo. Existen varias clasificaciones de acuerdo al nivel de capitalización del sistema, sin embargo, destacan tres grandes grupos: capitalización total, parcial y de reparto²².

Sistema de capitalización total se basa en el derecho de propiedad sobre los ahorros. La pensión es el resultado de los montos acumulados provenientes de salarios, intereses y ganancias de las inversiones. La formulación matemática más simple para definir un sistema de capitalización individual es²³:

$$p = \frac{(S * TC [1 - i]^n)}{E - J}$$

En donde:

P = Pensión

S = Suma de ingresos

TC = Tasa de ahorro destinada al sistema de pensiones

E = Expectativa de vida al jubilar.

J =Edad al jubilarse

²²Mesa-Lago, Carmelo. Social security and prospects for equity in Latin America. P. 39.

²³ Vitas Dimitri. The simpler(r) algebra of pension plans. P. 15

El sistema de reparto o "pay-as-you-go", es un contrato intergeneracional, avalado por el Estado, en el cuál se realizan transferencias de generación en generación, basadas en la solidaridad, es decir la población activa del sistema contribuye a pagar jubilaciones y pensiones de la clase pasiva a través de aportes mensuales obligatorios que realizan en proporción a sus ingresos, estos activos del sistema van obteniendo derechos futuros, sin acumular, necesariamente recursos. Este sistema se basa en la expectativa de financiamiento y puede funcionar sólo con el hecho de que las aportaciones hechas en el año cubran el total de los egresos y la continuación de los pagos no se garantiza por las reservas técnicas acumuladas, así podemos definir que:

$$\sum_L^J [(cS + cG + cE)(1+i)^n] \neq \sum_{J+1}^n b$$

cS = contribución del trabajador

cG = contribución del gobierno

cE = contribución de empresas

L = año de entrada al mercado laboral

J = año de jubilación

b = beneficios

Se supone además una densidad de aportes del 100%.

En donde la suma de las contribuciones dadas por $(cS + cG + cE)$ más el interés (i) en el período (t) es diferente a la sumatoria de los beneficios (b), por lo que la suma de beneficios es mayor que la de contribuciones.

Podemos afirmar que gran parte de los sistemas ligados al mercado de trabajo administrados por el Estado y los esquemas ciudadanos tienen grados menores de capitalización, mientras que los que se encuentran con base al esquema de contribución definida son teóricamente de capitalización total.

Existen, sin embargo, un sin número de clasificaciones para sistemas con capitalización parcial como menciona Mesa-Lago²⁴, éstas se pueden resumir en:

Prima media general. Se fijan tasas de contribución constantes para un futuro ilimitado, es decir, la prima es intrageneracional. Este sistema prácticamente puede tener cualquier nivel

²⁴Mesa-Lago, Carmelo. La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Capítulo 5.

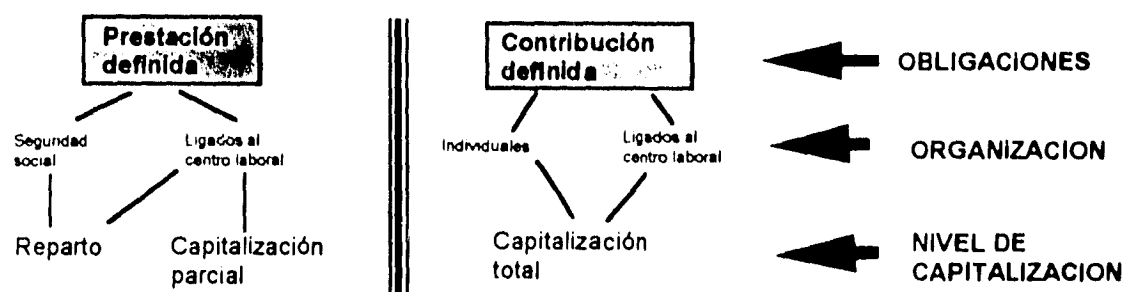
de capitalización, lo cuál depende directamente de la estructura de la población participante y de la "canasta de beneficios".

Períodos de equilibrio o prima escalonada. Este sistema ajusta sus contribuciones por períodos, éstos ajustes se adecúan para que al final de cada período se cuente con reservas suficientes.

Reparto de capitales consecutivos. "En este sistema las contribuciones de un año deben cubrir la suma de los valores del capital de todas las pensiones nuevas otorgadas en ese año"²⁵.

En cuanto la división de los costos entre los participantes; en los sistemas de la seguridad social generalmente se participa de manera tripartita (gobierno, empleadores y trabajadores), mientras que en los ligados al mercado laboral normalmente sólo se integran los ingresos por las contribuciones del empleador y del trabajador y en la mayoría de los programas individuales sólo los ahorros del interesado.

El diagrama muestra la estructura general de los sistemas de pensiones, por tipo de obligaciones, organización y nivel de capitalización.

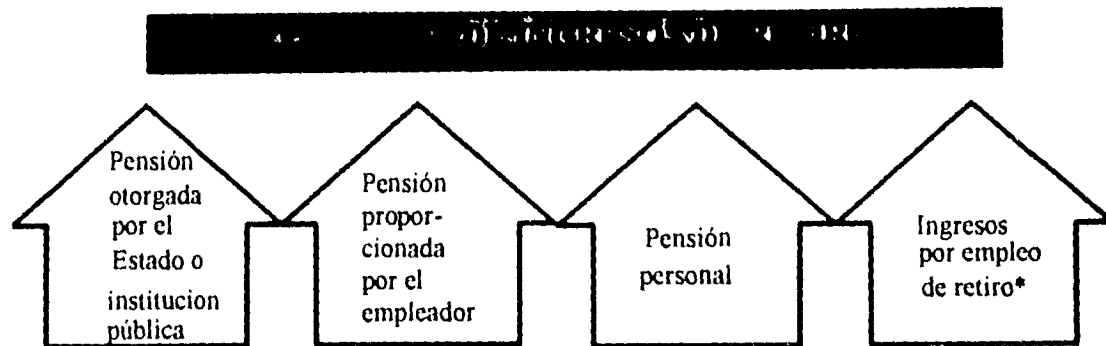


1.2.4. Integración de los ingresos de un pensionado.

En gran parte de los países desarrollados encontramos tres pilares en la provisión de pensiones. Por un lado, la pensión que otorga el Estado o alguna institución gubernamental (prestación definida), el segundo, la que proporciona el empleador o patrón (de prestación o contribución definida) y el tercero son los ahorros o bien contratos privados de pensiones realizados por el individuo (de contribución definida). Además podemos considerar un

²⁵Thullen Peter. El financiamiento de las pensiones de la seguridad social. En La crisis de la seguridad social y la atención a la salud.

cuarto elemento, referido a una pensión de trabajo²⁶, ya que es factible que un individuo pueda continuar realizando ciertas actividades, las cuales pueden ser tomadas en cuenta por parte del Estado para incrementar su ingreso.



1.3. Ejemplos de sistemas de pensiones en el mundo.

Los sistemas de pensiones en el mundo adoptan formas muy variadas, sin embargo, en la mayoría de los países industrializados podemos encontrar similitudes en cuanto a las formas de integrar los ingresos para las personas, sin embargo también hay marcadas diferencias resultado de la evolución histórica presentada en el primer apartado.

Para esta sección hemos escogido cuatro casos que consideramos representativos de cómo una sociedad se organiza para estructurar sistemas de pensiones. Los casos se refieren a tres países industrializados y a un caso de Asia: a) Inglaterra, con un sistema de cuatro pilares de cobertura ciudadana, b), Canadá con un sistema de tres programas también de cobertura ciudadana, c) Estados Unidos con dos pilares con cobertura parcial y por último d) Singapur con un sistema de un sólo pilar de capitalización, que ha logrado el 100% en la cobertura.

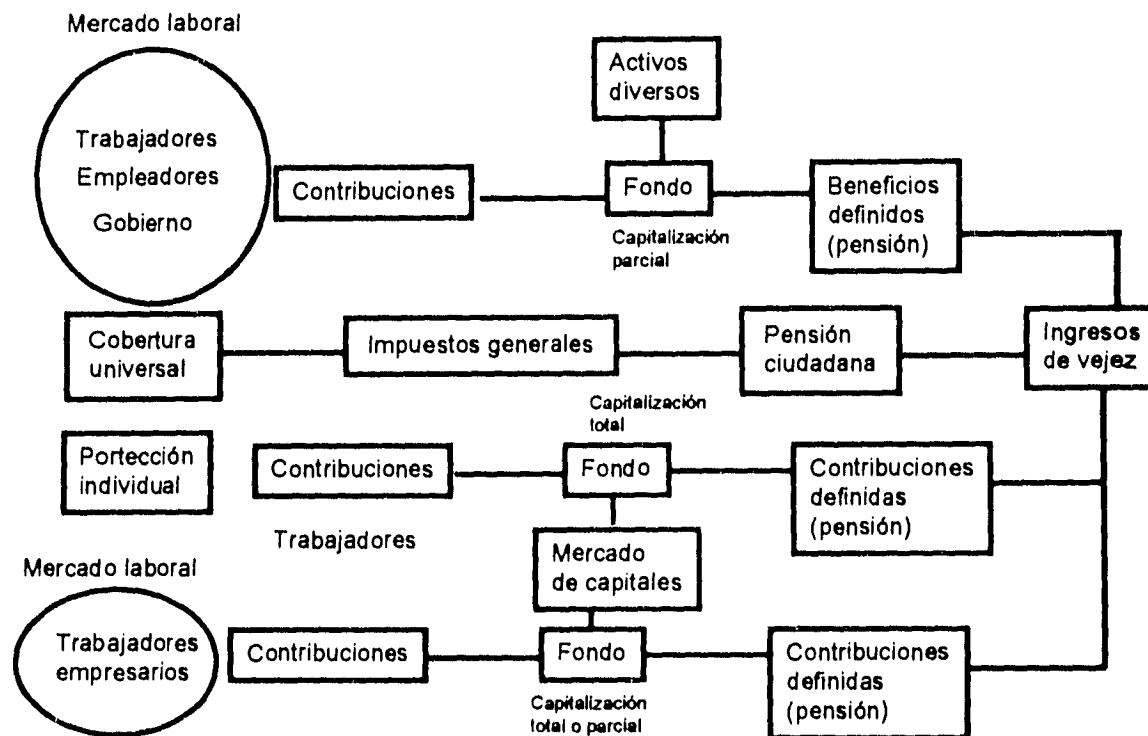
1.3.1. El caso de Inglaterra

El sistema inglés está compuesto por cuatro programas de pensiones, por un lado un sistema universal de cobertura ciudadano establecido por el Seguro Nacional de Pensiones (National Insurance) con organización pública, una pensión en relación a los ingresos y contribuciones realizadas (State Earnings-Related Pension, SERPS), pensiones organizadas en torno al mercado de trabajo y pensiones personales. Un pensionado combinado el SERPS y el

²⁶Se puede considerar que una persona no deja de tener aptitudes para el trabajo al alcanzar una edad determinada de retiro, por lo que en la actualidad se considera que los ingresos de trabajo postretiro pueden ser importantes en la integración de los ingresos de vejez. Un análisis más profundo en Daykin D. Christopher. Analysis of methods of financing for retirement. P. 87.

Seguro Nacional se puede obtener una tasa de remplazo de entre el 30 y el 50% del salario final²⁷.

Sistema de pensiones de cobertura ciudadana



En la actualidad la mayoría de los pensionados en Inglaterra reciben recursos de al menos dos sistemas y gran parte de los empleados (white-collar) se encuentran inscritos en pensiones organizadas en torno al mercado de trabajo o bien cuentan con planes personales complementarios.

Cuadro I Cobertura del sistema de pensiones Inglés	
Seguro Nacional de Pensiones (NI)	10 Millones
SERPS	7.5 Millones
Pensiones del mercado de trabajo	10.6 Millones
Pensiones personales	4.1 Millones
Población total de Inglaterra: 58 millones. Población 15 a 64 años: 38 millones PEA: 28 millones	
Fuente: Falkingham Jane, Johnson Paul. A unified funded pension scheme (UFPS) for Britain.	

²⁷The National Board of Health and Welfare, Socialstyrelsen. Health care and social services in seven european countries. Suecia. 1993. P. 91

El sistema de contribuciones es variado tanto para el Seguro Nacional como para el SEPRS, puesto que depende del nivel de ingresos, a partir del cual se establecen tasas diferenciadas.

Cuadro 2 Contribuciones al Sistema Nacional de Pensiones y el SERPS		
	Seguro Nacional (NI)	SERPS
Trabajador	2% de sus primeros 54 a la semana, más 10% de sus ingresos entre 54 y un máximo de 405.*	2% de sus primeros 54 a la semana, más 7% de sus ingresos entre 54 y un máximo de 405.**
Empleador	De 4.6% a 10.4 %, dependiendo del nivel de nómina.	De 4.6% a 10.4 %, de los primeros 54 a la semana, más de 0.8% a 6.6% de los ingresos semanales entre 54 y 405, más un 10.4% de los ingresos mayores a 405
Gobierno	El costo total de las pensiones sujetas a prueba de ingreso	

* Para viudas y otros casos especiales es el 3.85%. **Autoempleados pagan 5.35 a la semana, más 6.3% de sus ganancias entre 6120 y 21060 al año, lo no empleados pagan 5.25 a la semana.
Fuente: Social Security Programs Throughout the World, 1993. US. Dept. of Health and Human Services. Social Security Administration. P. 340.

Seguro Nacional de Pensiones.

Este sistema tiene como base los planes de seguro social de postguerra y el objetivo principal es proveer al ciudadano en retiro de un ingreso mínimo por arriba del considerado "pobreza", es decir, arriba del necesario para calificar para apoyos sujetos a prueba de ingreso (mean-tested benefits).

El monto de esta pensión depende de las contribuciones realizadas durante la vida activa en el mercado de trabajo y de los créditos dados cuando el individuo se encuentre desempleado, enfermo o no empleado cuidando niños menores de 16 años. La edad necesaria para recibir la pensión es de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Para poder obtener una pensión completa, es necesario haber trabajado el 90% de la vida productiva, es decir, 49 años para los hombres y 44 para las mujeres (tomando en cuenta el inicio a los 16 años).

Uno de los problemas que presenta este programa es que en la actualidad existe un gran número de personas que no llenan los requisitos para obtener una pensión completa. En 1990 el 6% de los retirados hombres de ese año no llenaban los requisitos para una pensión completa y en el caso de las mujeres la situación era más grave, casi el 70% de ellas sólo alcanzaban la pensión básica²⁸. Otro aspecto que se encuentra en discusión en las cortes

²⁸Falkingham Jane, Johnson Paul. A unified funded pension scheme (UFPS) for Britan. P. 6./ US. Department of Wealth and Human Services. Social security throughout the world 1993.

europeas es la discriminación que existe en cuanto a la edad de retiro, puesto que la edad de retiro de las mujeres es menor y estas tienen una mayor expectativa de vida que el hombre.

Cuadro 3			
Edades de retiro y expectativa de años como pensionado			
	Años de cotización	Edad de retiro	Expectativa de años de pensión
Hombre	45	65	13
Mujeres	40	60	21

Fuente: Falkingham Jane, Johnson Paul. A unified funded pension scheme (UFPS) for Britan.

Este tipo de sistema debe provocar un efecto de distribución del ingreso en dos sentidos, por un lado en términos intrapersonales, es decir, de la edad activa a la de retiro y por otro desde el punto de vista interpersonal, entre ricos y pobres. En la actualidad este sistema distribuye ingresos a lo largo del ciclo de vida de las personas y no entre personas, no quedando claro si estas contribuciones son impuestos o bien ahorros para el futuro.

Esta situación ha generado muchas críticas, por que hoy no se esta cumpliendo con el objetivo principal, que es mantener a los retirados por arriba de la línea de la pobreza. En 1990 1.7 millones de personas mayores de 60 años recibían apoyos de ingreso (mean-tested benefits), otros 2 millones obtenían apoyos para renta y 3.6 millones más recibían beneficios de la comunidad; lo anterior muestra que el sistema es ineficiente en establecer un ingreso base para los retirados. Una de las causas es que en 1980 se indexaron las pensiones a los precios y no a los ingresos medios de la sociedad, lo cual ha provocado que las pensiones cayeran del 20% al 16% de los ingresos medios para un hombre, esta situación tiende a empeorar, puesto que se estima que para el año 2020 la pensión básica representará el 10% de los ingresos medios en Inglaterra²⁹.

El sistema SERPS.

Este es un sistema de organización pública que surge en 1975, es de prestaciones definidas, establecido para todos aquellos que ganan más del mínimo ingreso que califica para el seguro nacional; es un sistema ligado al mercado de trabajo, de beneficios definidos.

El SERPS es sumamente generoso, especialmente para las mujeres, que después de 20 años de contribuciones pueden aspirar a obtener un ingreso del 25% de los mejores 20 años de contribuciones. Bajo este esquema las tasas de contribución deberán ser sumamente altas en

²⁹Falkingham Jane, Johnson Paul. Op. cit. Labor Research Department. State Benefits.

el período de maduración del sistema, puesto que durante las primeras proyecciones en 1975 se calcularon tasas no mayores al 4% en el 2009, sin embargo, la maduración se dará en gran medida en los años posteriores a 2011, por lo que algunas estimaciones calculan tasas de contribución muy altas cercanas al 13%, lo cual es económicamente inviable para la economía³⁰.

Una de las medidas adoptadas para aliviar presiones en el sistema fueron las tomadas en 1986, cuando se redujeron los beneficios de 25 a 20% de los ingresos sujetos a cálculo. En la actualidad un sujeto que ha recibido ingresos medios desde 1978 podría obtener cerca de EU\$88 a la semana, sin embargo, la mayoría de las personas en retiro bajo este sistema sólo reciben en promedio EU\$18 a la semana³¹. Este sistema, que opera bajo la base de reparto, en la actualidad no está cumpliendo con el objetivo de redistribuir ingresos de manera interpersonal, ya que no está tratando de manera adecuada a los trabajadores temporales y a los de menores ingresos, al reducir beneficios y no establecer rangos adecuados en las tasas de contribución.

Pensiones ocupacionales.

Estos esquemas se encuentran organizados en torno al mercado de trabajo, la mayoría bajo sistemas de prestaciones definidas (95% de los sistemas de pensiones ocupacionales), pero con altos grados de capitalización. La cobertura de estos sistemas es muy amplia, especialmente en el sector público (casi el 100% de los trabajadores de tiempo completo), sin embargo, en el sector privado sólo el 50% de los hombres y 1/3 de las mujeres están cubiertos por pensiones ocupacionales. Estos son comunes en grandes empresas, sin embargo en pequeños negocios no se organizan. Por lo tanto la cobertura depende del tamaño de la empresa y la condición laboral, si se trabaja de medio tiempo o completo. Esta es una de las principales críticas al sistema, y como a lo largo de los años las tendencias en cobertura no han cambiado, se puede afirmar que no es posible dotar a la población de una protección adecuada con base a estos sistemas.

Otro de los problemas es el manejo de los fondos, siendo la discusión sobre la propiedad de los mismos un grave problema que no sólo afecta a los ahorradores sino también al desenvolvimiento de las compañías, para las cuales la existencia de un fondo de pensiones puede ser benéfico o catastrófico, dependiendo de cómo se administre. En la actualidad se calcula que los fondos de pensiones ocupacionales manejan aproximadamente el 31% de

³⁰Falkingham Jane, Johnson Paul. Op. cit.

³¹Labor Research Department. State Benefits 1993. Op. cit. P. 29

los valores en bolsa. Sin embargo no existe un marco legal claro que especifique el manejo de estos fondos, especialmente cuando se obtienen utilidades (superávits), es decir si estos deben incrementar los montos de las pensiones o bien ser tomados por las empresas.

Por otro lado, se critica que estos esquemas están teniendo gran influencia dentro del mercado laboral, específicamente en afectar las decisiones del trabajador, puesto que al estar basados en beneficios definidos, los cálculos de las pensiones se realizan con base a ingresos pasados (normalmente 1 o 2 años atrás), lo cuál estimula a los empleadores a retirar a sus trabajadores de edad avanzada mediante reducciones en sus ingresos, esto obliga a los trabajadores a retirarse tempranamente ante el temor de ver afectados sus ingresos en el momento del cálculo de su pensión³².

Pensiones personales.

Estas se encuentran basadas en una estructura de contribuciones definidas, con capitalización total; estos programas han sido populares entre los autoempleados y aquellos trabajadores que no cuentan en su empleo con la opción de las pensiones ocupacionales. En la actualidad 4 millones de personas están inscritas en planes de pensiones personales, y este número se espera que crezca, puesto que a finales de lo ochenta se establecieron nuevos criterios que otorgan facilidades impositivas y administrativas a los trabajadores que deseen incorporarse a estos esquemas, además los empleadores ya no pueden obligar a sus trabajadores a inscribirse en pensiones ocupacionales por lo que estos pueden optar por sistemas de pensiones personales.

Algunos de los problemas que presentan estos esquemas son: el alto costo administrativo, la complejidad de la administración y la incertidumbre en el monto de la pensión. Una de las ventajas es que los trabajadores cuentan con un sistema 100% portable, lo cuál, a diferencia de las pensiones ocupacionales que afectan la movilidad del mercado de trabajo, éste la beneficia. Sin embargo, las pensiones personales se encuentran diseñadas para un segmento de la fuerza laboral que cuenta con niveles de ingreso medios, por lo que se establecen tasas de contribución altas y el sistema discrimina a los trabajadores de ingresos bajos³³. Lo

³²Otro aspecto que ha generado gran cantidad de críticas es el hecho de que las pensiones ocupacionales tienen nula portabilidad, es decir cuando un individuo cambia de trabajo pierde sus derechos acumulados. Lo anterior provoca rigideces en el mercado laboral. Sin embargo, es posible que existan ganancias por concepto de productividad resultado de la baja en las tasas de rotación.

³³La tasa de rentabilidad de los fondos varía acorde con los montos de las contribuciones por tal motivo es un sistema regresivo, en términos de la distribución del ingreso.

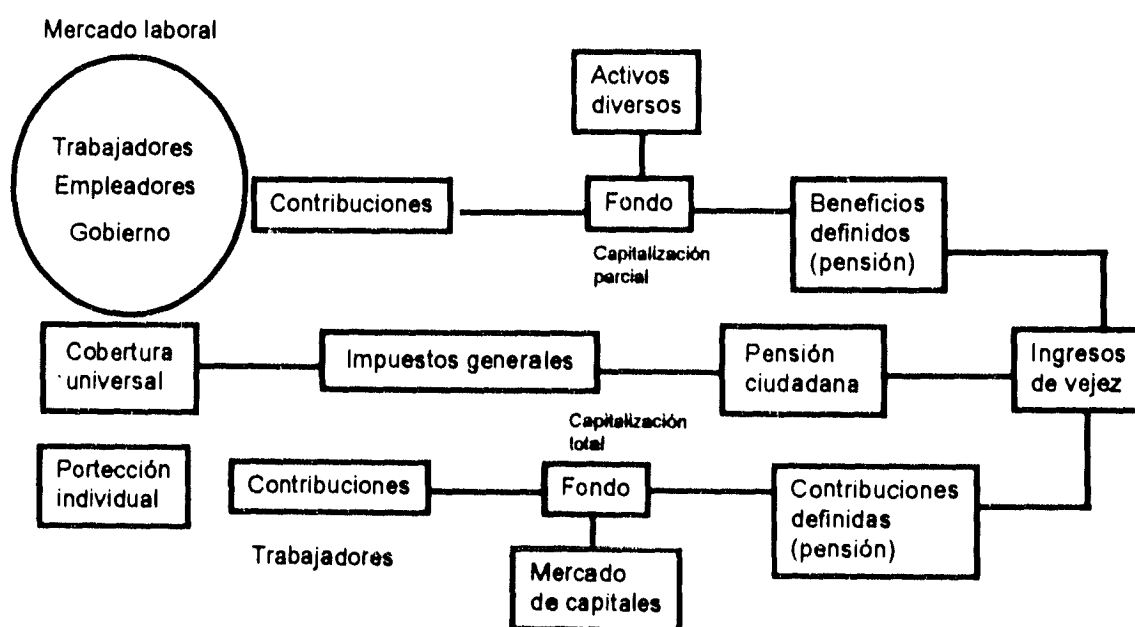
anterior también apoya el hecho de que este tipo de sistema por sí solo no podrá atender las necesidades de los grupos de bajos ingresos.

Como se mencionó en el primer apartado, el sistema de pensiones de Inglaterra presenta una evolución histórica que data del siglo pasado; en el presente se observan varios problemas resultado de la falta de adecuación al modelo de desarrollo actual, sin embargo, es importante señalar que una de las características más importantes del modelo es su universalidad, y es por eso que la mayor parte de las propuestas de reforma incluyen este aspecto como fundamental.

1.3.2. El caso de Canadá. ³⁴

El sistema canadiense se encuentra estructurado en tres pilares, por un lado un programa de cobertura ciudadana, un segundo pilar que se basa en contribuciones ligadas al mercado laboral y un tercero que consta de planes privados de pensiones.

Sistema de pensiones de cobertura ciudadana



³⁴Este capítulo se encuentra basado en el trabajo de Ruiz Clemente, Carrasco Rosalba y Provencio Enrique. Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica.

El primer pilar se encuentra organizado por un sistema de pensiones de carácter ciudadano el Old Age Security Pension (OAS), este sistema es de beneficios definidos y se financia por medio del presupuesto general. Mediante este plan los ciudadanos canadienses de más de 65 años tienen derecho a una pensión independientemente de su historia laboral o su estructura de ingresos. El sistema impositivo, se encarga de fiscalizar mediante impuestos a aquellos individuos que por su condición económica no requieran de este beneficio³⁵. Adicionalmente el gobierno de Canadá estableció a finales de los setenta un programa para apoyar los ingresos de la vejez, éste se encuentra estructurado como un apoyo sujeto a prueba de ingreso (income-tested benefit) (GIS). El apoyo se otorga a personas mayores de 65 años que cuenten con bajos recursos. También hacia mediados de los setenta surge un sistema de apoyo a la pareja (viudas o parejas de pensionados de bajos ingresos, SPA). el SPA, también opera como un programa sujeto a prueba de ingreso. Estos son financiados vía presupuesto general y pueden considerarse como asistenciales.

El segundo pilar, se compone por los sistemas organizados en torno al mercado de trabajo: el Sistema de Pensiones Canadiense y el Plan de Pensiones de Quebec, estos se financian mediante contribuciones a la nómina siendo 2.4% para el empleador y 2.4% para el trabajador. Para realizar el cálculo de la pensión se toman en cuenta los tres últimos años de contribuciones y el monto máximo de la pensión oscila entre los 750 y 800 dólares³⁶. El cuadro 4 muestra la estructura general del sistema de pensiones canadiense, en términos de cobertura, costos y beneficios. En donde se observa que Canadá por tener un plan universal (OAS) cubre el 100%. En el caso de los desembolsos totales, estos alcanzaron en 1992 más de 5.7% del PIB y para el caso de los montos de las pensiones, es necesario mencionar que es posible combinar los ingresos de los diferentes planes, lo que permite obtener tasas de remplazo mayores.

Tipo de plan	Beneficiarios	% de la pob. de más de 65 años	Desembolsos	% del PIB	Pensión mensual promedio	Porcentaje del sal. mínimo*
OAS	3180	100.0	13808	2.33	365	67.6
GIS	1329	41.9	4139	0.70	264	48.9
SPA	116	3.7	446	0.08	327	60.6
Plan Canadá	2714	85.6	11792	1.99	362	67.0
Plan Quebec	845	26.7	3605	0.61	355	65.7

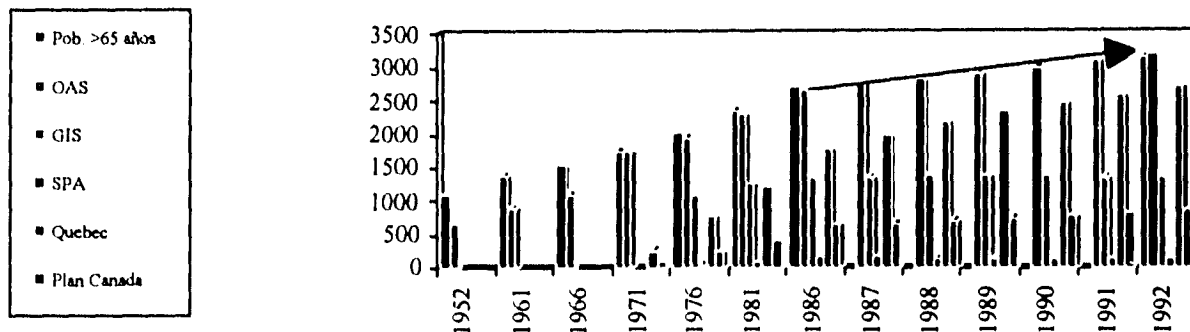
Elaboración propia con base a Ruiz Durán Clemente, Carrasco Licea Rosalba y Provencio Durazo Enrique. Cuadro 17. / Statistics Canada 1992. Canada Yearbook 1992. *El salario mínimo en Canadá es de \$540 dólares canadienses, sin embargo en las provincias de Quebec y Ontario es de \$742 y \$770 dólares.

³⁵El monto de la pensión a que tiene derecho un ciudadano canadiense por medio del OAS es de \$378.19 por mes; los individuos con ingresos superiores a \$55,215 deben repagar 15% del seguro y así progresivamente hasta que aquellos que reciben un elevado ingreso reintegran el monto total. Ruiz Durán Clemente, Carrasco Licea Rosalba y Provencio Durazo Enrique. *Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica- análisis comparado-* Op. cit. Cuadro 15.

³⁶Morrison Susan. *Implication of social change for social security*.

La gráfica muestra la cobertura de los distintos sistemas de pensiones sobre la población de 65 años y más, en donde como se menciona arriba, las coberturas son mixtas, es decir una persona puede estar en más de dos planes.

Cobertura de los sistemas de pensiones



En la actualidad los sistemas de pensiones (plan de pensiones de Canadá y el de Quebec) actúan sobre la base de reparto, como resultado del otorgamiento de beneficios sin una correspondencia directa con las contribuciones, al respecto Ruiz, Carrasco y Provencio afirman que las principales causas por las que se encuentran desfinanciados los fondos son:

- a) La primera causa es que cualquiera que tuviera 18 años en 1966, cuando el sistema de pensiones fue establecido, no cubrirá la totalidad de las contribuciones, pero sí recibirá todos los beneficios implícitos en la pensión.
- b) No se dio ninguna distinción entre los diferentes grupos de aportadores en términos de la duración de beneficios.
- c) Los beneficios adicionales pagados a los dependientes no tienen fuentes de financiamiento.
- d) Los beneficios fueron incrementados en varias ocasiones entre 1966 y 1987 sin aumentar las contribuciones.

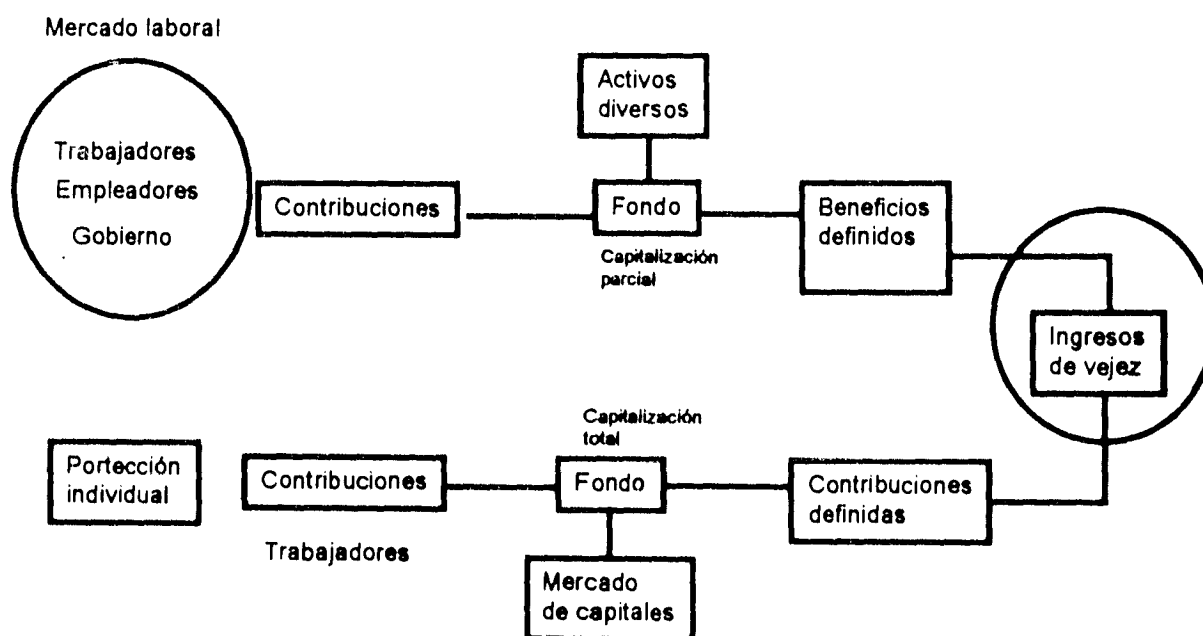
A este respecto el gobierno canadiense ha establecido un plan de acción que implica un incremento de las contribuciones de manera escalonada³⁷, sin embargo, esto provocará que el sistema canadiense sea más costoso, restando competitividad al país.

El tercer pilar del sistema canadiense se compone por programas de carácter privado, organizados en torno a grandes empleadores, así como un Plan de Ahorro para Retiro, el cuál cuenta con exenciones fiscales.

1.3.3. El caso de Estados Unidos

El sistema de pensiones de Estados Unidos se encuentra organizado en torno a dos pilares principales, un sistema estructurado en torno al mercado laboral que opera bajo la base de beneficios definidos financiado por contribuciones, y los programas de pensiones privados, que generalmente son de contribuciones definidas. Por lo tanto, en este caso, no existe una cobertura de carácter ciudadana y por lo tanto aquellos individuos mayores de 65 años que no cumplan con los requisitos para obtener una pensión dentro de estos dos pilares de previsión, son cubiertos por los programas de carácter asistencial que el gobierno ha instrumentado.

Sistema de pensiones organizado en torno al mercado laboral



³⁷Se va ir ajustando el sistema por con un incremento de 0.2% anual hasta 1996, después 0.25% hasta llegar a una tasa de contribución de 10.1% en el año 2016. Método similar utilizará el plan de pensiones de Quebec.

El primer pilar se encuentra organizado en torno a el programa de vejez y seguro de sobrevivientes Old Age and survivors Insurance (OASI), este fue establecido en 1935 al igual que gran parte de los programas de seguro social de corte Beveridge. Este programa se organiza en torno al mercado laboral y se financia con aportaciones sobre la nómina.

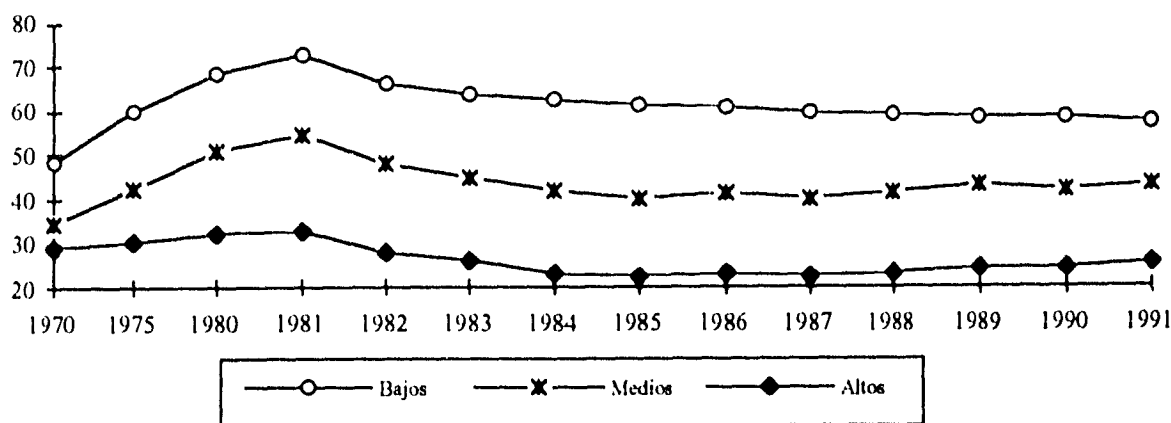
Para ser elegible a una pensión completa el trabajador deberá cumplir con 65 años de edad (es posible obtener beneficios, menores, antes de esta edad). El sistema también otorga pensiones a sobrevivientes, lo cuales son elegibles hasta cumplir los 25 años de edad. El gobierno estableció dos seguros adicionales, un seguro hospitalario (Hospital Insurance HI) y un seguro para incapacitados (Disability Insurance DI), los cuales complementan el marco de seguridad para la vejez. El cuadro 5 muestra la composición de los asegurados y el monto de las pensiones promedio que se reciben en estos seguros.

Cuadro 5 Beneficiarios y monto de las pensiones (1992)	
Beneficiarios	(Millones)
Total	41.4
A) Trabajadores retirados, cónyuges, e hijos	29,3
-Trabajadores retirados	25,7
B) Sobrevivientes de trabajadores retirados	7,3
C) Trabajadores incapacitados, cónyuges, e hijos	4,9
-Trabajadores incapacitados	3,5
-De 65 años ó más	30,4
Beneficios mensuales promedio	(dólares americanos)
Trabajadores retirados	\$633,00
Trabajadores incapacitados	\$608,00
Viudas de incapacitados	\$589,00
Hijos de trabajadores muertos	\$420,00
Fuente: Ruiz Durán Clemente, Carrasco Licea Rosalba y Provencio Durazo Enrique. Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica- análisis comparado- Cuadro 28	

En lo que se refiere a la tasa de remplazo, en la gráfica se observa el comportamiento desde 1970, donde se muestra como se reduce para todos los niveles de ingreso hasta ser sólo de 58% para las personas que percibían ingresos bajos el 43% para los de ingresos medios y el 24% para los de altos ingresos³⁸.

³⁸Committee on Ways and Means U.S. House of Representatives. 1993 Green Book. P 16.

Tasas de remplazo del sistema OASI por niveles de ingreso
(respecto al ultimo año de trabajo)



El financiamiento del sistema es con base a contribuciones sobre la nómina 5.6 el empleado y un monto igual el trabajador. Los autoempleados cotizan por un monto igual al 11.2% de sus ingresos pero sólo cotizan sobre el 92.35% de sus ingresos. Las contribuciones tienen un tope que en 1992 fue de \$55,000³⁹.

En la actualidad los sistemas pasan por un período de cambio demográfico, que ha tenido un impacto sobre la evolución de los seguros; estimaciones que se han realizado indican que en el largo plazo (75 años) todos los seguros tendrán graves problemas, sin embargo en el caso del DI y el HI, estos presentarán problemas en un lapso menor a los 10 años, a pesar de esto, para el caso de las pensiones, se espera que el fondo pueda cubrir los gastos por los próximos 50 años, sin embargo, el gobierno tendrá que establecer los mecanismos para que cualquier reforma que se realice pueda ser implementada por etapas para que no tenga efectos bruscos sobre la economía.

El segundo pilar del sistema de pensiones de Estados Unidos son las cuentas de ahorro privadas, las cuales cuentan con apoyos fiscales, los fondos de estas cuentas sumaron en 1990 una cantidad superior a los 500 mil millones de dólares.

Para Estados Unidos los planteamientos de reforma a su sistema de pensiones siguen los principios que lo fundaron, es decir no se continúa avanzando hacia un esquema ciudadano como el canadiense o el Inglés.

³⁹Ruiz Durán Clemente, Carrasco Licea Rosalba y Provencio Durazo Enrique. Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica- análisis comparado-. Op. cit. P. 59.

1.3.4. El caso de Singapur.

Un cuarto caso es el de Singapur, en el que el sistema de pensiones se encuentra organizado en torno a un sólo pilar. En este país a mediados de los cincuenta se estableció el Central Provident Fund (CPF)⁴⁰. Este es un sistema de contribuciones definidas, organizado en torno al mercado laboral, en el cuál trabajadores y empleadores realizan aportes como porcentaje de la nómina. En la actualidad el CPF cuenta con 2.1 millones de activos, equivalente al 100% de la fuerza laboral⁴¹. El alto nivel de cobertura se debe a que Singapur es una economía donde hay pleno empleo⁴².

Las aportaciones se acumulan en tres cuentas: una cuenta ordinaria para retiro, otra cuenta como seguro de salud, y una cuenta especial (ahorro adicional). Los fondos son invertidos en el mercado de capitales y reciben un interés real de 3% (promedio 1989)

La edad de jubilación es de 55 años, sin embargo, el programa se encuentra diseñado para que el trabajador sólo retire una parte del fondo, considerando que éste continuará activo en el mercado laboral.

Mediante el CPF, se han diseñado esquemas de inversión adicionales, por medio de los cuales, los trabajadores pueden utilizar parte de sus fondos para educación y la compra de vivienda. Por otro lado, los trabajadores pueden invertir una parte de su fondo en instrumentos de mayor riesgo, con topes máximos para este tipo de operaciones.

Una de las características de este sistema es la función económica que ha desempeñado, El Estado lo ha utilizado como un regulador de la actividad económica, dado al alto nivel de fiscalización cualquier ajuste en el sistema afecta a prácticamente al conjunto del aparato productivo. Como se puede observar en el gráfico, la tasa de contribución se ajusta, no en términos de regular la tasa de remplazo de las pensiones, sino de elevar el nivel de ahorro de la economía. Los porcentajes de contribución para algunos períodos han alcanzado el 50% sobre la nómina⁴³. De igual forma, el regular el monto que aporta el trabajador y el que aporta el empresario tiene efectos diferenciados en la economía. El monto de la recaudación

⁴⁰Central Provident Fund Board. Annual report 1989. P.5.

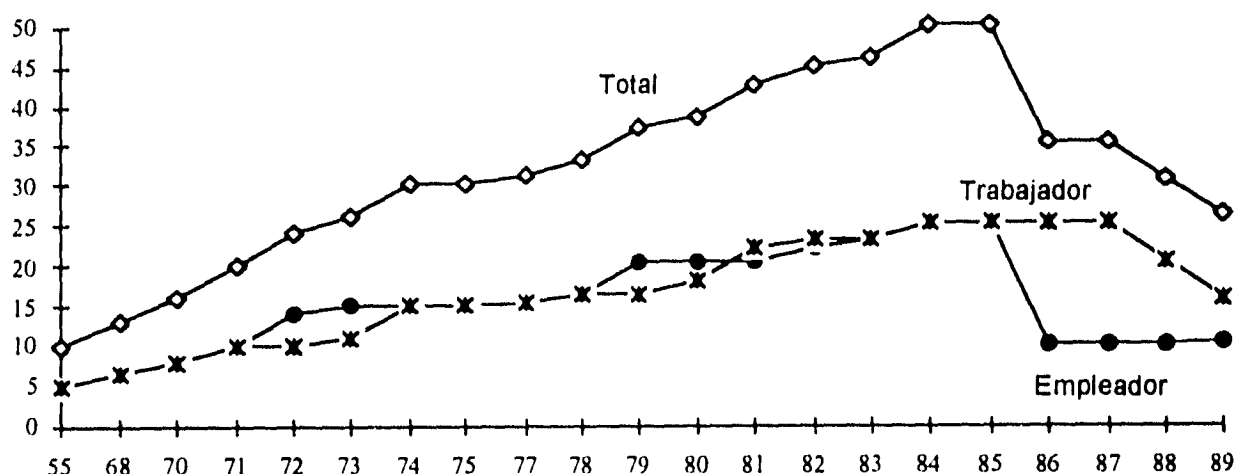
⁴¹OIT. El trabajo en el mundo. 1994. p. 117.

⁴²Además del CPF existen programas para empleados públicos y otros fondos que han sido autorizados para operar. También son comunes los planes que se organizan en torno a grandes empleadores. Tan Chwee Huat. Financial markets and institutions in Singapore. P. 269.

⁴³Schulze David. Domestic financial institutions in Singapore. Center for Advanced Studies. 1990. Cuadro 3.

total en años donde las contribuciones alcanzaron el máximo fue del 13% del PIB y un tercio del ahorro total del país.

Tasas de contribución sobre la nómina



Se puede decir que Singapur es un caso extremo en la organización del sistema previsional. Con un solo pilar de protección el grado de cobertura del sistema estará dado por la eficiencia del mercado laboral y del sistema financiero. El sistema es eficiente puesto que parte de la base de una economía de pleno empleo con alto crecimiento. Singapur es una economía que ha tenido un crecimiento constante en los últimos 20 años, en el período 1970-80 creció al 7.9% anual y en el 1981-90 al 6.3%⁴⁴.

1.4. Los sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones analizados muestran que la organización puede adoptar características muy diversas para cada país, sin embargo, casi siempre se observan estructuras de varios programas (Multi-pillar systems), en donde participan programas públicos y de organización privada.

Uno de los objetivos más importantes de un sistema de pensiones es el lograr los mayores niveles de cobertura posibles, en ese sentido países con programas de organización ciudadana son más exitosos en lograr este propósito. En este sentido, los sistemas organizados en torno al mercado laboral presentan límites a la expansión de la cobertura, además de que la evolución de ésta dependerá de las variaciones cíclicas de la economía.

⁴⁴La tasa de crecimiento de 1994 fue de 7% y la esperada para 1995 es de 6%. Asian Development Bank. *Asian Development Outlook*, 1994. Cuadro A1.

Para el caso de Singapur un sistema de capitalización puede ser eficiente para integrar adecuadamente los ingresos de vejez, sin embargo existe la precondition de contar con una economía de pleno empleo con altos niveles de crecimiento.

Tal parece que el mecanismo más eficiente para lograr los objetivos de eficiencia social con prestaciones adecuadas es el de la universalidad de los sistemas, tratando de separar cada vez más la organización de los mismos del mercado laboral, y retomando el concepto ciudadano como premisa de cualquier avance en los programas. Es claro que el sistema siempre será más eficiente si se financia mediante una proporción de la renta nacional y no de las remuneraciones al trabajo. Por otro lado la discriminación vía el mercado laboral ha demostrado ser un elemento concentrador del ingreso, especialmente en periodos de altos niveles de mercados informales como en el que se encuentra la economía mexicana.

En la actualidad existe poca literatura sobre los sistemas de pensiones a nivel internacional, especialmente estudios comparados. Por lo que investigaciones en este campo pueden contribuir a un entendimiento de cuales son las tendencias en el mundo en cuanto a la previsión de ingresos para la vejez.

El análisis de los distintos sistemas de pensiones en el mundo puede aportar ideas para encontrar mecanismos más eficientes en las prestaciones de vejez. Además que es posible rescatar ideas de las reformas realizadas en otros países como como se vera con el caso de Chile.

Por otro lado, analizar la importancia económica que ha tenido el Central Providence Fund en Singapur puede mostrar el verdadero impacto que puede tener un sistema previsional en la economía.

Por último la integración de ingresos de vejez estará compuesta cada vez por más elementos, especialmente los ingresos por trabajos en retiro. En este punto falta un análisis profundo acerca de las alternativas de trabajo para los retirados, los cuales puedan aportar ingresos adicionales. El estudiar este tópico será de gran importancia especialmente si consideramos que en el siglo XXI una proporción importante del la población del mundo tendrá más de 65 años de edad por lo que buscar mecanismos para incorporarlos a actividades productivas tomando en cuenta sus necesidades y limitaciones puede ser un elemento que incremente la competitividad de un país, además que mejorará las condiciones de vida de los retirados.

CAPITULO 2

EL SISTEMA DE PENSIONES EN MEXICO

El sistema de pensiones de México se encuentra estructurado en torno a dos pilares, por un lado un programa de beneficios definidos organizado por el estado (seguridad social)¹ y un esquema de ahorro para el retiro con cuentas de capitalización (contribuciones definidas).

2.1. Surgimiento de las pensiones en México

En el año de 1942, bajo la presidencia de Avila Camacho se crean los seguros sociales de vejez, invalidez y muerte, enfermedades y maternidad y el de riesgos profesionales. Todos estructurados en torno al mercado laboral cubriendo a empleados y obreros. Para llevar a cabo la administración del sistema se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a partir de esta fecha el IMSS comenzó una expansión acelerada de corte vertical, pero con un impacto menor en la cobertura. En 1959 los funcionarios y empleados del gobierno federal ampliaron sus beneficios y se creó el Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)². El cuadro 6 muestra el avance en la cobertura de los distintos grupos sociales, es importante mencionar que muchas veces los incrementos en la cobertura y los beneficios estaban determinados por presiones de tipo corporativas.

1925, 1959, 1983	VIS, EM, RP	Empleados públicos federales
1926, 1946	VIS, RP	Fuerzas armadas
1928	VIS, RP, EM	Maestros públicos
1931	RP	Empleados privados y obreros
1935, 1966-70	VIS, RP	Trabajadores petróleo
1936-38, 1948, 1966-70	VIS, EM, RP	Ferrocarriles
1941, 1966-70	VIS, EM, RP	Electricidad
1943	VIS, EM, RP	Empleado privados y obreros
1954-55	VIS, EM, RP	Trab. rurales permanentes, ejidatarios, cooperativas
1960	VIS, EM, RP	Trab. rurales estacionales y urbanos temporales
1963	VIS, EM, RP	Trabajadores azucareros
1970 1971-73	VIS, EM, RP	Trab. henequén y tabaco
1973	VIS, EM, RP	Serv. doméstico, trab. independientes y empleadores
1974	VIS, EM, RP	Trab. del café y la palma
1962, 1973	Guarderías	Todos los cubiertos por el IMSS
1973-74 1979-83 1988	EM	Grupos marginados, Población rural, Población marginada
VIS=pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. EM=enfermedades y maternidad. RP=riesgos de trabajo. Fuente: Mesa-Lago Ascent to Bankruptcy, Financing Social Security in Latin America. Cuadro 42.		

¹Las fuerzas armadas cuentan con un sistema de seguridad social, también los trabajadores de PEMEX cuentan con un sistema. Por tanto se divide el sistema para trabajadores civiles que corresponde al IMSS, para trabajadores del gobierno el ISSSTE, y los dos regímenes adicionales antes mencionados. Además existen algunos servicios que otorgan los gobiernos de los Estados pero no se tiene suficiente información acerca de su desempeño.

²Posteriormente a este instituto se incorporarían los maestros y la policía.

2.2. Contribuciones.

En el IMSS las pensiones se encuentran organizadas en el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad Avanzada y Muerte (IVCM), El cuál recibe recursos por contribuciones tripartitas por un monto equivalente al 8.35% del salario de cotización³. Esta aportación se divide de la siguiente manera: .3% para invalidez y muerte, 2.8% para vejez y cesantía en edad avanzada, 1.5% para servicios médicos a pensionados, .6% para los gastos de administración y .4% para prestaciones sociales⁴. Las contribuciones se dividen entre el empleador, los trabajadores y el gobierno. En 1996 estas serán de 5.95% para los patrones, 2.125% para el trabajador y .425% para el gobierno⁵.

Para el caso del ISSSTE las contribuciones que se realizan para pagar las jubilaciones y las pensiones son : 3.5% sobre el salario para trabajadores y el gobierno aporta el 3.55%⁶.

El segundo pilar lo integra el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) éste se financia con aportaciones patronales del 2% sobre la nómina. Además el sistema cuenta con otra subcuenta de ahorro para la vivienda. Las contribuciones pueden ser vistas como un complemento que apoya la generación de un mayor nivel de ahorro.

2.3. Beneficios del sistema

Como se mencionó, los beneficios dentro de las instituciones de seguridad social se encuentran relacionados con acuerdos entre grupos sociales por lo que esto da lugar a diferencias para cada subsistema. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cuadro 7 muestra tanto las prestaciones como las condiciones de elegibilidad para obtener los beneficios del sistema. Como se puede observar la estructura de beneficios en relación a los requisitos del sistema son relativamente altos si los comparamos con el resto de países de Latinoamérica⁷.

³Acorde con las modificaciones de ley realizadas en 1993, para 1996 el total de contribución será de 8.5%. Ruiz Durán, Carrasco Licca y Provencio Durazo. Sistemas de bienestar social en norteamérica.-análisis comparado

⁴IMSS. Diagnostico, marzo de 1995. P. 56.

⁵Para los trabajadores de salario mínimo el empleador debe cubrir además de su cuota la del trabajador

⁶Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La seguridad social en México. Serie de monografías No. 4. P. 92.

⁷Mesa-lago, realizó una caracterización de los sistemas partiendo de una ponderación de la edad mínima para jubilarse y los años de cotizaciones necesarios, en la que de 31 países México fue considerado el tercero más estricto. Mesa-Lago. Social security and prospects for equity in Latin América. Cuadro 20.

Cuadro 7 Prestaciones económicas del IMSS						
	Semanas de cotización	Monto del beneficio	Periodo de pago	Semanas de cotización	Monto del beneficio	Periodo de pago
Fondo de sepelio	12 en los últimos 9 meses	2 veces el salario mínimo	un pago	ninguna	2 veces el salario mínimo topado a 10 salarios mínimos	un pago
Viudez	150	90% de la pensión de invalidez	vitalicia, hasta que se vuelva a casar, en tal caso recibirá un pago equivalente a tres años de pensión	ninguna	90% de la pensión de invalidez	vitalicia, hasta que se vuelva a casar, en tal caso recibirá un pago equivalente a tres años de pensión
Orfandad de padre o madre	150	20% de la pensión de invalidez	hasta los 16 años, 25 si es estudiante, vitalicia si esta incapacitado	ninguna	20% de la pensión de invalidez	hasta los 16 años, 25 si es estudiante, vitalicia si esta incapacitado
Orfandad de padre y madre	150	30% de la pensión de invalidez	hasta los 16 años, 25 si es estudiante, vitalicia si esta incapacitado	ninguna	30% de la pensión de invalidez	hasta los 16 años, 25 si es estudiante, vitalicia si esta incapacitado
Incapacidad temporal (subsidio)	4	60% del sueldo. Máximo el 60% de 10 veces el salario mínimo	del 4o día hasta 78 semanas si fuera necesario	ninguna	100% del sueldo máximo 10 veces el salario mínimo	del 1er día hasta que se recupere o se declare incapacitado
Invalidez	150	dependiendo del sueldo una cuantía básica más un beneficio adicional por cada año de exceso de los 10 primeros, sobre el sueldo promedio de los últimos 5 años	vitalicia o hasta su recuperación	ninguna	70% del sueldo de cotización	vitalicia o hasta su recuperación
Maternidad	30 en los últimos 12 meses	100% del sueldo. Máximo 10 veces el salario mínimo	42 días antes y 42 días después del parto vitalicia			
Vejez (a partir de los 65 años)	500	100% de la pensión de invalidez	vitalicia			
Vejez anticipada (a partir de los 60 años)	500	igual que la pensión de vejez reducida 5% por cada año menor a los 65	vitalicia			
Dote matrimonial	150	25% de la anualidad de la pensión de invalidez	un pago			

Para el caso del ISSSTE, la canasta de beneficios es mayor puesto que otorga pensiones de jubilación, con 100% del salario promedio del último año a los asegurados hombres que cumplan 30 años de servicio y 28 para las mujeres (sin edad límite). También existen las pensiones por retiro, las cuales se conceden a los asegurados que cumplan 15 años de

cotización y un mínimo de 55 años de edad. Para el caso de las pensiones de invalidez, éstas equivalen al 50% de salario promedio del último año a los 15 años de servicios se incrementa en 2.5% por cada año siguiente y en 5% después de los 25 años de servicio. Las pensiones de vejez equivalen a las de retiro. También otorga pensiones de cesantía en edad avanzada, con un mínimo de 60 años de edad y 10 años de cotización, éstas se calculan como las de invalidez. Las pensiones de sobrevivencia requieren que el asegurado tenga un mínimo de 15 años de cotización o como pensionista directo, se transmite el 100% de la pensión que recibía o de la que le correspondería por retiro a los familiares que señala la ley, para los huérfanos se dan hasta los 18 años prorrogables hasta los 25 si estudian o están incapacitados, el 100% de la pensión base se mantiene cualquiera que fuere el número de sobrevivientes; el esposo o concubinario tiene derecho a la pensión de viudez si tiene más de 55 años o está incapacitado y depende económicamente de la persona asegurada o pensionista.

Como se puede observar el sistema del ISSSTE otorga un mayor número de beneficios, especialmente en el caso de las pensiones de jubilación y retiro en donde una persona que ingrese al sistema a los veinte años puede jubilarse a los cincuenta y obtener una pensión del 100% por al menos 20 años que le quedan en promedio de vida, más los años que se le pague pensión a los sobrevivientes.

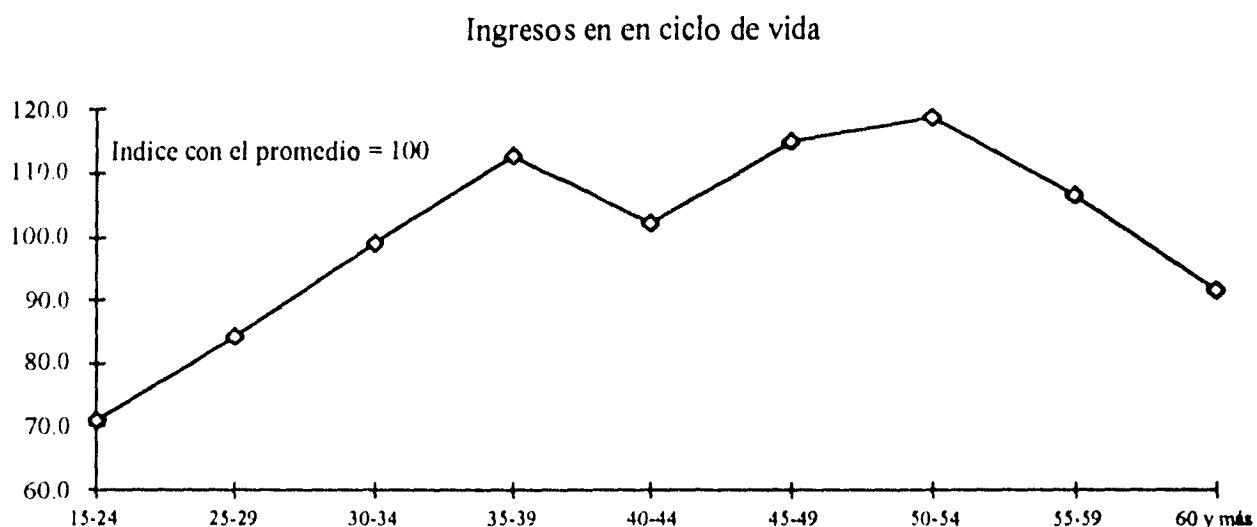
La estructura del sistema provoca que haya nula portabilidad de beneficios teniendo un efecto negativo para la movilidad de la mano de obra, por otro lado los trabajadores pierden el total de sus derechos si es que no pueden mantener un empleo formal hasta la edad de jubilación, esta situación afecta considerablemente a los trabajadores con menor educación y a las mujeres.

Otro aspecto de la estructura del sistema que afecta el nivel de los beneficios es la fórmula utilizada para el cálculo de la pensión. En el IMSS el cálculo se basa en la división del promedio de los últimos cinco años de ingresos entre el salario mínimo en el momento de la jubilación. Esta fórmula vuelve a la tasa de remplazo sumamente sensible a la inflación, puesto que en períodos inflacionarios el denominador se incrementa (salario mínimo). Se tienen cálculos que afirman que para niveles de inflación del 20% la pérdida de derechos es de aproximadamente el 18%⁸

Por otro lado este cálculo no toma en cuenta la trayectoria de ingresos del trabajador, por lo que el calcular la pensión sobre los últimos cinco años de cotizaciones se subestima el nivel

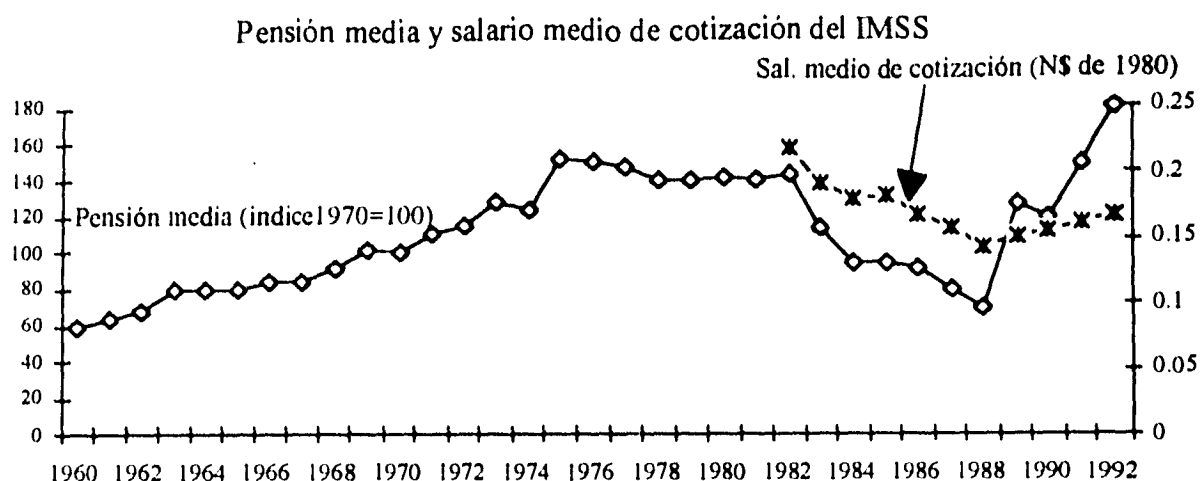
⁸IMSS. Diagnóstico. Op. cit P. 67.

de ingresos promedio. Datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1992 muestran que a partir de los cincuenta años de edad los ingresos comienzan a descender. La gráfica muestra el comportamiento de los ingresos de las personas en el ciclo de vida, igualando el promedio a 100 se construyó un índice el cual muestra que el máximo de ingresos promedio se alcanza entre los 45 y 49 años de edad (135) y después de los 60 años el índice desciende a 88. Esto refleja que el cálculo de las pensiones debe realizarse tomando en cuenta un perfil de ingresos mucho más amplio.

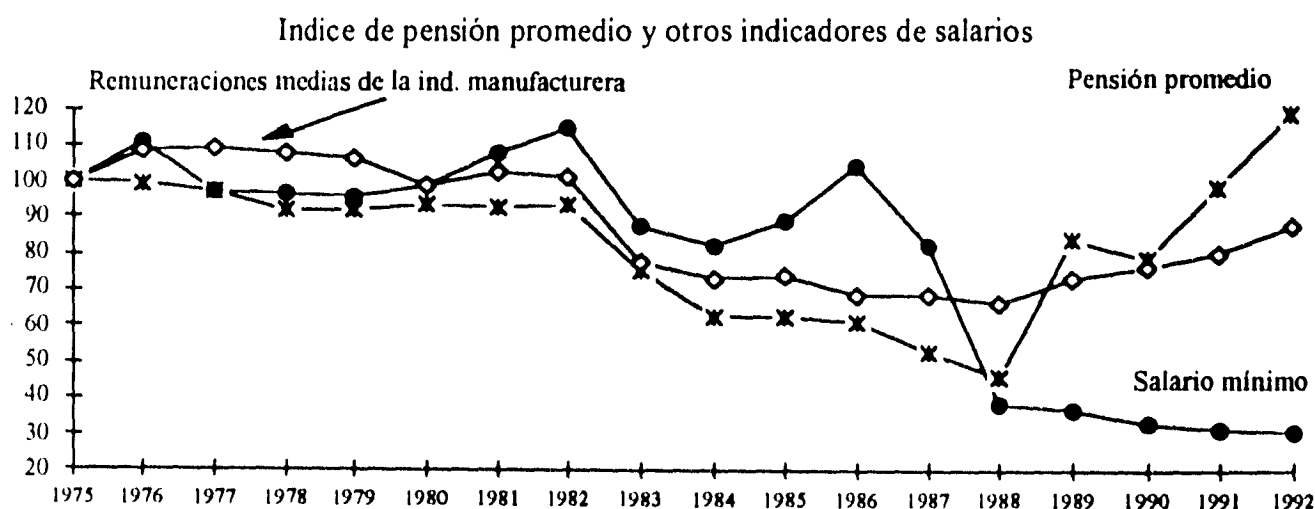


Por otro lado, las pensiones que otorgaban los dos sistemas no tenían ningún mecanismo de actualización, por lo que éstas habían reducido su poder adquisitivo como resultado de la inflación observada en los años ochenta, sin embargo en los últimos años se ha realizado un esfuerzo para incrementar los montos de las pensiones. Como se puede observar en el gráfico las pensiones del IMSS han recuperado su poder adquisitivo en los últimos años, lo anterior es resultado de una política que apoyó que los montos de la cuantía mínima por pensiones se elevara en 1989 al equivalente del 70% del salario mínimo (SM), posteriormente en 1991 se incrementó al 80% del SM, 1992 al 85%, en 1993 al 90%, en 1994 al 95% y en 1995 es de 100% del salario mínimo⁹.

⁹Esta política de recuperación del poder adquisitivo permitió que las pensiones del IMSS se incrementaran en un 150% de 1983 a 1992. IMSS. Diagnostico. Ruiz Durán, Carrasco Licea y Provencio Durazo. Sistemas de bienestar social en norteamérica.-análisis comparado-. Op. cit. Cuadro 44. Carlos Salinas de Gortari Sexto Informe de Gobierno 1994. P. 337. Mesa-Lago. El desarrollo de la seguridad social en América Latina. Cuadro No 53.



Este incremento en las pensiones no solo está desfasado frente al salario promedio de cotización del IMSS, sino que ha sido un intento por revalorizar el ingreso de vejez aún en contra de las tendencias del resto de la economía, como se observa en el gráfico, las pensiones promedio que otorga el Instituto crecen más que el resto de los indicadores de remuneraciones de la economía; mientras que el salario mínimo se reduce en un 70% de 1975 a 1992, las pensiones se incrementan 18% real, lo anterior, a pesar de que durante los ochenta sufrieron una grave pérdida en el poder adquisitivo, sin embargo, entre 1988 y 1992, estas se revalorizaron en un 156%.



El cuadro 8 muestra como se han revalorizado las pensiones en los últimos años (por tipo de contingencia), sin embargo, a pesar de que en todos los rubros ha habido un considerable aumento, existe el problema de que un gran porcentaje de las personas están recibiendo cuantías mínimas; para las pensiones de invalidez, el 89% de los pensionados recibían una cuantía menor a N\$390 de 1993 al mes, en vejez el 92% recibían menos de esta cantidad, y

en cesantía era el 91%; para el caso de ascendencia y orfandad el 91% recibía menos de N\$78 al mes y en el caso de viudez el 97% recibían una cuantía menor a N\$351 al mes. Como ya se mencionó durante 1994 se incrementaron considerablemente las pensiones (se puede decir que se indexaron al salario mínimo), sin embargo, el problema es que la mayoría de los pensionados se encuentran en este nivel tan bajo de ingreso, por lo que en un futuro debe pensarse en encontrar otros mecanismos que den un apoyo mayor en el retiro complementando este piso básico de ingreso. En este sentido el SAR es un instrumento que se formuló con ese propósito, sin embargo, dada la poca fiscalización no ha podido lograr este objetivo.

Cuadro 8					
Indice de los montos mensuales de pensiones que otorga el IVCM					
Indice real 1984=100					
	invalidez	Vejez y cesantía	Viudez	Orfandad	Ascendencia
1984	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	105.7	112.7	110.9	190.2	95.1
1986	105.9	105.9	110.6	204.2	85.1
1987	155.0	153.4	176.2	234.9	139.5
1988	67.7	67.7	74.5	108.4	61.0
1989	120.0	119.3	224.2	200.0	108.5
1990	105.3	104.8	199.6	175.9	97.0
1991	119.3	118.1	225.2	198.6	106.6
1992	125.2	124.2	234.8	203.8	111.4
1993	131.5	131.5	245.8	214.7	116.0

Indice de pensiones real, 1984=100.
Fuente: Elaboración propia con base a IMSS, Memoria Estadística 1993. P 239-243.

2.4. Cobertura

El sistema de pensiones en México tiene una cobertura parcial, puesto que sólo se ocupa de las personas que se encuentran en el mercado de trabajo "formal", lo que dificulta el poder abarcar a grupos, como son los trabajadores del campo, los trabajadores por cuenta propia y aquellos que laboran en empresas pequeñas para las cuáles la estructura organizativa del sistema de seguridad social les resulta sumamente oneroso.

La cobertura del sistema se encuentra ligada a la evolución del empleo formal de la economía, sin embargo, en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica y del surgimiento de los mercados informales la tendencia creciente de aseguramiento cambió. Para el período de 1961-65 el crecimiento anual promedio de los asegurados fue de 13.3%, para la segunda mitad de los sesentas de 7.5% y así para toda la década de los setentas, sin

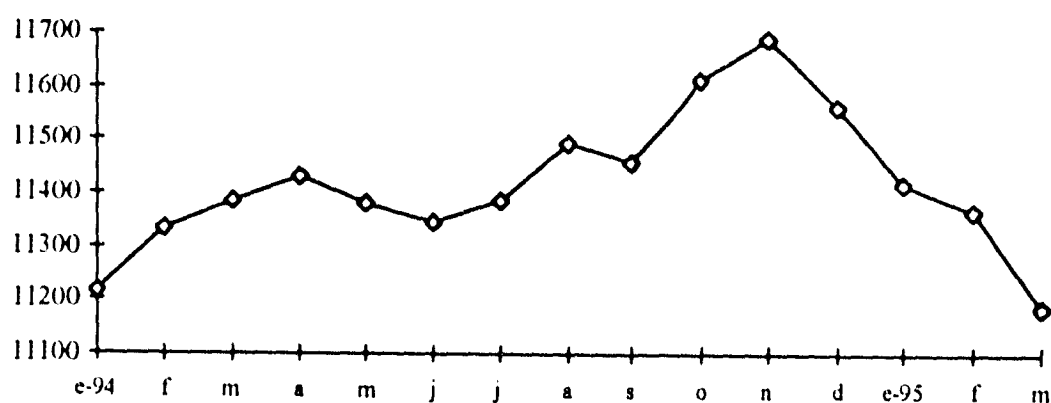
embargo, para los años ochentas, el crecimiento de los asegurados se redujo a tasas del 5%. En los años noventas (1991-94), la tasa fue la más baja del todo el período 1.6%¹⁰. Para el ISSSTE la reducción del Estado en los ochentas y principios de la presente década han provocado un efecto negativo mucho mayor.

Período	Total asegurados IMSS e ISSSTE		IMSS		ISSSTE	
	Tasa crecimiento promedio anual	Promedio de asegurados (miles)	Tasa crecimiento promedio anual	Promedio de asegurados (miles)	Tasa crecimiento promedio anual	Promedio de asegurados (miles)
1961-65	13.3	1972.6	13.1	8996.0	16.3	173.4
1966-70	7.5	3065.2	7.2	13418.0	10.7	381.6
1971-75	8.4	4505.2	6.7	3808.2	19.1	697.0
1976-80	8.1	6499.2	8.3	5183.6	7.5	1315.6
1981-85	5.1	9083.8	5.1	7394.0	5.3	1689.8
1986-90	5.1	11327.2	5.9	9266.0	1.7	2061.2
1991-94	1.6	13315.8	1.6	11252.8	1.5	2063.0

Fuente: Carlos Salinas de Gortari. Sexto Informe de Gobierno. 1994.

Esta tendencia se agrava si tomamos en cuenta la crisis actual, ya que tan sólo de noviembre de 1994 a marzo de 1995 se ha reducido el número de activos en el IMSS por más de medio millón. Lo anterior incrementará los problemas de cobertura del sistema, puesto que bajo una perspectiva de poca claridad en el corto plazo, las empresas difícilmente registrarán a sus empleados.

Evolución de asegurados 1994-1995



Comparando estos ritmos de aseguramiento con el crecimiento de la PEA, tenemos que si bien las instituciones han realizado un esfuerzo para pasar del 27.5% del la PEA en 1970 al

¹⁰Para el caso del ISSSTE la tasa de crecimiento de la población cotizante baja desde mediados de los años ochentas (1.7% 1985-90 y 1.5% 1990-94), como resultado de la contracción del estado.

53% en 1990, estos niveles son sumamente bajos comparados con otros países Latinoamericanos¹¹. Lo anterior se refleja en el hecho de que durante los últimos veinte años la PEA se incrementó en 11.1 millones y los trabajadores inscritos en el sistema sólo aumentaron en 9.2 millones.

	1970	% de la PEA	1990	% de la PEA
a IMSS*	3121	24.2	10764	44.7
b ISSSTE*	430	3.3	2012	8.4
c Total a y b	3551	27.5	12776	53.1
d PEA	12910	100.0	24063	100.0
e Ocupados	12424	96.2	23403	97.3
f Ocupados remunerados	12863	99.6	22536	93.7

Corresponde a los asegurados directos (trabajadores) Fuente: INEGI. Personal ocupado remunerado. INEGI XI Censo Nacional de Población y Vivienda 1990. Carlos Salinas de Gortari Sexto Informe de Gobierno 1994.

La cobertura es sumamente heterogénea, puesto que existen sectores de la economía como en el caso de el sector manufacturero en donde ésta es de 2.7 veces el promedio de cobertura para todos los sectores¹². Para el sector agrícola la cobertura es muy baja, lo que implica que grandes grupos de ancianos en el área rural no tendrán derecho a una pensión una vez llegada su vejez.

Sector	1984	1987	1992
Agricultura	0.2	0.2	0.2
Minería	0.9	0.8	0.6
Manufacturas	2.4	2.5	2.7
Construcción	0.2	0.2	0.2
Electricidad y agua	2.3	2.1	2.0
Comercio	1.0	1.0	1.1
Transportes y comunicaciones	0.9	1.0	1.0

*Se estimo conforme a las estadísticas de personal ocupado remunerado. Sólo se incluye al IMSS. No se incluyen los servicios financieros y para empresas, por haber diferencias en clasificación entre el INEGI y el IMSS, tampoco se incluyen los servicios comunales y sociales puesto que la tendencia se afectaría mucho por no incluirse al ISSSTE.
Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social. Memoria estadística 1993. P.71. INEGI. Cifras sobre empleo.

¹¹Países como Argentina Uruguay y Costa Rica tienen altos niveles de cobertura 79%, 68% y 73% de la PEA respectivamente. McGreevey William. Social Security in Latin America. Issues and Options for the World Bank. Cuadro N.9.

¹²Es necesario aclarar que el cuadro sólo integra a los trabajadores inscritos en el IMSS, además que existen ciertos problemas en las clasificaciones de ocupados en la economía y asegurados del IMSS.

Estos niveles de cobertura también dependen del tamaño de las empresas, como lo muestra el cuadro 12, el principal cotizante son las micros y pequeñas empresas, sin embargo, debemos de tomar en cuenta que este estrato de establecimientos es el que menos cobertura proporciona a sus trabajadores, según la Encuesta Nacional de Empleo Urbano de 1991, el 92% de los trabajadores asalariados en empresas de más de 100 trabajadores tenían cobertura de seguridad social, el 84% de empresas en 51 a 100 trabajadores, el 77% en empresas de 16 a 50 trabajadores, 57% en establecimientos de 6 a 15 y sólo de 28% en empresas de menos de cinco personas¹³. Lo anterior coincide con una encuesta realizada por la Facultad de Economía de la UNAM a 262 empresas de las cuales el 78% se pueden considerar micro (con menos de 15 trabajadores de planta) y un 21% son pequeñas empresas (de 16 a menos de 100 trabajadores de planta) en la cuál se menciona que los niveles de registro son de aproximadamente el 83% de los trabajadores de planta.

Cuadro 12				
Perfil de los cotizantes del IMSS				
Tamaño de empresa	Patrones	Cotizantes	Patrones%	Cotizantes%
Total	644797	8514279	100.00	100.00
1-50	620561	3393983	96.24	39.86
51-100	12281	862442	1.90	10.13
101-150	4157	508472	0.64	5.97
151-200	2150	370901	0.33	4.36
201-300	2085	509559	0.32	5.98
301-400	1122	387595	0.17	4.55
401-500	642	286546	0.10	3.37
501-750	860	529110	0.13	6.21
751-1000	349	301288	0.05	3.54
1001-2000	397	536722	0.06	6.30
mas de 2000	193	827661	0.03	9.72

Fuente: IMSS Memoria Estadística 1993.

En la actualidad se otorgan 1.3 millones de pensiones, lo que implica el 40% de la población de más de 65 años de edad, situación que contrasta con 1970 cuando esta relación era de sólo el 13%¹⁴. Es importante señalar que en México no se cuenta con ningún otro mecanismo de transferencia de ingresos a la vejez por lo que el mercado de trabajo estará dictando el perfil de la cobertura de ingresos para la vejez. Lo anterior significa que cuando las generaciones "activas" de los ochentas comiencen a alcanzar las edades de retiro se verán grandes grupos sociales que no cumplen los requisitos para obtener una pensión de la

¹³Los datos de la ENEU se citan en IMSS. Diagnóstico. P. 19.

¹⁴Es necesario resaltar que esta relación sólo es una aproximación puesto que es necesario eliminar las pensiones de sobrevivencia y gran parte de las de invalidez, con lo cuál la relación sería mucho más baja.

seguridad social. Por lo tanto es prioritario incorporar a los mercados informales en algún programa de previsión de ingresos para el retiro.

2.5. Estructura financiera

Los recursos generados por las pensiones en el IMSS e ISSSTE fueron destinados principalmente a constituir el patrimonio inmobiliario de estas instituciones, este factor junto con el hecho de que no había correspondencia entre la estructura de beneficios y las contribuciones provocó que el sistema se desequilibrara en términos financieros. El cuadro 13 muestra la cartera de inversión de los fondos del IMSS. Como se puede observar, la mayor parte de estos se encuentran constituidos por muebles e inmuebles, que en su mayoría son hospitales e instalaciones correspondientes a la atención a la salud¹⁵.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Bonos gub.	24.9	17.9	4.1	10.3	11.9	16.8	25.8	13.6	8.2
Prestamos hipotecarios	2.9	3.1	4.5	5.2	6.0	4.0	3.5	2.6	2.4
Acciones	0.5	0.4							
Muebles e inmuebles	71.7	78.6	91.4	84.5	82.1	79.0	70.7	83.8	89.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Mesa-Lago Carmelo. Portfolio Performance of Selected Social Security Institutes in Latin America. Cuadro 12

Para el caso del IMSS, los beneficios se han incrementado en los últimos años, especialmente en las pensiones a familiares y ascendientes, las reducciones de los años de cotización necesarios, gastos médicos a pensionados, las ayudas asistenciales, la extensión de la edad límite para la pensión de orfandad, asignaciones familiares, prestaciones sociales, la indización de pensiones con el salario mínimo, un mes de salario mínimo e incrementos de las pensiones mínimas, hasta llegar a un salario mínimo, mientras que las contribuciones sólo se incrementaron en 1991 cuando las cuotas pasaron del 6% al 7% sobre la nómina, además del incremento anual del .2% hasta llegar al 8% en 1996 y el .5% que se agregó en 1993. Dada esta estructura de contribuciones y la "canasta de beneficios", se estima que para garantizar un una pensión mínima a un trabajador casado, el monto de recursos que se necesitan acumular es equivalente a 19 salarios mínimos anuales (SMA). Para las actuales

¹⁵Al 31 de diciembre de 1991 el 89% de la inversión en reservas actuariales tanto del IVCM como del seguro de riesgos de trabajo se encontraban muebles e inmuebles y sólo el 5.5% en valores y activos realizables. Soto, Perez Carlos. El sistema mexicano de pensiones. En Uthoff Andras. Cuadro 15.

contribuciones si se cotiza 1 salario mínimo durante 10 años se alcanza un monto promedio de .33 SMA y de 1.83 SMA si se cotiza durante 40 años¹⁶.

Como se observó en el apartado 2.3. las pensiones se han elevado en términos reales en los últimos años, sin embargo, el salario medio de cotización (base de los ingresos del IMSS), se ha reducido, puesto que para 1982 este era de .22 pesos constantes de 1980 y en 1994 fue de .198 pesos de 1980, es decir un 23% menos; esta situación impacta de manera negativa los flujos del Instituto¹⁷; por lo tanto podemos afirmar que los incrementos en pensiones no están debidamente financiados por aumentos en la masa de cotización que obtiene el IMSS. Por esto los incrementos en pensiones no tienen un sustento en ingresos para el Instituto, lo que en un futuro, de no incrementarse el nivel de ingreso en la economía provocan que el sistema de reparto se vea imposibilitado para continuar incrementando beneficios.

Por otro lado, la relación entre activos y pasivos en el sistema ha ido disminuyendo como resultado de dos factores principales: el cambio demográfico y la baja generación de empleo formal.

En México la población de más de 65 años pasó de ser 3.3% del total en 1950 a 4.1% en 1990. Sin embargo no se puede considerar que México se encuentre en plena transición demográfica como se observa en el cuadro 14 hacia el año 2025 si se dará un creciente aumento de la población de más de 65 años. Por otro lado las tasas de dependencia demográfica¹⁸ fueron de 7.2 en 1990 y se espera que alcance el 12.2 en el 2025, pero estas tasas no son tan altas como las que se observan en otros países (especialmente en Europa).

Cuadro 14				
Estructura de edades de la población				
(Como porcentajes de la población total)				
	1950	1970	1990	2025*
0-15	41.6	46.2	38.3	23.3
15-64	54.7	50.0	56.8	68.3
65 y más	3.3	3.7	4.1	8.4

Fuente: INEGI. XI Censo Nacional de Población y Vivienda 1990.
*World Bank. World Development Report, 1994

¹⁶A Aún si se cotizara sobre 10 salarios mínimos el fondo se incrementa a 3.3. SMA para 10 años y 18.3 SMA en 40 años. Por lo que las contribuciones no tienen ninguna relación con los beneficios que otorga el actual sistema. IMSS, Diagnóstico, 1994. P. 59.

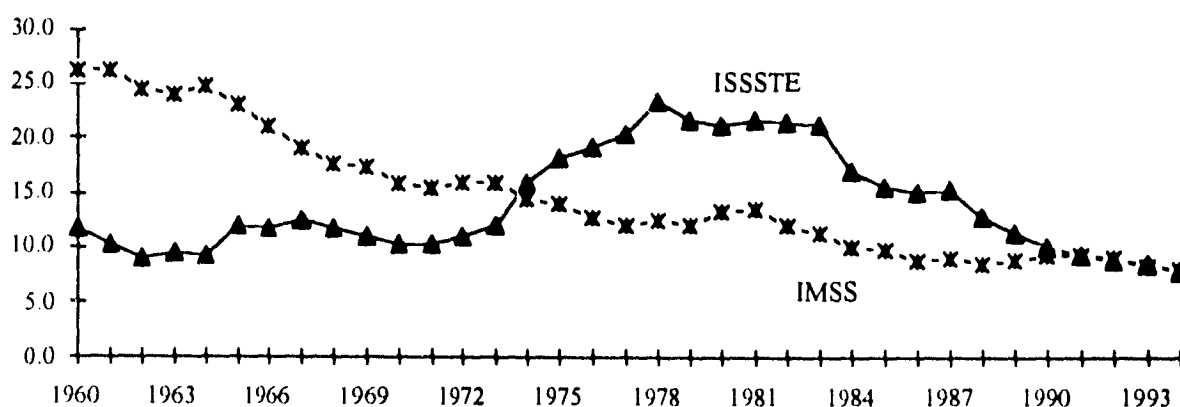
¹⁷La masa salarial de cotización real (en nuevos pesos de 1980) pasó de 11 millones a 1.7 millones entre 192 y 1994, sin embargo, los cotizantes permanentes con categoría de asalariados se incrementaron de 5 a 8.6 millones en el mismo periodo.

¹⁸Personas de 65 años y más por cada 100 personas de 15 a 64 años. (Ver capítulo 4)

Por otro lado la tasa anual de crecimiento de los pensionados ha ido en aumento, para el período de 1988-93 ha sido de 5.8% anual, sin embargo en 1994 fue de 6.4% y para 1995 se estima sea de 7.5%¹⁹. Por otro lado la esperanza de vida se ha incrementado, puesto que en 1960 era de 56 años y en 1990 era de 70 años, con un avance de 14 años²⁰, lo que ha provocado que los años promedio de otorgamiento de pensiones pasen de 7 a 18.6 años.

Otro factor que ha afectado de manera considerable las finanzas de los sistemas de pensiones es la falta de dinamismo en la creación de empleo formal en la economía. Este elemento afecta de manera considerable a un sistema de reparto como el de México. La gráfica muestra el comportamiento de la relación activos/ pasivos tanto en el IMSS como en el ISSSTE. Esta relación en el IMSS pasó de 26.1 en 1960 a 8 en 1994, para el caso del ISSSTE la relación paso de 11.8 a 7.8 para los mismos años²¹. Lo anterior implica que un sistema de reparto con una caída tan drástica en las tasas de dependencia tendrá que incrementar las contribuciones o bien ajustar los beneficios para sostener el equilibrio.

Relación activos/pasivos (1960-94)



Construyendo un índice de pensionados y otro del monto de ingresos reales por concepto del ramo IVCM, tenemos que el crecimiento de los pensionados es más que proporcional que el de los ingresos, tomando a 1969 como 100, en 1994 el índice de pensionados era de 780, mientras que el de ingresos por pensiones de 458. Esta diferencia es atribuible a dos factores: la reducción de los salarios reales en la economía y a la baja en las tasas de crecimiento de los activos²².

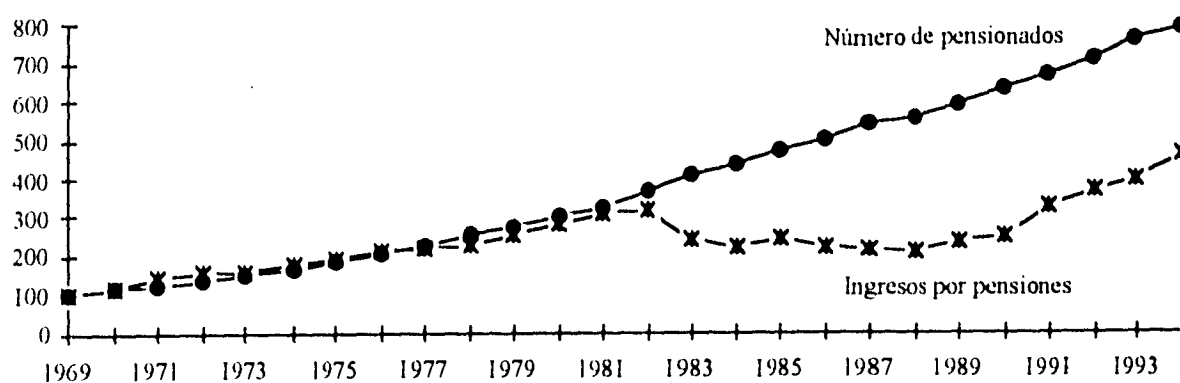
¹⁹Se estima que la tasa de crecimiento sea del 5.7 en los próximos 20 años. IMSS. Op. cit. P. 9. IMSS. Memoria estadística 1993. P. 234.

²⁰La esperanza de vida a los 65 años fue de 12.9 años para los hombres y 13.4 para las mujeres en 1960, en la actualidad son de 18.6 para los hombres y 20.7 para las mujeres y para el año 2030 serán de 19.6 y 21.4 respectivamente. IMSS. Diagnóstico. P. 60.

²¹Para el caso de las pensiones del IVCM la relación pasó de 29.3 en 1960 a 10.1 en 1993.

²²Se puede afirmar que estos han sido los dos factores explicativos de este fenómeno, puesto que el incremento en el número de pensionados todavía no alcanza tasas considerables.

Indices de pensionados e ingresos del seguro IVCM



Estos factores han provocado que el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se haya incrementado, pasando de ser poco significativo en los años sesentas .19% del PIB a ser el 1.08 para inicio de los noventas²³. El cuadro 15 muestra la evolución del gasto en pensiones y en seguridad social con referencia al PIB, al gasto del gobierno y al gasto social²⁴.

	Gasto en seg social/ gasto publico total	Gasto en seg social/ gasto social	Gasto en pensiones/gasto público	Gasto en pensiones/gasto social	Gasto en pensiones/gasto en seg. social	Gasto en seg social/ PIB	Gasto en pensiones/ PIB
1970	16.6	56.3	2.9	9.7	17.2	2.7	0.5
1975	11.8	42.4	2.2	7.7	18.2	3.1	0.6
1980	11.2	36.0	1.8	5.9	16.3	2.9	0.5
1985	10.8	34.7	2.3	7.3	21.1	2.4	0.5
1990	15.7	41.3	4.5	11.9	28.7	2.7	0.8
1993	20.0	38.7	6.6	12.7	35.9	3.7	1.2

Fuente: Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno 1993, Anexo. Presidencia de la República. México, 1993.

La anterior estructura de financiamiento y las tendencias de los gastos han provocado que el ramo de IVCM requiera un monto necesario "actuarial" de N\$6172 millones de 1992²⁵. A este respecto algunos autores (Ruiz, Carrasco y Provencio) mencionan que considerando la forma como están invertidos los activos del instituto la situación financiera de el IVCM se define fundamentalmente por las contribuciones, y no por el rendimiento de los activos. Los autores mencionan tres aspectos que contribuyeron a este fenómeno: a) No se dio un

²³El gasto en pensiones como porcentaje del gasto público fue de 6.6% en 1993.

²⁴El gasto en pensiones como porcentaje del PIB también ha incrementado su participación puesto que los ritmos de crecimiento de la economía en los últimos años han sido muy bajos.

²⁵IMSS Adecuaciones a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. Diagnóstico y Propuesta. Mayo 1, 1993.

esquema de capitalización oportuna mediante la creación de un fideicomiso que pudiera brindar seguridad institucional para afrontar los desembolsos por pensiones, b) Se redujo la densidad de la población requerida para financiar el sistema de seguro de vejez; esto significa que faltó dinamismo en el crecimiento de la población asalariada sujeta al régimen de seguridad social (por falta de una cobertura total del sector formal y la no cobertura del sector informal), lo cual configuró una estructura en crisis a pesar de que el proceso de envejecimiento de la población total ha sido gradual y de que no se pueda hablar de que México haya alcanzado un grado de envejecimiento crítico para efectos de las reservas actuariales (efecto de falta de densidad) y (c) Otro factor que influyó fue que la población asegurada mostró un envejecimiento más acelerado que el de la población total (efecto población asegurada).

El segundo pilar de la estructura de pensiones en México está compuesto por un sistema de capitalización (de contribución definida) con cuentas individuales, Sistema de Ahorro para el Retiro. Desde su creación hasta inicios de 1995 el SAR ha acumulado recursos por N\$37189 millones, de los cuales N\$15272 corresponden a la subcuenta de retiro. Estos recursos representan el 3% del PIB para el total y el 1.3% la cuenta de retiro.

El sistema presenta varios problemas tales como ineficiencias en las operaciones de registro de los trabajadores y especialmente de fiscalización. Por otro lado para alcanzar una tasa de remplazo del 100% con este instrumento, es necesario que los trabajadores coticen durante 40 años obteniendo una tasa de retorno del 3%, es decir una cotización del 24% del salario. Otro de los problemas es que no existe un objetivo claro en cuanto al manejo de los fondos, es decir no hay lineamientos precisos en cuanto a las prioridades de inversión, por lo que no está definido si se busca simplemente lograr la mayor rentabilidad para los afiliados o bien se utilizarán los fondos como motor del desarrollo económico. Un sistema como el SAR incrementa el ahorro ya que como se menciona en el capítulo 4, genera una tasa de remplazo mucho menor a 1, respecto a las decisiones de ahorro y consumo de las personas en el caso de no existir el sistema, lo que implica un mayor ahorro en términos netos para la economía. Los cálculos que se han realizado sobre la tasa de remplazo del ahorro forzoso (como el del SAR) respecto de los planes de ahorros individuales son para economías industrializadas, en las cuales se tiene una concepción individual clara de la necesidad del ahorro²⁶ aún sin la existencia de un plan de ahorro forzoso se calculan tasas de remplazo de entre 60% y el 80%, lo que implica entre 1/3 y un 1/5 de generación de ahorro neto, lo anterior

²⁶Lo anterior es resultado de los altos niveles de ingreso, así como de una distribución adecuada del mismo. En estas sociedades son las clases medias (que son mayoría) las que aportan grandes volúmenes de ahorro a los fondos de pensiones.

considerando que generalmente estas cuentas están exentas de impuestos, lo que reduce el ahorro público. (ver capítulo 4). Sin embargo, la introducción del SAR en economías como la mexicana implica tasas de remplazo menores, puesto que los individuos (dada la distribución del ingreso) normalmente no optarían por prever ingresos por retiro.

En todo caso se debe cuidar que estos ahorros adicionales se aboquen a incrementar los niveles de inversión y no de consumo, es decir el Estado debe promover inversiones, que no sólo otorguen rendimientos suficientes para los ahorradores sino que produzcan efectos multiplicadores necesarios para incrementar la renta nacional.

2.6. Problemas que enfrenta el sistema de pensiones en México

El principal problema del sistema de pensiones de México es que no existe una definición acerca de lo que debiese ser la previsión de la vejez en el futuro. Lo anterior no ha permitido sentar la discusión en términos de lo que la sociedad por acuerdo va a otorgar a las personas en su última etapa de vida. Una vez delimitado lo anterior podemos comenzar a buscar mecanismos que se ajusten a este acuerdo social.

Partiendo de esa base es necesario reconocer que el sistema de pensiones de México ha tenido un papel relevante en el desarrollo económico-social de los últimos cincuenta años y que los recursos de los fondos de pensiones fueron utilizados en su mayoría para incrementar el nivel de bienestar de la población, sin embargo, en la actualidad el sistema (IMSS e ISSSTE) cuenta con graves problemas de carácter financiero. Los fondos de retiro debieron haber generado un rendimiento. El hecho de que con los recursos del IVCM se hayan financiado otros rubros de la seguridad social obliga a un reconocimiento explícito de las autoridades acerca de los derechos adquiridos por los trabajadores. Esto nos lleva a pensar en un repago organizado por el Estado, es decir una capitalización del IVCM.

Por otro lado, los sistemas cuentan hoy con una estructura de beneficios diferenciada, que provoca injusticias entre los participantes de uno y otro sistema (IMSS e ISSSTE) y además afecta la compatibilidad de los sistemas en términos de que se pueda pasar de uno a otro. Este elemento de "portabilidad de beneficios" es fundamental para enfrentar la transición ocupacional que hoy vivimos en México.

Es necesario reconocer que México cuenta con un sistema de pensiones creado bajo condiciones y objetivos que hoy deben ser revisados, en aras de concebir a la seguridad social y en especial al sistema de pensiones como un factor de eficiencia social. Lo anterior

implica adecuar las instituciones para que se adapten a el nuevo modelo productivo y a las necesidades de desarrollo de una economía que se inserta de manera acelerada en la competencia internacional. Esta condición no debe implicar el detrimento de la capacidad del sistema para otorgar un piso de ingresos para el retiro (además que existen derechos adquiridos que deben ser compensados).

El redimensionar las instituciones previsionales hoy, nos permitirá enfrentar de una mejor manera lo que será el siglo de la vejez en el mundo. Por lo que la dirección del cambio institucional deberá ir siempre hacia la universalización de lo beneficios, con plena cobertura. Para que esto se de, es necesario imaginar nuevas fórmulas para que todos los individuos puedan construir sus reservas para el retiro.

Es necesario realizar un análisis profundo de la relación que guarda la seguridad social y el funcionamiento de la economía, para así dimensionar de manera adecuada el impacto de cualquier medida de reforma. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ha planteado a la seguridad social como una de las piezas claves para incrementar el ahorro interno de la economía, sin embargo, es necesario establecer los parámetros bajo los cuales operan los sistemas de ahorro forzoso. Partiendo de un sistema de reparto se pueden incrementar los ahorros sin lesionar los beneficios.

Para poder analizar el problema de la seguridad social es necesario considerar a cada elemento por separado, es decir separar los seguros, puesto que cada contingencia obedece a circunstancias distintas. Para el caso del IVCM, el apartarlo del resto de la estructura del IMSS podría esclarecer su funcionamiento.

Otra propuesta que es necesario analizar es la de terminar con el sistema de reparto y crear uno de capitalización (de contribuciones definidas) para el retiro en es necesario profundizar en los siguientes aspectos: requerimientos de la reforma, los posibles efectos y beneficios de la misma. En primer lugar el déficit previsional (compuesto por derechos adquiridos) tendrá que ser financiado de forma exógena al nuevo sistema, vía mayores contribuciones o presupuesto general. Si la se adopta la segunda opción un requisito es el contar con finanzas públicas sanas para poder generar el esfuerzo fiscal que conlleva la reforma, para el segundo caso una generación deberá financiar el déficit, lo que implica un esfuerzo social muy grande para liquidar una deuda sin perder niveles de competitividad.

Una vez superados estos pre-requisitos, es necesario cumplir con uno más, es decir que el nuevo sistema sea más equitativo que el anterior. Hay que reconocer que en un sistema de capitalización el monto de los beneficios es exógeno al modelo, puesto que depende de la rentabilidad de los fondos fijada por el sistema financiero y la densidad de aportes que depende de el mercado laboral y en última instancia de la evolución de la economía. Por otro lado la equidad del sistema también estará determinada por evolución de la economía. Debido al crecimiento de los mercados informales se ha hecho presente la incapacidad de las actuales instituciones de seguridad social de incorporar a un mayor número de trabajadores, por lo que otra precondición de la reforma deberá ser el avanzar hacia un sistema de cobertura plena.

Es muy distinto simplemente adicionar un sistema como el SAR a un sistema de pensiones, que substituir al IVCM por un sistema de capitalización ya que deben contemplarse los siguientes elementos: impactos fiscales, la distribución del ingreso, la cobertura, el tratamiento de los derechos (beneficios) adquiridos, la rentabilidad (como variable exógena), la tasa de remplazo, el nivel de empleo de la economía como factor de densidad de aportes, entre otros.

En la discusión acerca de que nivel de ingreso queremos para los retirados, tal vez es necesario avanzar hacia otro camino que nos permita transitar del actual sistema de pensiones ligado al mercado laboral hacia un sistema ciudadano financiado por los impuestos generales permitiendo:

- Cobertura ciudadana
- Un piso de ingreso básico para el último periodo del ciclo de vida de las personas
- Evitar problemas generados en el mercado laboral
- Central la fiscalización en una sola institución
- Evitar los impuestos al trabajo que distorsionan el funcionamiento del mercado laboral
- Flexibilizar el mercado laboral y contar con beneficios 100% "portables"
- Socializar 100% el déficit fiscal

- Convertir el sistema previsional en un instrumento de distribución del ingreso, ya que para los retirados de menores ingresos la tasa de remplazo de la pensión ciudadana será mayor y para los de mayores ingresos ésta será menor debido a la estructura impositiva.

El sistema debe incorporar a el mayor número de cotizantes posible, no importando su situación laboral, por lo que éste debe promover la creación de programas (regímenes) especiales fundados con un mejor entendimiento de los flujos de ingreso de los que hoy no participan en el la seguridad social, tal es el caso de los trabajadores en microempresas y los trabajadores del campo.

Para pensar en la universalidad de beneficios es necesario incorporar a estos trabajadores hoy y no esperar a que el sistema sufra un dobles shock: el del cambio demográfico (que todavía no se da en pleno) y el que genera una baja en los niveles de cotización (por desempleo).

Otra estrategia que se debe promover es que junto con este sistema se promuevan sistemas de capitalización que capten ahorros para complementar las pensiones del sistema ciudadano.

Este sistema de dos pilares podría ser más eficiente en proveer los recursos suficientes para que salir del mercado laboral deje de ser una "contingencia". Además que un sistema adecuado de cuentas de capitalización podría generar grandes volúmenes de ahorro, sin ser el único pilar en la protección de los ingresos de vejez.

CAPITULO 3

EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

Chile es un país que optó por modificar su sistema de pensiones. Con la reforma, el nivel de vida de los pensionados dependerá en gran medida de la evolución de la economía, no estableciéndose un piso básico de ingresos de manera formal para el retiro.

3.1. Introducción

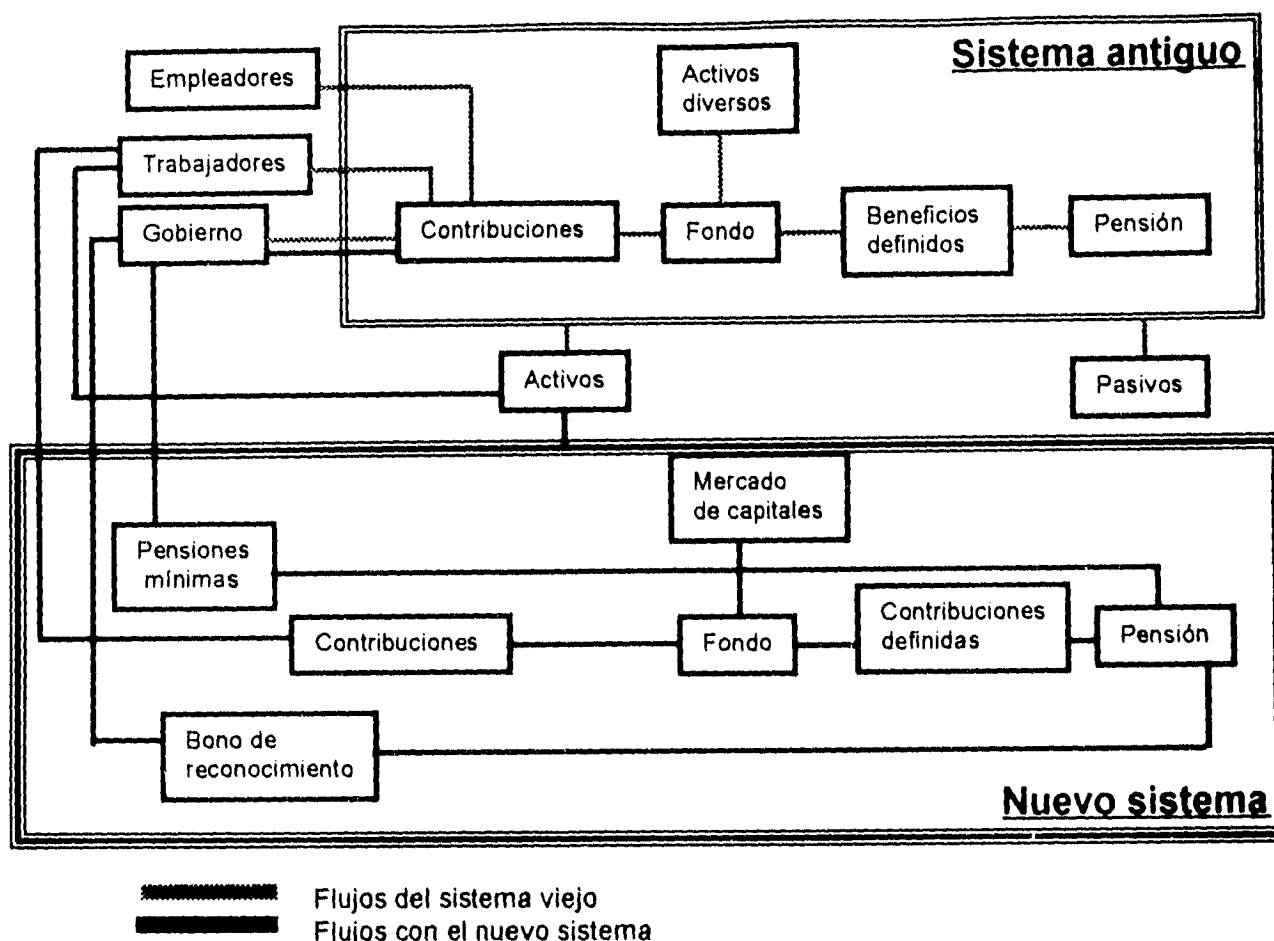
Chile es el país pionero en el hemisferio occidental en lo que se refiere a seguridad social; hacia mitad de los años setentas el sistema chileno cubría a sus afiliados en prácticamente todos los riesgos sociales que integra un modelo de seguridad amplio, el sistema de pensiones estaba organizado bajo un esquema de "caja previsional" con una estructura de "beneficios definidos". Este sistema llegó a cubrir cerca del 80% de la población económicamente activa en los setentas, lo cual se considera un nivel récord para la región, sin embargo, dada la organización y "la canasta de beneficios" el sistema era demasiado costoso, lo que provocó (en el caso de las pensiones) que los niveles de capitalización se redujeran y que se operara bajo un sistema de reparto.¹

Una vez establecido el gobierno militar, éste emprende varias reformas para ir modificando el sistema; por un lado se inicia un proceso de unificación y por otro lado se reduce la estructura de beneficios. Este proceso de reforma culmina en 1979 cuando se eliminan ciertos privilegios que otorgaba el sistema y se incrementan las edades de jubilación, una vez terminada esta reforma el sistema se encontraba bajo una relación más adecuada de beneficios-aportes, sin embargo, en el año de 1981 el gobierno militar decide liquidar el sistema de reparto e iniciar otro basado en la capitalización. Los tres objetivos básicos de la reestructuración eran: a) el reducir la carga fiscal que tenía el antiguo régimen de reparto, b) incrementar la cobertura del sistema y otorgar mejores pensiones y c) generar un mayor ahorro de largo plazo para impulsar a la economía.

El diagrama muestra los flujos del nuevo y del viejo sistema, destacando el papel activo del gobierno durante la transición. (el diagrama es válido sólo para el período de transición, que durará hasta mediados del siguiente siglo).

¹En 1971 el costo total del sistema (incluyendo las pensiones) ascendió al 17% del PIB. CEPAL. Desarrollo de la seguridad social en América Latina.

Flujos del antiguo y del nuevo sistema de pensiones



Como se podrá observar en los siguientes apartados ninguno de los objetivos de la reforma se cumplió del todo y en algunos rubros, como es el caso de la cobertura hubo graves retrocesos que obligan a una revisión a profundidad sobre los beneficios reales de terminar con un sistema de reparto.

3.2. El sistema anterior a la reforma.

Hacia los años 20's el gobierno de Arturo Alessandri impulsa el desarrollo de sistemas de pensiones para distintos grupos dentro del mercado de trabajo, formando una estructura segmentada desde su inicio². La Organización Internacional del Trabajo, apoya en las

²En 1924 se crea la ley No 4.054 del seguro obligatorio, creándose la caja del seguro obrero, antecesor del servicio de seguro social. En 1925 se crea la caja de previsión de empleados particulares y nace la caja nacional de empleados públicos y periodistas, era un sistema de los llamados de caja previsional. Bustamente Jeraldo Julio. Funcionamiento del nuevo sistema de pensiones. Mesa-Lago Carmelo. Portfolio Performance of Selected Social Security Institutes in Latin America. P. 16.

labores de diseño y planificación en esta etapa, y es probable que por su influencia (desde el punto de vista del mercado de trabajo) se haya separado el sistema por tipo de empleo.

El Estado dividió la organización en tres subsistemas: el primero encargado de los trabajadores manuales (SSS), el segundo a cargo de los empleados asalariados (EMPART) y otro para empleados del sector público y periodistas (CANAEMPRU); además del ya existente para las fuerzas armadas (el cuál tenía ya 30 años en operación). Al parejo de estos se fueron creando otros regímenes y hacia 1979 coexistían 32 cajas de previsión, entre algunas: las de marina mercante y puertos (dos programas), policía, hípicas (seis programas), bancarios (cinco), empleados municipales (tres), ferrocarriles, etc.³; todas éstas con distintos criterios en cuanto a beneficios y contribuciones.

Cuadro 16
Cronología de los cambios en la legislación

Año*	Grupo cubierto
1855, 1915	Fuerzas armadas
1888	Empleados públicos
1911, 1916-18	Ferrocarrileros
1924, 1952	Obreros
1924, 1937	Empleados privados
1925	Empleados públicos y periodistas
1925, 1937, 1952	Marina mercante y puertos
1925-27	Policia
1936, 1941	Hípicas
1943, 1952	Empleados municipales
1946	Trabajadores bancarios
1957	Trabajadores bancarios públicos
1968	Fuerzas armadas
1972	Pequeños comerciantes, artesanos y autoempleados
1974-79	Medidas de unificación
1981	Introducción del nuevo sistema

*El primer año es la ley inicial y los posteriores son modificaciones a la ley.
Fuente: Mesa-Lago Carmelo. *Ascent to Bankruptcy*.

Estos sistemas eran de beneficios definidos y en un inicio operaban bajo niveles de capitalización, como los llamados de "prima media uniforme"⁴, que para los años 50's se

³Mesa-Lago Carmelo. *Ascent to Bankruptcy*. P. 107.

⁴Este sistema esta dado para etapas estáticas (económicamente y demográficamente hablando) en donde es posible fijar tasas de contribución por periodos ilimitados. La prima media general actúa uniforme para las generaciones iniciales y las nuevas. Integra una amplia solidaridad entre generaciones que reparten los costos altos del inicio y los bajos en un periodo avanzado del sistema. Este sistema puede ser confundido con la capitalización total, puesto que al inicio acumula grandes reservas, sin embargo, como en el caso chileno hacia los años 50's se convirtió en un régimen de reparto y se abandonó la prima media uniforme ante la necesidad de elevar las contribuciones y así mantener el

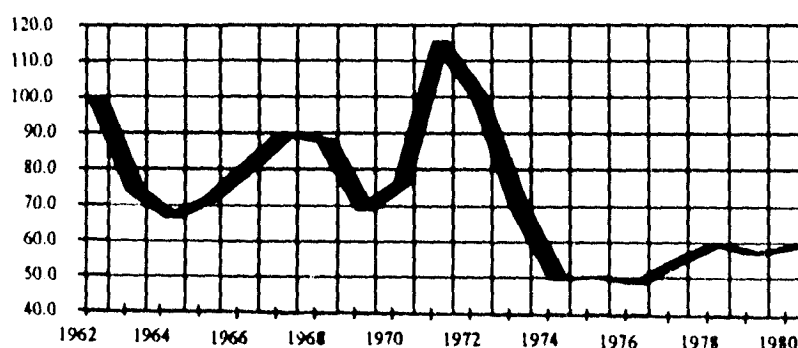
convertirían en sistemas de reparto puro. Una de las características de todos estos sistemas era lo generoso en cuanto a algunos beneficios, sin embargo existían desigualdades entre un subsistema y otro.

3. 2. 1. Beneficios

Dada la complejidad de la estructura existían marcadas diferencias en cuanto a los beneficios y las condiciones de elegibilidad entre los diferentes sistemas. Lo anterior también era resultado del carácter corporativo en que se encontraba organizada la estructura previsional, en la cual se iban obteniendo beneficios acorde con presiones que ejercían los distintos grupos sociales. Las diferencias eran sumamente grandes Mesa-Lago califica al sistema chileno como "un laberinto burocrático con cientos de instituciones y programas distintos"⁵. En los tres principales sistemas, el SSS (obreros), el EMPART (empleados sector privado) y CANAEMPU (empleados del sector público); existían los siguientes beneficios y obligaciones:

En el caso del SSS la pensión máxima, tenía una tasa de remplazo del 75% del salario final, la edad mínima para obtener una pensión era de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, no existía el derecho a las pensiones por antigüedad, además, el salario final era calculado con base en los cinco últimos años de trabajo sin ningún ajuste por inflación, lo anterior provocó una caída considerable en el nivel de las pensiones, sobre todo a inicios de los años setentas, ya que fueron años de altos niveles inflacionarios⁶.

Pensiones promedio de vejez pagadas por el SSS.
(1962=100)



sistema. Peter Thullen en Mesa-Lago Carmelo. La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. P. 185. Mesa-Lago Carmelo. Ascent to Bankruptcy. Op. cit. P. 105

⁵Existían al menos media docena de instituciones con algún nivel de supervisión sobre el sistema. Mesa-Lago Carmelo. Ascent to Bankruptcy. P. 108

⁶En los años setentas la inflación acumulada fue de más de 1700%. Marcel Mario y Alberto Arenas. Op. cit. P. 7.

En cuanto a el sistema de CANAEMPU, y la Caja Bancaria de Pensiones sólo se tomaban en cuenta los últimos tres años de sueldo para el cálculo de la pensión, además la edad mínima para jubilarse era de 55 años, y existían las pensiones de antigüedad, para las cuales 24 años de cotizaciones eran suficientes⁷.

Cuadro 17			
Comparación de los sistemas de pensiones			
	SSS	EMPART	
		Vejez	Antigüedad
Pensiones por vejez			
a) edad (años)			
Hombres	65	65	
Mujeres	60	60 a 65	
b) Afiliación (años)			
Hombres	15.3	1	35
Mujeres	9.6	1	20 a 30
c) Aportes (años)	7.7		
II. Cálculo de pensión	Ingreso base últimos 60 meses		
Pensión por invalidez			
a) Afiliación (años)	1		
b) Aportes (años)			
Hombres	0.4		
Mujeres	0.4		
d) Pérdida de capacidad de trabajo (%)			
Invalidez absoluta	66		66
Invalidez parcial	40		
Pensión de sobrevivencia			
a) Afiliación (años)	1		
b) Aportes (años)			
Hombres	0.4		3
Mujeres	0.4		3

Nota: Los espacios vacíos implican que no existe requerimiento
Fuente: Marcel Mario, Alberto Arenas. Reformas a la seguridad social en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de monografías No. 5. 1991.

Aún más privilegios y diferencias eran marcadas por algunos funcionarios públicos que tenían derecho a las llamadas "pensiones perseguidoras", para los cuales su pensión estaba indexada a el salario vigente en el puesto que ellos desempeñaron al jubilarse, también existía las pensiones "perseguidoras chicas", las cuales se les otorgaban a los empleados administrativos y los cuales tenían derecho al 75% del salario vigente en ese cargo⁸.

⁷Hernan Cheyre en Baeza Sergio y Rodrigo Manrubens. Sistema privado de pensiones en Chile. P. 145.

⁸Hernan Cheyre en Baeza Sergio, Rodrigo Manrubens. Op. cit. P. 147. Marcel Mario y Alberto Arenas. Op. cit. P. 3.

Cuadro 18				
Diferencias en las pensiones mensuales de los distintos sistemas				
	1972		1980	
	Pensión promedio*	SSS=1**	Pensión promedio	SSS=1*
Promedio	115	1.9	139	2.0
SSS (Obreros)	60	1.0	71	1.0
EMPART (Empleados privados)	96	1.6	118	1.7
CANAEMPU (Empleados públicos)	210	3.5	228	3.2
Caja bancaria	295	4.9	403	5.7
Policia	359	6.0	489	6.9
Fuerzas armadas	410	6.8	567	8.0

* Cifras en dólares de cada año. **Tomando a SSS como 100,
Fuente: Mesa-Lago, Ascent to Bankruptcy, P. 130. OIT, PREALC, El Desafío de la S. S. en Chile. P17

Para el sistema antiguo las edades de retiro por vejez de la mayoría de los afiliados eran de 65 años para el hombre y 55 para la mujer, sin embargo, los empleados privados podían retirarse con 25 a 35 años de servicio a cualquier edad y los empleados públicos con 25 a 30 años de servicios, por lo tanto era posible que una empleada pública se retirase a los 43 años con una esperanza de vida de 33 años. Esta estructura de beneficios era una de las más generosas de toda América Latina⁹.

3.2.2. Cobertura.

Una de las características del antiguo sistema es que la cobertura si bien no era universal era bastante amplia, incluso una de las mejores en toda América Latina, hacia 1970 Chile era el segundo país de la región por nivel de cobertura, sólo atrás de Uruguay¹⁰. Sin embargo, el sistema se encontraba organizado en torno al mercado de trabajo, lo cual establecía como precondition el ser empleado formal o bien cotizar como autoempleado, en cualquiera de las dos modalidades. Chile en los años sesentas era un país que contaba con el 30% de su población activa en el sector agropecuario, cifra mucho menor comparada con otros países de la región¹¹. Lo anterior, junto con el alto grado de formalidad del mercado laboral chileno provocó que la cobertura se expandiera rápidamente. El cuadro 19 muestra como para los años setentas se contaban con niveles de cobertura sumamente amplios; sin embargo, es necesario considerar que dada la segmentación del existía se daban casos de duplicidad en la

⁹Mesa-Lago Carmelo. Social security and prospects for equity in Latin America. Cuadro 20.

¹⁰En 1970 Argentina tenía coberturas del 68% de la fuerza de trabajo, Brasil el 27%, México el 28%, Perú el 35%, Venezuela el 24%, Colombia el 22% y Ecuador 14%. Ver Mesa-Lago, Social Security and Prospects for Equity in L.A.

¹¹ En ese período México tenía a más del 50% de su población en este sector. World Bank. Indicators 1978

cobertura, a pesar de esto, el cuadro 19 no considera la población cubierta por las pensiones asistenciales.

Durante este período el incremento en la cobertura estuvo determinado por dos factores fundamentales, por un lado la estructura del mercado de trabajo y por otro la capacidad de presión corporativa que ejercían ciertos grupos de la sociedad.

Año	Activos	Tasa de crecimiento	% de la fuerza de trabajo	Pasivos	Activos/pasivos
1935	925		56.2	20	45.3
1945	1220	31.9	62.7	23	52.8
1955	1537	26.0	66.0	129	11.9
1965	1964	27.8	72.2	436	4.5
1970	2217	12.9	75.6	614	3.6
1971	2286	3.1	77.0	643	3.6
1973	2359	3.2	77.7	713	3.3
1974	2422	2.7	79.0	750	3.2
1975	2334	-3.6	75.0	810	2.9
1976	2341	0.3	74.0	862	2.7
1977	2267	-3.2	71.5	916	2.5
1978	2235	-1.4	66.3	976	2.3
1979	2291	2.5	65.8	1023	2.2
1980	2243	-2.1	62.8	1071	2.1

Fuente: Marcel Mario, Alberto Arenas. Reformas a la seguridad social en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de monografías No. 5. 1991. P. 4.

Por otro lado la cobertura era desigual entre sectores, el cuadro 20 muestra como algunas actividades que en 1970 se encontraban con niveles aceptables de cobertura para 1980 redujeron su cobertura, tal es el caso del sector agropecuario que de estar 6 puntos abajo del promedio pasó a estar a 34 puntos por debajo del promedio en 1980, mientras que sectores como el minero pasan de un nivel de 39 puntos arriba a 83 puntos por encima del promedio¹².

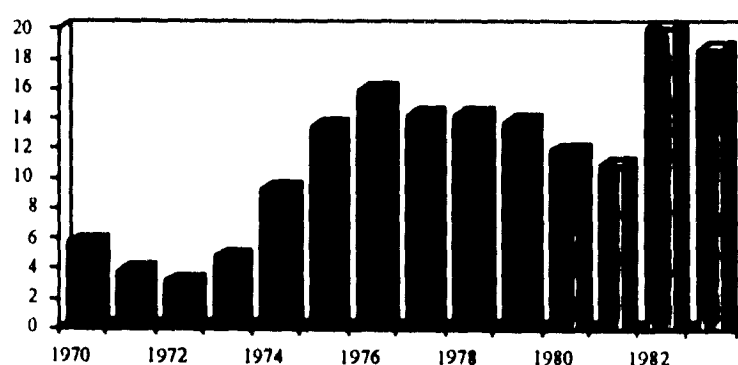
¹²Estas variaciones reflejan como sectores como el minero, con altos niveles de sindicalización y poder corporativo amplían su cobertura fácilmente, mientras que para el sector agropecuario y comercio es sumamente difícil negociar bajo estas bases.

Cuadro 20		
Indice de Cobertura por sectores		
Haciendo el promedio =100		
Sector	Base promedio 1970	Base promedio 1980
Agropecuario, pesca y forestal	94	66
Minería	139	183
Manufacturas	116	101
Construcción	96	119
Electricidad, gas y agua	159	123
Transportes y comunicaciones	81	80
Comercio, restaurantes y hoteles	81	57
Serv. financieros y comunales	88	52
No especificado	46	*

*La cantidad de asegurados es muy grande y distorsiona la distribución
Fuente: Mesa-Lago Ascent to Bankruptcy p118

Dentro de este esquema segmentado, el sistema de pensiones para obreros (SSS) integraba al 60% de los asegurados, el sistema para empleados del sector privado (EMPART) a poco más del 12% y el de empleados públicos (CANAEMPU) el 10%¹³. Estos logros en cobertura hacia principios de los setentas pareciera que presentaban límites de carácter estructural, puesto que la tasa de crecimiento disminuyó como lo muestra el cuadro 19, y para la segunda mitad de los años setentas los cotizantes del sistema de pensiones se reducen en poco más del 9%¹⁴. Esta baja en la cobertura se explica por las tasas de desempleo de mitades de los setentas (por arriba del 13%) como lo muestra la gráfica¹⁵.

Tasa de desempleo



¹³Mesa-Lago Carmelo. *Ascent to Bankruptcy*. Op. cit.

¹⁴PREALC. *El desafío de la seguridad social: el caso chileno*. P.8.

¹⁵El desempleo se debe principalmente a dos factores: en primer lugar la caída del PIB en los años 1972, 1973 y 1975 de 1.2%, 5.6% y 12.9% respectivamente. Edwards Sebastián y Cox Edwards Alejandra. *Monetarismo y Liberalización, El Experimento Chileno*. P. 150

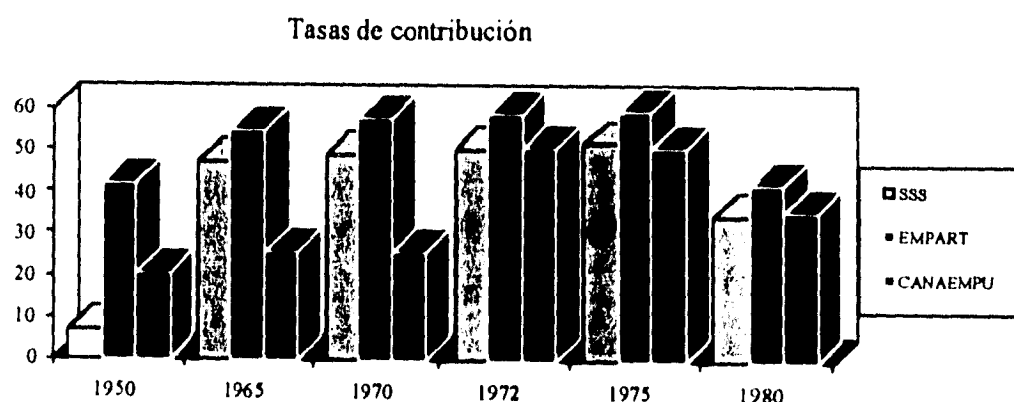
Esta caída en la cobertura provocó que Chile pasara al séptimo lugar en cuanto a cobertura en América Latina, además de presentar gran heterogeneidad regional en la misma, en donde regiones como Tarapacá y Antofagasta presentarían niveles del 90% mientras que otras como La Araucanía y Los Lagos estuvieran por debajo del 50% de población cubierta¹⁶.

Tal pareciera que en menos de diez años se desvaneciera el principal logro del sistema de pensiones chileno, su gran cobertura que se reduce en 18.2% de la PEA (1974-1980). Este retroceso es sin precedentes en la región.

3.2.3. Financiamiento.

El financiamiento del sistema antiguo se basaba en contribuciones (impuestos al trabajo) de carácter tripartita, las cuales no tenían una relación directa con el comportamiento de los egresos del sistema. La estructura de las cotizaciones variaba acorde con cada sistema (grupo asegurado), antes de dar inicio a las reformas de los años setentas, estas iban desde un 14% a un 66%, las cotizaciones por parte del empleador estaban en rangos desde un 2 al 52%, las de los trabajadores del 2 al 19% y el Estado participaba con una aportación más el financiamiento de los déficits y prestaciones adicionales del sistema. Para todo el sistema (todas las cajas) se estima que el 80% de las contribuciones provenían del empleador y del gobierno y el resto del asegurado (las contribuciones eran para todo el sistema de seguridad social).

Para el caso de los tres subsistemas más grandes (SSS, EMPART y CANAEMPU) los aportes fueron variando a través del tiempo como se observa en la gráfica, observándose reducciones hacia 1980.



¹⁶ Estas diferencias regionales provocaron que en regiones en donde la población sumaba dos terceras partes de la total, la cobertura fuera menor a un 60%. Mesa-Lago Carmelo. *Ascent to Bankruptcy*. Op. cit. P. 117

Los costos de la seguridad social tuvieron una tendencia ascendente durante los años sesentas e inicios de los setentas, cuando pasaron del 50% de los gastos totales del gobierno en 1963 al 60% en 1971, cifra que representó el 17.2% del PIB. Las pensiones eran el rubro de gasto más importante de la seguridad social, representando el 48% en 1975¹⁷. Después del golpe militar se observa una caída del gasto en seguridad social, reduciéndose a 9.3% del PIB en 1975 y el gasto en pensiones se reduce a 4.5% del PIB, esto como resultado de las modificaciones realizadas a la estructura de beneficios. Con lo anterior el Estado redujo el monto de las cotizaciones, con el objetivo de bajar el costo del empleador, sin embargo, hacia 1980 el sistema volvió a incrementar, el costo representava, para el total de la seguridad social el 11% del PIB, y las pensiones el 5.8%.

Cuadro 21			
Gasto en pensiones y su participación porcentual en el gasto público, en el gasto en seguridad social y en el PIB			
	Pensiones/PIB	Pensiones/Gasto gob.	Pensiones/seg. social
1965	5.4	23.8	44.4
1975	4.5	15.1	48.1
1980	5.8	17.1	52.8

Fuente: CEPAL. Desarrollo de la seguridad social en América Latina. Santiago 1985. Documento preparado por Carmelo Mesa-Lago. Cuadro 38 y 39. Marcel Mario y Arenas Alberto. Reformas a la seguridad social en Chile. BID, monografías No. 5. Cuadro 2.

Este incremento en los costos es resultado de la anterior estructura de beneficios y del cambio demográfico (relación activos/pasivos), además de que hacia finales de los setentas se observaron altas tasas de desempleo que mermaron los ingresos del sistema de reparto. Lo anterior provocó que el gobierno militar optara por modificar de nuevo el sistema, restructurándolo por completo mediante la liquidación del sistema de reparto y la instauración de un nuevo modelo de capitalización.

Sin embargo, existen múltiples especulaciones acerca del futuro que hubiese tenido el sistema de reparto de haberse dejado tal y como se encontraba, lo que en gran medida hubiese dependido de el comportamiento de los beneficios y la manera de como se financiaría el déficit en el largo plazo.

¹⁷El gasto en pensiones pasó de 32% a 54% de 1950 a 1980, sin embargo, hacia finales de los años setentas se establecieron reformas que reducían beneficios con lo que la tendencia alcista de los gastos en pensiones se reduciría. Estos incrementos en las pensiones fueron acompañados por reducciones en otros gastos de la seguridad social como es el de salud, que pasó de 30% del gasto en seguridad social en 1950 al 16% en 1980, también las asignaciones familiares se redujeron del 32% al 12% en el mismo lapso. Marcel Mario y Arenas Alberto. Op cit. Cuadro 2.

3.3. El sistema actual de pensiones en Chile

El nuevo sistema privado de capitalización individual (de contribuciones definidas, en el caso de jubilación), se encuentra organizado en torno a las llamadas "Administradoras de Fondos de Pensiones" (AFP's), las cuales, reciben los aportes de los trabajadores, éstas se encuentran sujetas a ciertos niveles de rentabilidad y de capital¹⁸. Las pensiones se financian principalmente con un 10% de carga sobre la renta imponible (con topes máximos de salario), recursos que se depositan en una cuenta individual. Los pagos son realizados por el trabajador, quedando el empleador libre de cuota por este concepto. Además de la cuota fija, el trabajador contribuye con un pago adicional para financiar los seguros de invalidez y sobrevivencia, y una comisión para la AFP. En brevivencia, y una comisión para la AFP. de Ahorro Voluntario, considerada como una segunda cuenta en donde el afiliado puede realizar aportes adicionales libres de impuestos¹⁹.

Para apoyar la transición el gobierno optó por estipular un incremento del 11% real a los salarios en el momento de la reforma para aquellos que decidiesen cambiar de sistema²⁰.

Este sistema coexiste con la anterior estructura (de reparto), en la cuál permanecieron algunos grupos, a los cuales durante la reforma no se pudo persuadir de realizar el cambio de sistema²¹. Se calcula que el sistema tiene de vida unos cuarenta años más, puesto que desde la reforma no esta permitido el ingreso a éste²².

El sistema otorga pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, en el caso de las pensiones por vejez e invalidez, el pensionado puede elegir entre varias modalidades de pensiones (retiro programado, renta vitalicia y renta temporal con renta vitalicia diferida) y existe la opción de que si el trabajador ha acumulado un monto suficiente de recursos pueda obtener una pensión anticipada. El papel del Estado dentro de éste nuevo sistema es el de financiar el llamado "bono de reconocimiento", que es el monto de recursos que le corresponden al afiliado por las cotizaciones realizadas al antiguo régimen de reparto y la parte pasiva del antiguo sistema. Por otro lado el gobierno financia las pensiones mínimas que se otorgan a individuos que habiendo cumplido los requisitos del sistema, sus fondos acumulados no

¹⁸BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1991. Tema Especial Seguridad Social. P.208.

¹⁹Cortázar Rene. Política Laboral en el Chile Democrático. P. 137.

²⁰Es decir, que prácticamente se bonifica en ingreso líquido la cotización del empleador y del gobierno. Vitas Dimitri e Iglesias Augusto. The rationale and performance of personal pension plans in Chile.

²¹Algunas personas eligieron no ingresar al nuevo sistema puesto que los requisitos para obtener la pensión mínima son mayores bajo el nuevo sistema, o bien porque planeaban retirarse antes de cumplir con los 5 años de cotización requerida para jubilarse bajo el nuevo sistema.

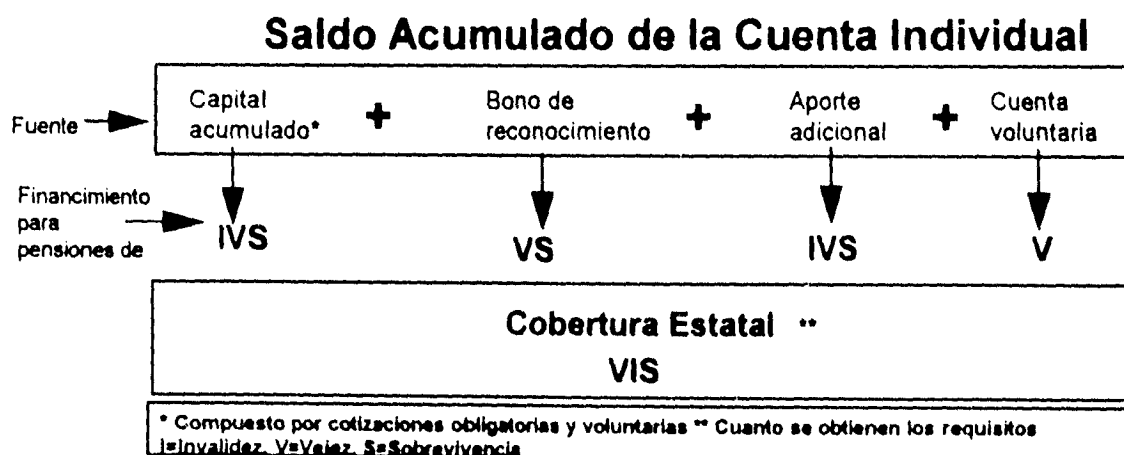
²²Mesa-Lago Carmelo. Ascent to Bankruptcy. P. 115.

alcanzan el nivel mínimo. De igual forma el Estado financia pensiones de asistencia social a las personas que no tengan fuentes de ingresos.

Las AFP's se encuentran bajo la supervisión de "La Superintendencia de Administradoras de Pensiones", mientras que el antiguo sistema se encuentra a cargo del "Ministerio del Trabajo y del Seguro Social".

3.3.1. Contribuciones

El sistema se encuentra financiado por cotizaciones obligatorias a cargo del trabajador, las contribuciones se fijan en un 10% del salario (renta mensual) con un máximo imponible de aproximadamente US\$1400²³, además el trabajador debe realizar una contribución adicional para financiar el seguro de invalidez y sobrevivencia, esta última se calcula para cada AFP y depende de las características de los afiliados de cada institución, estos aportes se encuentran incluidos dentro de lo que se llama el aporte variable (que incluye también la comisión de la AFP), con estos montos las AFP's contratan a una compañía de seguros, la cual garantiza el pago al trabajador por cualquiera de las dos contingencias mencionadas²⁴. El trabajador puede realizar aportes voluntarios al sistema hasta por un monto de US\$14000 al mes. También se incluyen cuentas de ahorro voluntario, estas no gozan de ningún tratamiento especial por parte de la ley de impuesto a la renta. Los recursos de esta cuenta pueden ser traspasados a la cuenta de capitalización individual para incrementar los montos de las pensiones. A estas cuentas se le suma el llamado "bono de reconocimiento", el cual será analizado más adelante.

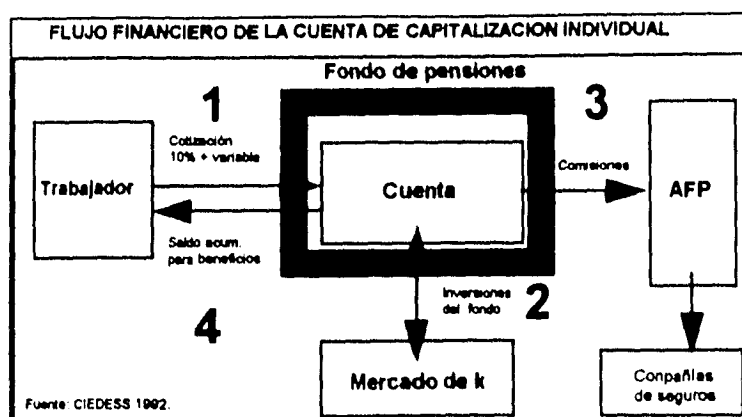


El diagrama muestra los cuatro principales flujos que se dan para el manejo de la cuenta de capitalización, en donde, los cuatro son incógnitas, en el primero es conocida la tasa de

²³Dólares de 1992. El máximo está fijado en 60 Unidades de Fomento.

²⁴Dado el manejo de estas dos contingencias algunos autores mencionan que estas pensiones pueden considerarse como de "beneficios definidos", puesto que se configuran de los aportes realizados más un seguro. Vittas Dimitri e Iglesias Augusto. Op. cit. P.5.

aportes fija, sin embargo la parte variable no lo es²⁵, el segundo se encuentra determinado por la tasa de interés que obtiene el fondo en el mercado de capitales, el tercero se conforma por comisiones y montos requeridos para que las AFP's compren los seguros de invalidez y sobrevivencia y el cuarto, es el saldo de la cuenta, y por lo tanto, el menos conocido.



En cuanto al costo promedio del sistema para el período 1981-1991 éste ha sido de 13.4%, es decir que la parte variable de la contribución ha sido de 3.4%, esta tasa ha sido constante durante todo el período, sin embargo, se espera que en el futuro se reduzca la comisión.

3.3.2. Requisitos y beneficios del sistema

Para las pensiones de vejez, tienen derecho los afiliados que cumplan 65 años de edad en el caso de los hombres y 60 años para las mujeres. Si en ese momento el saldo acumulado en su cuenta individual es insuficiente para financiar una pensión igual a la mínima, los fondos del afiliado se complementan con un aporte del Estado, siempre y cuando éste cuente con los siguientes requisitos: tener 65 o más años de edad, si es hombre y 60 o más si es mujer, tener cuando menos 20 años de cotizaciones o servicios computables en cualquiera de los sistemas previsionales (antiguo y el nuevo), en el caso de haber recibido subsidios de cesantía²⁶, sólo puede ser con un máximo de tres años, además de comprobar de que no recibe ingresos iguales o superiores a la pensión mínima de vejez.

Para el caso de que el acumulado de la cuenta le permita al pensionado alcanzar una tasa de remplazo igual o superior al 50% promedio de sus remuneraciones imponibles

²⁵Las comisiones de las AFP's y los montos necesarios para la compra de seguros promedian alrededor de un 3%, por lo que es normal encontrar en la literatura al respecto que se manejen cotizaciones "fijas" del 13%.

²⁶Chile tiene un sistema de seguro de cesantía, mediante el cual se otorga protección a trabajadores desempleados. En este caso al estar recibiendo apoyos por este seguro se les paga una contribución al régimen de pensiones. (En 1991 hubo aproximadamente 31 mil beneficiarios, sin embargo en 1983 contaba con 142 mil beneficiarios) Boletín Mensual del Banco Central de Chile, varios números.

actualizadas, correspondientes a los últimos 10 años, e igual o superior al 110% de la pensión mínima, éstos pueden ejercer su derecho de obtener anticipadamente una pensión de vejez.²⁷

Para las pensiones de invalidez los requisitos son ser cotizante a una AFP, en el caso de trabajadores por cuenta propia haber cotizado al menos un mes antes de la declaración de invalidez y si es trabajador dependiente cesante por un período no mayor de 12 meses, haber cotizado al menos 6 meses del año anterior al período de cesantía. Se utilizan dictámenes realizados por una comisión médica regional y una central, las cuales en su momento determinan el grado de invalidez del individuo. Para obtener la pensión mínima de invalidez el trabajador requiere haber sido declarado inválido por la Comisión Médica Competente, no tener derecho a la garantía estatal de pensión mínima por vejez, haber cotizado durante dos años en los últimos cinco años. En el caso de la pensión por sobrevivencia, los requisitos son similares a los establecidos por invalidez y los beneficiarios se ajustan acorde con el nivel de parentesco²⁸.

En lo que respecta a las pensiones asistenciales, son manejadas como un beneficio sujeto a prueba de ingreso (mean-tested benefit), que apoya a personas mayores de 65 años e inválidos mayores de 18, los cuales no tengan ingresos o bien éstos sean menores al 50% de la pensión mínima (US\$77), la pensión se otorga después de un examen de ingresos por parte de los Comités de Asistencia Social y se otorga es por tres años, con posibilidad de renovarla. Para estas pensiones se creó un fondo especial y en la actualidad se encuentran 300 mil personas recibiendo este beneficio (aproximadamente el 30% de la población de más de 65 años). Por encontrarse fuera del esquema de pensiones AFP y por ser un programa asistencial puro se extrae del análisis general de este documento²⁹.

En general el sistema sufrió grandes adecuaciones en cuanto a los requisitos generales para obtener las pensiones, en primer lugar, en 1979 se estableció una modificación que eliminaba las pensiones por años de servicio o antigüedad. Además en el caso de las pensiones mínimas (como se señala arriba) se cambian los requisitos que anteriormente

²⁷La constitución del saldo en la cuenta de capitalización estará dado, por el capital acumulado por el afiliado, el bono de reconocimiento y su complemento (pensión mínima), cuando corresponda, y el traspaso que el afiliado realice desde su cuenta de ahorro voluntario. Bustamante Jeraldo Julio. Op. cit.

²⁸Bustamante Jeraldo Julio. Op. cit. P. 131-138

²⁹Sólo es importante mencionar que el gasto por este concepto ascendió al .4% del PIB en 1991; y que existe una discusión respecto a su cobertura, ya que mientras algunos análisis (CIEDESS, 1992) mencionan que la cobertura es relativamente adecuada y que las listas de espera son cortas (21 mil personas en 1991) otros (Gillion y Bonilla, 1992) afirman que la cobertura es inadecuada y las condiciones de elegibilidad son muy rigurosas, además que las pensiones son muy bajas (aproximadamente US\$36).

establecía el Servicio de Seguro Social, en el cuál se le exigían a los trabajadores hombres 15.3 años de afiliación y 7.7 de cotizaciones efectivas y en el caso de las mujeres 9.6 años de afiliación. Otro aspecto que se elimina es la posibilidad de obtener pensiones por invalidez parcial³⁰. Además varios análisis mencionan dificultades para obtener las pensiones de invalidez, dado que las comisiones médicas se han vuelto sumamente estrictas.

Una vez que el trabajador cumpla con los requisitos para obtener una pensión, o bien que sea declarado inválido, el pensionado puede escoger entre tres modalidades de pensión: renta vitalicia inmediata, renta temporal con renta vitalicia diferida y retiro programado. En la modalidad de retiro programado, el trabajador, mantiene su cuenta individual en la AFP (obteniendo los niveles de rentabilidad normales de la administradora), y retira mensualmente, la cantidad que resulta de dividir el saldo acumulado, por el capital necesario para pagarle un mes de pensión, y al fallecer, a sus beneficiarios con derecho a pensión. Cada unidad de pensión se encuentra expresada en unidades de fomento. El pensionado puede cambiar de modalidad de retiro cuando el lo desee.

Para el caso de la renta vitalicia inmediata, el trabajador tiene que traspasar los recursos de su cuenta de capitalización a una compañía de seguros, la cuál se encarga de realizar el pago de la pensión hasta su fallecimiento y el de sus sobrevivientes. El contrato que se establece con la compañía de seguros no puede cambiarse y sobre ésta cae todo la responsabilidad de pago, sólo en el caso de quiebra el gobierno se hace responsable del pago de las pensiones. Esta opción queda abierta a los pensionados que cuenten con recursos en su cuenta de capitalización suficientes para contratar una pensión igual o mayor a la mínima.

Para la modalidad de renta temporal con renta vitalicia diferida, el pensionado también contrata a una compañía de seguros el pago de una renta vitalicia mensual, sin embargo el pensionado no traspasa a la compañía de seguros el total de la cuenta de capitalización y durante un periodo recibe recursos por parte de la AFP, para lo cuál debe dejar un remanente de su cuenta en la administradora.

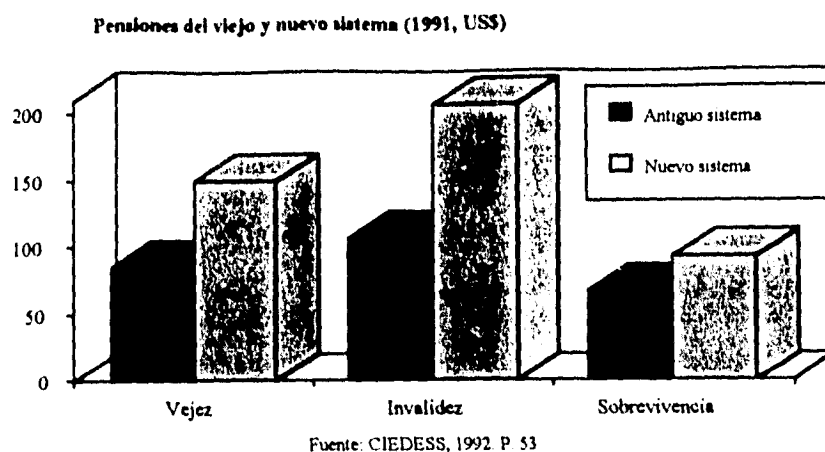
³⁰Esta se otorgaba cuando el trabajador perdía menos de 2/3 de la capacidad de trabajo. PREALC-OIT. El desafío de la seguridad social, el caso de Chile. Op. cit. P. 29.

Cuadro 22	
Comparación de las modalidades de pensión	
Renta vitalicia	Retiro programado
Es constante a través del tiempo	Es variable cada año, dependiendo de la rentabilidad del fondo y cambios en las expectativas de vida
Se paga mientras viva el último de los beneficiarios	Se paga mientras viva el último de los beneficiarios
La tasa de interés implícita es constante a través del tiempo	La tasa de interés es variable, el pensionado asume el riesgo de cambio
Es irrevocable por cualquiera de las partes	Puede optarse por renta vitalicia cuando lo desee
Los fondos traspasados no generan herencia	Los fondos generan herencia
Fuente: CIEDESS, 1992.	

En cuanto a los montos de las pensiones que otorga el sistema, existe una basta discusión, sobre todo en cuanto a las proyecciones, sin embargo algunos cálculos (PREALC-OIT, 1990) afirman que en promedio las pensiones bajo el nuevo sistema fueron en un 40% mayores al promedio de las antiguas cajas de previsión, siendo sumamente superiores en el caso de invalidez. Sin embargo, es necesario afirmar que existen algunos elementos que necesariamente deben ser tomados en cuenta para valorar adecuadamente las diferencias entre los montos de las pensiones de cada sistema. En primer lugar el número de pensionados bajo cada sistema es muy distinto, para 1990 las AFP registraban 38 mil pensionados por vejez, 21 mil por invalidez y 36 mil fallecidos, lo cual contrastaba con los 900 mil pensionados del sistema antiguo, es decir que sólo el 10% de la carga pasiva se encontraba en el nuevo sistema³¹. Por otro lado en el régimen nuevo se han excluido las jubilaciones por antigüedad o años de servicio. Otro aspecto que sesga cualquier comparación es que las remuneraciones que eran base para las cotizaciones son distintas, el reporte de PREALC-OIT, menciona que la renta imponible promedio de las AFP durante 1988 fue 66% superior (en términos constantes) a la de las cajas de previsión en el período 1978-80³². Como se puede observar en la gráfica la mayor diferencia de las pensiones se encuentra en las de invalidez, que en gran medida se debe a que el cálculo de la pensión se realizaba con base a los salarios de los últimos 12 meses, aspecto que cambió hacia 1987, teniendo que tomar en cuenta los últimos 10 años de rentas imponibles

³¹Marcel Mario y Arenas Alberto. Op. cit. P. 25

³²PREALC-OIT. El desafío de la seguridad social, el caso de Chile. Op. cit. P. 33. / Arellano Jose Pablo. La seguridad social en Chile en los años 90. P. 79.



La relación que existe entre las pensiones del viejo y nuevo sistema se presenta en el cuadro 23, en el cual se muestra que en el período 1983-91, las pensiones de vejez del viejo sistema pasaron de ser iguales sólo representar el 56% de las que otorga el nuevo sistema, las que aumentaron su participación fueron las de sobrevivencia de un ser casi la mitad en 1983 a representar el 70% en 1991.

Cuadro 23
Razón de las pensiones pagadas del sistema viejo frente al nuevo sistema en %

Año	Vejez	Invalidez	Sobrevivencia
1983	100.0	38.1	47.0
1984	98.6	48.4	57.0
1985	94.1	49.2	56.6
1986	82.5	51.3	59.0
1987	74.7	48.7	58.0
1988	67.3	49.0	60.0
1989	58.6	49.0	59.1
1990	59.8	46.5	65.1
1991	56.4	51.5	71.7

Fuente: CIEDESS, 1992.

Para el caso de las pensiones mínimas y las asistenciales, éstas son sumamente bajas si las consideramos como porcentaje del salario medio que cotiza en las AFP. Las pensiones mínimas sólo alcanzaron una tasa de remplazo respecto al salario medio del 22%, y para el caso de las pensiones asistenciales, éstas sólo representaron el 12% del salario medio. Lo anterior muestra que si bien el gobierno chileno ha decidido apoyar con un piso básico de ingreso a la vejez, este dista de ser el adecuado, además que como se menciona arriba el número de pensiones asistenciales es marginado y por otro lado el hecho de que un gran número de personas, dada la densidad de contribuciones (ver siguiente apartado) y los montos de las mismas necesitarán apoyos para obtener al menos la pensión mínima.

Cuadro 24	
Pensiones mínimas y asistenciales como % del salario medio. 1992.	
Salarios/pensiones	% del salario medio
Salario medio mensual	100
Salario modal	63
Salario mínimo	35
Pensión mínima	22
Pensión asistencial	12
Gillón Colín y Alejandro Bonilla. "La privatización de un régimen de pensiones: el caso chileno". P. 201.	

Estas pensiones mínimas son considerablemente bajas; para el caso de sobrevivencia se pagan pensiones hasta por 11 dólares al mes (orfandad). Si se comparan con las pensiones promedio que paga el sistema éstas se sitúan un 60% por abajo, puesto que para vejez e invalidez el sistema paga pensiones promedio de 177 dólares mientras la pensión mínima sólo otorga 75. Para el caso de sobrevivencia el sistema paga pensiones de 92 dólares mientras que la pensión mínima por este concepto es de 38 dólares.

Cuadro 25	
Pensiones mínimas US\$	
Vejez e invalidez	
• Pensionados mayores de 70 años	77
• Pensionados menores de 70 años	73
Sobrevivencia	
Para pensionados menores de 70 años	
• Viudez sin hijos	44
• Viudez con hijos	37
• Orfandad	11
Pensionados mayores de 70 años	
• Viudez sin hijos	55
• Viudez con hijos	47
Fuente: CIEDESS, 12 años de la Modernización de la Seg. Soc. en Chile 1992.	

Las futuras pensiones de vejez han sido objeto de una gran discusión por parte de investigadores y organismos internacionales, los cuales se han basado principalmente en cálculos actuariales y econométricos, en donde cada agente establece sus restricciones al modelo. El objetivo fundamental, es el cálculo de la tasa de remplazo que el modelo otorga, es decir, la posibilidad de obtener una sustitución al ingreso percibido durante el ciclo activo. En ese sentido, para el caso chileno esta tasa de remplazo (TR), estará dada por una

función que depende del comportamiento de los salarios de los trabajadores (tasa de crecimiento por períodos), además de la tasa de rendimiento del fondo, el nivel de las comisiones que cobren las AFP's, el bono de reconocimiento del gobierno y la densidad de los aportes realizados.

Es necesario determinar en sistemas de contribuciones definidas la TR que se considera óptima, ya que no se contempla ningún beneficio establecido (sólo el de pensión mínima). Para el caso chileno, un monto adecuado podría partir de una TR sobre el promedio de los ingresos de los últimos 10 años mayor a cuando menos el 70%.

Así tenemos que:

$$TR = f(\Delta w, \alpha, \varepsilon, \beta, \sigma)$$

donde:

Δw = incremento salarios

α = tasa rendimiento de fondo

ε = nivel comisiones AFP

β = bono reconocimiento

σ = densidad de aportes

Es importante resaltar que es posible especular con cierta veracidad sobre el bono de reconocimiento y el nivel de las comisiones cobradas por las AFP's, sin embargo, la estimación de la TR dependerá en última instancia de la tasa de rendimiento del fondo y en gran medida de la densidad de los aportes realizados. Es claro que para períodos tan largos es sumamente difícil calcular estos dos elementos con certidumbre puesto que dependen del ciclo económico y el sistema no prevé ningún mecanismo estabilizador de éste.

Dentro de los distintos cálculos realizados, el Departamento de Seguridad Social de la OIT, en el artículo presentado por Gillon y Bonilla presenta algunas simulaciones con el sistema. Estimando tasas de rentabilidad de 3% de los fondos, calculan que se obtendrá una tasa de replazo del 44%, y la mitad de los asegurados recibirían pensiones menores a las mínimas³³, Por tal motivo los autores señalan que es necesario tener tasas de rentabilidad de 4.5% real para alcanzar una TR de cuando menos el 70% y sostener una carga de pensiones

³³Lo anterior implicaría que el gasto del estado por este rubro llegara a niveles insostenibles, por lo que se tendrían que bajar los niveles de las pensiones mínimas (que se ajustan por inflación).

mínimas no mayor al 20% de los asegurados (lo anterior con densidad de contribución del 100%). Sin embargo, como se menciona arriba, la densidad de las contribuciones (σ) es un factor al que es muy sensible el modelo. Para este caso, los autores realizan otra simulación, en la cuál con una tasa de rendimiento del 3% y una densidad de cotizaciones del 80% sólo se obtienen TR del 30% y el número de pensionados que obtendrían menos de la pensión mínima alcanzaría el 65%. Otros autores afirman que las tasas de rentabilidad que mencionan los autores de la OIT son bajas, en términos de la economía chilena, puesto que en el período 1981-1994 se ha alcanzado un promedio de 14% anual, y que las estimaciones de equilibrio de largo plazo para la economía chilena señalan tasas de entre el 5.5% y el 6%, además en cuanto a la densidad de los aportes se señala que tienen un efecto neutro frente a la tasa de remplazo puesto que afecta por igual al nivel promedio de las remuneraciones y al nivel promedio de las pensiones. En este sentido, es importante mencionar que los que afirman que (σ) es un elemento neutro, no consideran que puede tener efectos perversos sobre las pensiones, puesto que si bien la TR no es afectada "directamente", si se afecta los montos de las pensiones finales, lo cual puede llevar a que el sistema (especialmente el gobierno), tenga que sostener un gran número de personas con necesidad de complementos en sus pensiones.

Es claro que el sistema ha superado, al menos en el corto plazo una de las restricciones que es la tasa de rendimiento de los fondos, sin embargo, como se menciona en el siguiente apartado, para el caso de la densidad de los aportes esto no se ha dado. Estudios como el de Margozzini (1988), mencionan que manteniendo constante el resto de las variables una caída de la densidad de los aportes del 85% al 70% impacta negativamente a el monto de la pensión final en más de un 20%³⁴.

3.3.3. Cobertura

El sistema establece la participación obligatoria de todo trabajador dependiente y en el caso de los trabajadores por cuenta propia la participación es opcional. Por tal motivo, la cobertura no es de carácter universal; aún si se pensara en la obligatoriedad de los trabajadores por cuenta propia, sólo se estaría abarcando un segmento de la población (la ubicada en el sector formal de la economía).

Dado que desde que se instaura el nuevo sistema se cierra la entrada para el de reparto, éste ha venido bajando sus niveles de cobertura y sólo mantiene a su parte pasiva y es el nuevo sistema el que incorpora a los individuos que ingresan recién a la fuerza de trabajo. Como se

³⁴Marcel Mario y Arenas Alberto. Op. cit. P. 28

puede observar en el cuadro 26, los niveles de cobertura hacia 1991 no alcanzan el 60% de la fuerza de trabajo, cifra similar a la que se observó a principios de los ochentas. De lo anterior, se puede afirmar que el sistema no ha podido alcanzar niveles óptimos de cobertura y que grandes segmentos de población (generalmente los más marginados) se encuentran sin una debida previsión para la edad de retiro. El cuadro 26 muestra la cobertura del sistema nuevo y el viejo donde hacia 1991 alcanza un nivel de cobertura del 58% de la fuerza de trabajo, sin embargo dista mucho de los niveles observados durante los setentas donde se alcanzaron niveles cercanos al 80%. Lo anterior es resultado de dos factores, por un lado las características del sistema, que al estar organizado en torno al mercado de trabajo limita los niveles de cobertura, y por otro el hecho de que en Chile (como en gran parte de los países latinoamericanos) los mercados informales de trabajo son muy grandes³⁵, además de que el modelo no se encuentra debidamente estructurado para cubrir sectores como el caso de los trabajadores rurales.

Año	Fuerza de trabajo	Régimen antiguo		Nuevo régimen		Cobertura total % FT
		Cotizantes*	Cobertura % FT.	Cotizantes*	Cobertura % FT.	
1980	3636	2227	61.2	0	0.0	61.2
1981	3688	1013	27.5	N.D.	0.0	N.D.
1982	3661	648	17.7	1060	29.0	46.7
1983	3768	602	16.0	1229	32.6	48.6
1984	3891	557	14.3	1360	35.0	49.3
1985	4019	454	11.3	1558	38.8	50.1
1986	4270	442	10.4	1774	41.5	51.9
1987	4354	435	10.0	2023	46.5	56.5
1988	4552	423	9.3	2167	47.6	56.9
1989	4675	348	7.4	2267	48.5	55.9
1990	4729	330	7.0	2289	48.4	55.4
1991	4794	320	6.7	2486	51.9	58.5
1992	4990	N.D.	N.D.	2695	54.0	N.D.
1993	5219	N.D.	N.D.	2792	53.5	N.D.
1994	5299	N.D.	N.D.	2879	54.3	N.D.

*Se toma como base las personas que cotizaron al menos en los últimos tres meses
FUENTE: Elaboración propia con base a CIEDESS, 12 años de la Modernización de la Seguridad Social en Chile. 1992. Estadísticas del sistema de pensiones chileno. SAFF. 1994. Boletín Mensual, Banco Central de Chile. Febrero 1995.

³⁵En el caso de Chile la cobertura del sector rural es relativamente mayor que en otros países de América Latina, debido a que éste sector se encuentra sumamente desarrollado, sin embargo todavía los niveles son bajos y no existen programas adicionales como en el caso de México con los programas IMSS-COPLAMAR o más recientemente IMSS-SOLIDARIDAD o en Brasil con el FUNRURAL. Programas que si bien no otorgaban previsión para vejez si lo hacían para salud. BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1991. Tema Especial Seguridad Social.

Chile a pesar de contar con el 15% de su población rural, tiene un sector agropecuario sumamente moderno y organizado en comparación con la mayoría de los países Latinoamericanos, sin embargo, la cobertura en este sector es reducida; un estudio realizado a temporeros confirmó que cerca del 54% de los entrevistados no contaban con afiliación al sistema de pensiones³⁶. Otro aspecto importante es mencionar la diferencia que existe entre los afiliados al sistema y el número de éstos que llevan su cuenta al día, así el cuadro 27 muestra que en el mes de marzo de 1991, sólo el 53% de los afiliados al sistema lleva su cuenta al corriente, otro 12% no había realizado movimientos en su cuenta por más de tres meses y prácticamente un 3% tenía más de 7 años de no participar en el sistema. Así la relación entre afiliados y "cotizantes" pasó de 75% en 1982 a 57% en 1994³⁷. Lo anterior muestra que si bien no existe un correcto esquema de fiscalización y que el mercado de trabajo tiene altos niveles de informalización, también no hay incentivos suficientes para cotizar en el sistema.

Cuadro 27		
Afiliados y número de meses sin movimiento en la cuenta de capitalización individual. (marzo 1991)		
Meses	No. afiliados	%
Al día	2048873	53.28
1-3	485493	12.63
4-6	144392	3.75
7-12	256205	6.66
13-24	273043	7.10
25-36	175118	4.55
37-48	127000	3.30
49-60	91057	2.37
61-72	74531	1.94
73-84	58743	1.53
85 y más	110885	2.88
Total	3845340	100.00

Fuente:Elaboración propia con base a Informes Estadísticos de AFP's

Para 1991, el número de afiliados representaba al 80% de la fuerza de trabajo y el 84% de los ocupados. Sin embargo el número de afiliados no contribuyentes representaba el 37% de la fuerza de trabajo y el 39% de los ocupados, lo anterior muestra la poca fiscalización que existe, puesto que, los "no aportes", no están dados por desocupación real o friccional, y si en gran medida por mercados informales. El cuadro 28 muestra el poco éxito que ha tenido el sistema en integrar a los trabajadores independientes, situación que en el futuro puede repercutir grandes grupos de solicitantes de pensiones asistenciales, partiendo de la base que

³⁶Gómez, Sergio, Echenique Jorge. *La Agricultura Chilena, "las dos caras de la modernización"*. FLACSO.

³⁷ Cerca de 2.1 millones de afiliados no llevan al corriente su cuenta, por lo que la densidad de los aportes al sistema van en disminución. Estadísticas del sistema de pensiones chileno. SAFF. 1994.

la fiscalización de los trabajadores independientes, que no son empresarios (en sentido estricto), sino más bien individuos involucrados en actividades de muy bajo valor agregado.

	No. Personas	% Fuerza de trab.	% Ocupados
Afiliados AFP	3845340	80.21	84.69
Afiliados no contribuyentes	1796467	37.47	39.57
*No aportan por un año o menos	886090	18.48	19.52
*No aportan por más de un año	910377	18.99	20.05
Afiliados contribuyentes	2045452	42.67	45.05
Dependientes	3723034	77.66	82.00
Independientes	122306	2.55	2.69
FT	4794100	100.00	105.59
Ocupados	4540400	94.71	100.00

Fuente: Elaboración propia con base a estadísticas mensuales de AFP's y Boletín Mensual del Banco Central de Chile, Mayo 1993. Datos para marzo de 1991.

Del gran número de personas que no cuentan con previsión, aproximadamente la mitad son trabajadores por cuenta propia. Si observamos la distribución por tamaño de empresa tenemos que el 70% de los trabajadores sin previsión se encuentran en las microempresas. Por otro lado, las mujeres tienen menores niveles de cobertura que los hombres, en donde 1 de cada 3 mujeres no tiene cobertura. Otro aspecto que es alarmante es que el 35% de la población que tiene entre 55 y 64 años no se encuentra en el sistema, siendo individuos que se están prontos a retirarse de la vida activa y necesitarán, gran parte de ellos apoyos del gobierno.

	Ocupados sin previsión % del total	Sin prev. como % de personas en la categoría
Empleadores	4.4	34.6
Empleados y obreros	37.1	16.0
Cuenta propia	48.0	71.4
Servicio doméstico	7.4	36.1
Fam. no remunerado	3.1	91.8
Total	100.0	29.8
Tamaño de la empresa		
Menos de 5 per.	70.8	58.4
6 a 9 personas	7.1	29.2
10 a 49 personas	14.1	21.3
50 y más	8.0	7.8
Total	100.0	29.8
Sexo	100.0	
Hombres	62.4	28.7
Mujeres	37.6	31.8
Edad	100.0	
15 a 24 años	18.5	31.8
25 a 54 años	68.8	28.9
55 a 64 años	10.3	35.9
65 y más	2.3	27.5

Fuente: En encuesta realizada por el PET, en Arellano, Pablo. La Seguridad Social en Chile en los años 90.

3.3.4. Papel del Estado

Una vez realizada la reforma al sistema de pensiones, el papel del Estado (además de la supervisión) se centra básicamente en seis tareas:

- Pensiones asistenciales
- Pensiones mínimas.
- Aseguramiento de niveles de rentabilidad por parte de las AFP's.
- Garantía de pago en caso de existir problemas con las compañías de seguros (reaseguramiento).
- Bono de reconocimiento
- Pago de las pensiones del antiguo régimen.

El gobierno obliga a que las AFP's obtengan una rentabilidad mensual determinada por: la rentabilidad promedio de los últimos 12 meses de todos los fondos, menos dos puntos porcentuales y el 50% de la rentabilidad promedio de los últimos doce meses de todos los fondos (se utilizará como referencia la que resulte menor de las dos medidas) En cuanto a la garantía de "reaseguramiento el gobierno cubre el 100% de la pensión mínima y el 75% de la diferencia entre la pensión mínima y el valor de la pensión ganada hasta un límite de 45 unidades de fomento (aproximadamente US\$1000).

El pago de las pensiones asistenciales se considera exógeno al modelo general, puesto que éstas se encuentran organizadas como un programa asistencial (sujeto a prueba de ingreso), el programa beneficia a alrededor de 300 mil personas, aproximadamente un 30% de las personas mayores de 65 años, incluyendo a los grupos de más bajos ingresos; estudios realizados afirman que el 60% del gasto realizado por este concepto se ha concentrado en el 30% de los beneficiados de menos ingresos³⁸. Durante 1991 el gasto por este concepto fue de 118 millones de dólares, aproximadamente el 0.4% del PIB.

En cuanto a las pensiones mínimas, se otorgan una vez llenados los requisitos mencionados en el apartado 2.3.2, por medio de estas el Estado se encarga de asegurar un piso de ingreso mínimo para los pensionados que así lo ameriten. El monto de estas pensiones se fija acorde

³⁸CIEDESS 1992. P. 172.

con la inflación y por lo tanto los compromisos del Estado por este concepto dependerán del desempeño del sistema, es decir del conjunto de variables que se trataron en el apartado 2.3.1. En ese sentido, es importante que el número de pensionados con necesidad de apoyos por concepto de pensiones mínimas no sobrepase el 20%, que se calcula como un óptimo aproximado del sistema.

El Estado una vez realizada la reforma, se hizo responsable del pago del llamado bono de reconocimiento, que no es más que la liquidación de la parte ex-activa del viejo sistema, es el valor devengado de las aportaciones realizadas en el antiguo régimen. Es el monto que hubiese percibido el trabajador en el anterior régimen, a partir de la jubilación y hasta su fallecimiento, todo en función de los años que alcanzó a cotizar antes de cambiarse al sistema. Para poder transformar beneficios "ganados" en un monto de capital "actualizado", se toman en cuenta dos factores principales, por un lado las expectativas de vida y por el otro una tasa de actualización. Hay dos tipos de bonos, el primero es el de tipo general y otro complementario. El bono general, tiene como requisitos el haber sido afiliado del régimen anterior y haberse cambiado al nuevo, haber registrado al menos por un año (o su equivalente en cotizaciones mensuales) en cualquier caja de previsión durante los cinco años anteriores a 1980. Para el bono de reconocimiento complementario el requisito es haber registrado cotizaciones posteriores a mayo de 1981³⁹.

Del pago de las pensiones del antiguo régimen resulta el déficit operacional del sistema previsional, que es la resta de los montos anuales recaudados en cotizaciones a aquellos necesarios para cubrir las pensiones de un determinado año. Este déficit se origina en el sistema antiguo y por lo tanto desaparecerá con él. Este es el pasivo del sistema antiguo que al transitar de un régimen de reparto en el que éste era financiado por los nuevos ingresantes al sistema ahora debe ser liquidado por el Estado con cargo a los impuestos generales, es decir, ya no existe la posibilidad de financiar el faltante del sistema con contribuciones de activos, puesto que a partir de que se realiza la reforma el sistema se queda con la carga pasiva y la mayor parte de los cotizantes activos (los más jóvenes incluso) ingresan al nuevo sistema.

³⁹El bono se calculo acorde a la siguiente expresión: $BR = .8 * R2 * 12 * N / 35 * 10.35 * (1.04)^{fp-fa}$. Se utiliza el 80% de las remuneraciones mensuales (R2), las cuales sirvieron de base para cotizaciones anteriores a julio de 1979, con un máximo de 12. N, corresponde al número de años de cotizaciones en el régimen antiguo y el 10.35 se aplica si el afiliado es hombre y 11.36 para el caso de que sea mujer. El .04 implica una tasa de interés del 4% real anual, ajustada por la fecha de afiliación (fa) menos la fecha de pago efectivo (fp). El cálculo del bono complementario equivale a el 10% de la suma de remuneraciones que sirven de base a las cotizaciones posteriores al primero de mayo de 1981, actualizadas al último día del mes anterior al de la afiliación. El monto es reajustado hasta la fecha de su pago.

Este conjunto de compromisos que adoptó el gobierno, repercute en un fuerte impacto sobre las finanzas públicas, puesto que, más allá de los impuestos generales no es posible trasladar el déficit a través de generaciones como en el sistema de reparto. Por otro lado, los programas de ingresos mínimos de pensiones (pensiones mínimas y asistenciales) son resultado de compromisos realizados sin considerar fuentes de ingreso endógenas al sistema.

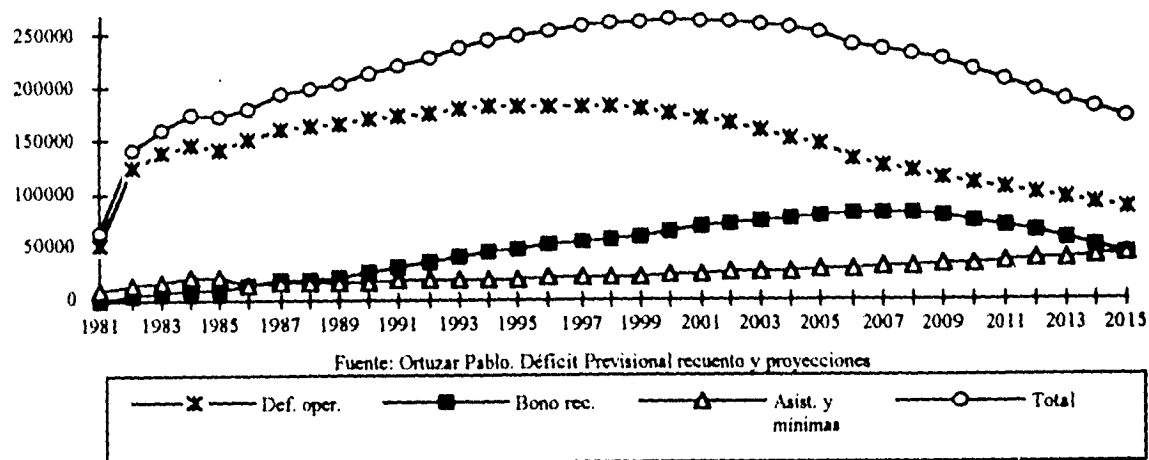
Es importante resaltar que para que el efecto del déficit previsional fuera neutro el gobierno se ocupó de tres aspectos, por un lado de que el déficit generado se trasladara al balance del sector público, por otro lado que éste se financiara por medio de endeudamiento interno, especialmente con las mismas AFP's (lo cual facilitaría a las AFP's la colocación de fondos), y que el manejo de los bonos de reconocimiento fuera transparente.

La gráfica muestra el comportamiento del déficit previsional total y sus principales componentes; en el caso del déficit operacional se estima que los afiliados del antiguo sistema tendrán suma cero hacia el año 2038, sin embargo los gastos por concepto de pensiones de sobrevivencia perdurarán hasta el año 2050, cuando sea liquidado por completo el antiguo régimen de reparto. Este déficit operacional representa en el período 1981-1990 el 83% del déficit previsional total, con una tasa de crecimiento promedio anual para el período de 5%, pero las proyecciones sobre éste⁴⁰ indican que en los 90's y hasta el año 2000 la tasa de crecimiento será de menos de 1% y para el período 2001-2015 éste decrecerá a un ritmo anual promedio de 4%, lo cual reducirá su participación en el déficit previsional total a la mitad.

Para el caso de los bonos de reconocimiento, éstos pasarán de ser el 2% en 1982 y tendrán su tope en los años 2008-2010, cuando representarán el 35% del déficit total. Para el caso de las pensiones mínimas y las asistenciales sólo serán representativas hacia el año 20015, cuando se realicen erogaciones por un monto igual al de los bonos de reconocimiento. Sin embargo, es muy probable que las estimaciones realizadas sobre las pensiones mínimas se encuentren sesgadas, puesto que autores ya mencionados afirman que un gran número de afiliados serán sujetos a este apoyo si las condiciones del sistema no se mantienen bajo los supuestos analizados en el apartado 3.3.1 y 3.3.2.

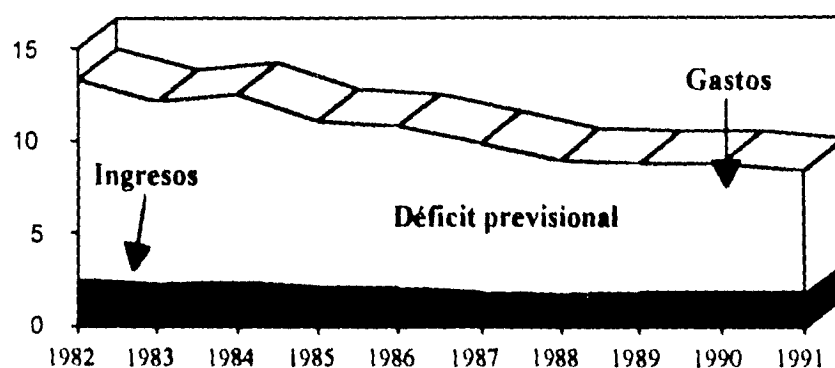
⁴⁰Ortuzar, Pablo. El déficit previsional, recuento y proyecciones.

Déficit previsional (1981-1988 y proyección 2015)



A este sentido durante la transición y a pesar de que el déficit previsional se incrementó considerablemente, como lo muestra el gráfico, el gobierno contó con fuentes de recursos resultado de tres factores fundamentales: a) se duplicó de 1982 a 1989 el superávit no previsional, b) hubo para el período un incremento sostenido en la actividad económica y c) se llevó a cabo un agresivo programa de privatizaciones⁴¹.

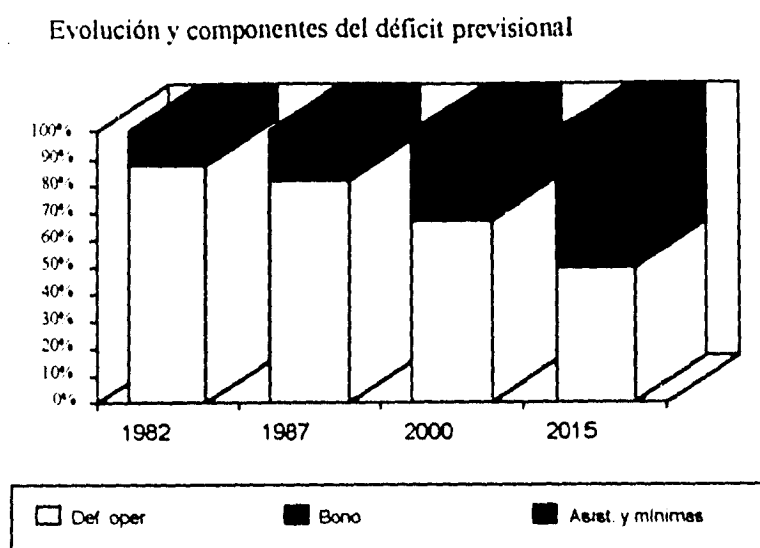
Ingresos y gastos previsionales (%PIB)



El comportamiento del déficit previsional que se observa en el gráfico incluye a todo el sistema previsional, sin embargo como ya se mencionó se ha eliminado del análisis la situación que guarda el sistema militar y otros programas adicionales. Para el caso del déficit que arroja la reforma éste se compone únicamente del déficit operacional, las

⁴¹Marcel Mario y Arenas Alberto. Op. cit. P. 37-38. El crecimiento promedio del producto para el período 1984-92 fue de 5.4% anual, lo cual a pesar de que el gobierno decidió reducir los impuestos (sobre la renta de empresas de 46% a 10%) le permitió incrementar los ingresos a un ritmo constante. Edwards Sebastián, 1992. P. 227. CEPAL. CHILE 1992. Anexo.

pensiones mínimas y el bono de reconocimiento, que para 1989 era de aproximadamente 3.5% del PIB.



3.3.5. Las inversiones y la rentabilidad de los fondos.

Los fondos de pensiones se encuentran sujetos a una estricta regulación, la cual se encuentra enfocada a tres principales aspectos: el uso adecuado de los recursos, no permitiendo que intereses ajenos a los del mismo fondo interfieran en su manejo, una eficiente fiscalización de las operaciones de inversión y tratar de minimizar los gastos por concepto de garantías estatales, asegurando solvencia y la diversificación de la cartera.

En cuanto a las medidas para asegurar niveles de solvencia adecuados el gobierno señala los instrumentos que se encuentran autorizados para inversiones por parte de las AFP's, por otro lado se regulan las inversiones que se realicen en entidades que se encuentren relacionadas con las AFP's, con el objetivo de que éstas no obedezcan a intereses distintos a su función original. Para disminuir las garantía estatal respecto a los mínimos de rentabilidad establecidos (antes mencionados) se establece la necesidad de constituir un encaje con el cual la administradora pagará los diferenciales que se den por obtener rentabilidades menores a las exigidas.⁴²

El crecimiento de los fondos de pensiones demandan del sector financiero un número importante de instrumentos, puesto que las AFP's tienen la presión de ir colocando fondos crecientes, por lo que la coordinación entre el sistema financiero, la política monetaria y en

⁴²En caso de no alcanzar esta reserva el estado se hará responsable del resto. Este encaje se conforma por el 1% de los activos, el cual debe ser invertido bajo el mismo principio que el resto de los recursos del fondo.

especial los movimientos financieros del banco central y la tesorería deben ser muy exactos. Como se observa en el cuadro 30 en un primer momento un volumen importante de los fondos se trasladaron a instrumentos públicos, especialmente en el período 1982-1984, situación que no ocasionó grandes problemas, ya que en los años siguientes el sector público obtendría superávits fiscales con lo que se dicha deuda no ocasionó problemas, hacia el final de los ochentas la deuda de la tesorería fue remplazada por instrumentos del Banco Central, en este período las privatizaciones de empresas públicas fueron un importante instrumento de inversión por parte de las AFP's. Para 1991 crece la importancia de las acciones dentro de la cartera (23% del total) y se reduce considerablemente la participación de instrumentos de origen público (40% sin contar privatizaciones). También es importante mencionar que la cartera en 1991 tenía un promedio de vencimiento de siete años y los instrumentos de más largo plazo vencían a 27 años. Lo anterior da cuenta de que dada la regulación a la que están impuestas las AFP's han tenido que adquirir instrumentos de muy largo plazo (considerando el sistema financiero chileno como emergente), lo cual ha apoyado en gran medida el financiamiento al desarrollo, sobre todo en la última década⁴³.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Sector Público	28.1	26.0	44.5	42.3	42.6	50.4	47.6	43.5	51.1	54.0
Banco Central	27.4	4.3	14.1	16.6	20.4	26.0	29.7	30.0	38.1	42.5
Tesorería	0.7	21.7	30.4	25.7	22.2	20.6	11.7	5.4	3.5	1.6
Empresas Privatizadas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.8	6.2	8.1	9.5	9.9
Sector Privado	71.9	74.0	55.5	57.8	57.4	49.6	52.5	56.5	48.9	46.1
Letras hipotecarias	9.4	46.8	50.6	43.1	35.3	25.5	21.4	20.6	17.7	16.1
Bonos	0.6	0.6	2.2	2.4	1.5	1.2	3.3	6.4	9.1	11.1
Depósitos a Plazo	61.9	26.6	2.7	12.3	20.6	22.9	27.8	29.5	21.5	17.4
Acciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	1.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Marcel Mario y Arenas Alberto. P. 44. Vittas Dimitri y Iglesias Augusto. P. 25.

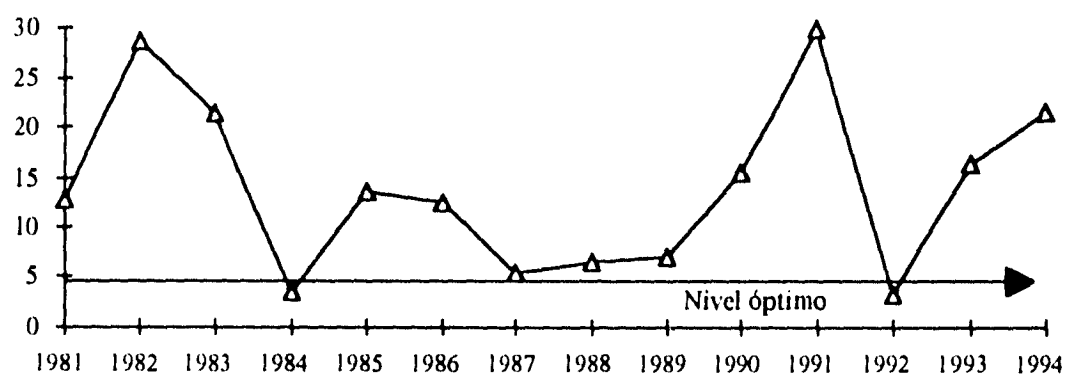
Es importante resaltar que los fondos de pensiones cobran una gran importancia en términos de la demanda de cada instrumento, en 1991 las AFP's tenían el 91% de todos los instrumentos emitidos por la tesorería, para el caso de las letras hipotecarias las AFP's tenían el 58.6% de toda la oferta, el 62% de los bonos de las empresas, el 41% de los instrumentos emitidos por el Banco Central, el 18.3% de los depósitos y bonos bancarios y el 8.5% de las acciones. Sumando, la cartera total de los fondos de pensiones en 1990

⁴³En los 90's las AFP comenzaron a exportar capitales y en el año de 1994, las inversiones en instrumentos extranjeros representaban el 1% del total de los fondos.

concentraban el 19.5% de los pasivos financieros del sistema y representaban el 40% de todos los créditos bancarios⁴⁴.

Uno de los aspectos más importantes del sistema es la rentabilidad que obtengan los fondos de pensiones, como se puede observar en la gráfica, ésta ha sido muy variada, a lo largo de los 12 años que se muestran, sin embargo, se alcanza a observar que en dos años, fue particularmente baja, en 1984 (2.9%) y en 1988 (4.8%), lo que muestra que aún durante un período relativamente inmaduro del mercado financiero chileno y durante una expansión económica relevante las tasas objetivo (cuando menos entre 4.5 y 5% anual) no se logran. Es necesario realizar más análisis sobre los niveles de rentabilidad necesarios en el contexto de un mercado mucho más maduro y con fondos de pensiones que en 1992 representaban el 34% del PIB y que se estima serán del 100% del PIB en el año 2020.

Rentabilidad real de los fondos



A lo anterior es necesario apuntar que se han relajado poco a poco las restricciones del manejo de los fondos lo cual ha permitido diversificar aún más las carteras de las AFP's contratando instrumentos de mayor rentabilidad, sin embargo, bajo este concepto cada vez se tendera a relajar la supervisión y el grado de confiabilidad de los instrumentos. También es necesario mencionar que será un problema crear un monto de activos financieros accesibles para las AFP's con volúmenes de recursos como los que se esperan para los próximos 25 años, a lo anterior, autoridades han mencionado algunas salidas como la exportación de capitales y la conversión de algunos activos a activos financieros, tales como infraestructura y concesiones públicas.

⁴⁴Socimer International Bank, CIEDESS. Estrategias para el Desarrollo de un Modelo Integrado de Seguridad Social. 1993. P.393. / Vittas Dimitri e Iglesias Augusto. Op. cit. / P. 26. Marcel Mario y Arenas Alberto. Op. cit. P. 46.

3.4. Algunas consideraciones sobre el nuevo sistema de pensiones.

Uno de los objetivos principales de la reforma al sistema de pensiones en Chile era terminar con el "costoso" sistema de reparto, sin embargo, como se ha observado, éste costo obedecía en gran medida a la estructura de beneficios del sistema y no propiamente a problemas de orden demográfico-estructural, por lo que las reformas de finales de los setentas redujeron en gran medida este problema, ya que se aumentaron los años necesarios para jubilarse y se eliminaron las pensiones por años de servicio, entre otras prestaciones⁴⁵. En ese sentido, el problema del sistema de reparto se había "corregido", en términos de recorte de beneficios. Debido a lo anterior se ha especulado en torno a que el nuevo sistema es menos oneroso, pero la reducción en los montos de las cotizaciones está dado por que es un sistema nuevo "sin carga pasiva" y a que es un sistema de no asegura beneficios (sistema de contribución definida). Además no se puede considerar que un sistema es barato en términos de que en promedio "el costo variable", es decir lo que reciben las AFP es mayor al 3%⁴⁶.

Para el caso de las pensiones que se obtendrán en el futuro, se mencionaron arriba múltiples ejercicios, en los cuales las variables que determinan la pensión (excepto el bono de reconocimiento) dependen directamente de la evolución económica general (ciclo económico). Se estima una tasa de rendimiento de 4.5% de los fondos para obtener una tasa de remplazo óptima (70%), sin embargo lo anterior implica densidad de aportes del 100%, variable poco estudiada y que a la luz de los primeros 12 años de funcionamiento del sistema ha mostrado no ajustarse a las proyecciones.

Otro argumento por el cuál se promueve la reforma es la necesidad de crear mecanismos para el financiamiento al desarrollo. En este sentido la introducción del sistema de capitalización impulsaría la generación de un mayor ahorro interno, (concentrado en instrumentos de largo plazo), por lo que era posible tomar estos recursos e involucrarlos en áreas de promoción al desarrollo, puesto que el Estado fija los instrumentos en los que deben invertirse los fondos del sistema. A este respecto, es necesario mencionar que esta premisa se da en términos de un sólo flujo, es decir, el ahorro (aportes) generado en el nuevo sistema incrementará el ahorro privado nacional, puesto que el sistema generará sus propios ciclos de consumo-ahorro, siendo el momento de instauración (1981) un ciclo largo

⁴⁵Se menciona que el sistema nuevo es más "barato", situación que es resultado directo de la reforma de 1979, puesto que si una persona coliza durante un mayor número de años, es posible "cobrarle menos" por una misma pensión, es por tal motivo, que los cálculos realizados para obtener una tasa de remplazo adecuada en el nuevo sistema necesitan de cotizaciones menores.

⁴⁶Es decir que el "costo de la competencia" ha sido elevado, en gran medida por los grandes gastos que realizan las AFP's en publicidad y pagos a vendedores.

en donde el ahorro será considerablemente mayor al consumo. Sin embargo (en un segundo flujo), el sistema antiguo, de reparto, dejará de recibir ingresos (ahorros), y continuará pagando un volumen importante de beneficios adquiridos; estos montos conformarán parte del déficit del sector público, por lo que se generará un proceso de des-ahorro. Es decir el gobierno deberá, para cubrir sus responsabilidades de liquidar el régimen de reparto, generar deuda y si los fondos de pensiones se destinan hacia instrumentos de deuda pública, el efecto de ahorro neto podría considerarse cero.

Para el periodo de análisis la valoración de este incremento de ahorro privado es complicada por efectos provocados por los choques externos de inicios de los 80's, en donde la reducción del ahorro fue compensada por esfuerzos fiscales y un incremento del ahorro privado no previsional de más de 4 puntos del PIB durante 1982-1983. Para el período posterior a la crisis el incremento en el ahorro previsional sólo alcanza el 3% del producto, no reflejándose una relación clara entre el incremento en el ahorro previsional y la formación bruta de capital fijo.⁴⁷ En este sentido, la generación de un mayor ahorro por parte de la introducción del sistema de pensiones es relativo, ya que el mayor esfuerzo lo realiza el gobierno.

También es necesario agregar que es probable que en el largo plazo la economía chilena sufra un problema de ajustes en términos del ciclo ahorro-consumo provocados por el régimen de capitalización individual.

Para analizar los efectos de la liquidación del sistema previsional en la economía podemos sintetizar en la siguiente ecuación:

Si tenemos que el financiamiento de la inversión estará dado por la ecuación:

$$I = AP + [T - (\alpha + \beta + \delta + \varepsilon) - GR] + (\tau - P) + (MX)$$

En donde:

I = Inversión.

AP = Ahorro privado

T = Impuestos

α = Gastos en pensiones mínimas

β = Pagos de bono de reconocimiento

⁴⁷El coeficiente de inversión pasó de 16.6% en 1980 a 18% en 1992. CEPAL. Estudio económico de América Latina y el Caribe, Chile. 1993. Marcel Mario y Arenas Alberto. Reformas a la seguridad social en Chile. BID, Monografías No. 5. P. 43.

δ = Gastos en pensiones mínimas
 ε = Pago de pensiones del viejo sistema
 GR = Resto de gastos corrientes del gobierno
 τ = Recaudaciones del sistema previsional
 P = Pensiones del nuevo sistema
 MX = Sector externo

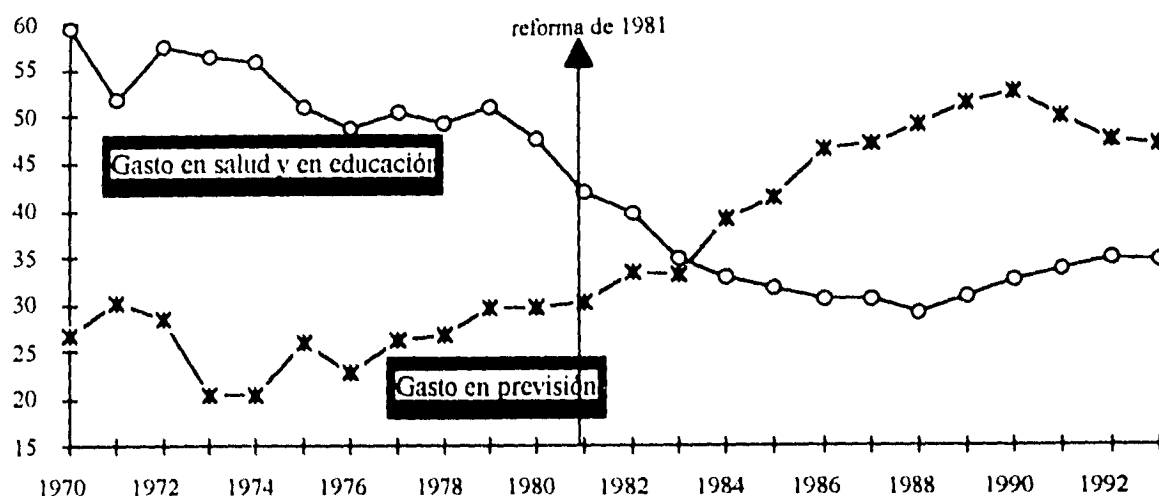
El saldo de el componente ($\tau - P$) fue compensado por el ajuste de las finanzas públicas dado por los incrementos de α , β , δ , ε , además se observaron cambios en GR , en donde se generaron para el período substanciales recortes, para el caso de T , hubo una reducción en las tasas impositivas⁴⁸. Como ya se mencionó para el caso de AP, hubo incrementos y el sector externo contribuyó de manera errática durante todo el período no siendo un factor determinante (exceptuando el efecto negativo de principios de los ochentas). De la ecuación podemos afirmar que existen cinco maneras de llevar a cabo el ajuste: a) mediante la emisión de instrumentos financieros por parte del gobierno (el efecto es nulo, actúa como si el sistema de reparto estuviera respaldado por dichos instrumentos), en 1994 el 38% de los fondos se encontraban invertidos en instrumentos de emisores estatales, sin embargo este monto llegó a ser casi el 50% en 1986 (no hay una generación de ahorro neto). b) la privatización de empresas públicas, en este sentido se incrementa el ahorro, sin embargo no existe un aumento del acervo del capital nacional, c) Contratación de deuda externa por el sector público, a este respecto el gobierno no ha decidido optar por este mecanismo, d) reducción de los gastos en α , β , δ , ε , a este respecto, es posible que los beneficios públicos sean revisados, pero el ahorro resultante de un ajuste en este rublo sería independiente de la realización de una reforma o la continuación del antiguo régimen (modificándolo) y e) reducción del gasto público en otras áreas, a este respecto a medida que ha ido aumentando el gasto previsional, el gobierno ha ido reduciendo los gastos en otros rubros, tal es el caso de la salud y la educación, como lo muestra la gráfica.

El incremento en el gasto previsional dado por α , β , δ , ε , pasa del 29% del gasto social en 1980 al 46% en 1993, estas erogaciones representaron para ese mismo año el 28% de los gastos totales del gobierno, Los gastos en salud en se reducen de 14% del gasto social en 1980 a el 9.9% en 1993 y los de educación de 33% a 24%⁴⁹.

⁴⁸Se redujo hacia mitad de los ochentas la tasa de impuesto al ingreso de las empresas del 46 al 10%. Edwards Sebastián y Alejandra Cox. Op. cit. P. 226.

⁴⁹Boletín Mensual del Banco Central de Chile, varios números.

Gasto previsional, en salud y educación (como % del gasto social total)



Por todo lo anterior podemos resumir que el nuevo régimen de capitalización se encuentra lejos de generar por sí mismo beneficios netos al comportamiento del ahorro y la inversión (sobre todo la generación de acervos netos de capital), a lo anterior José Pablo Arellano menciona que "Debe subrayarse que cuando aumenta la inversión (y el capital) lo hace en respuesta a cambios ocurridos en la política gubernamental (no a la reforma al programa de pensiones), tales como un aumento en el ahorro externo, una disminución en el gasto público o un aumento en los impuestos. La introducción de un sistema que acumule reservas no es una condición suficiente para el aumento de la inversión y el acervo de capital. Por lo que la reforma previsional tendrá mayores consecuencias para la distribución y el control de la propiedad del capital que para su volumen"⁵⁰.

Es claro que un sistema de seguridad social (como el antiguo sistema de Chile) es capaz de generar ahorro si se ajustan las beneficios con las contribuciones, sin embargo, en la práctica los recursos de este tipo de instituciones no son manejados con objetivos claros (especialmente de acumulación de fondos), lo que provoca que el sistema promueva una canastas de beneficios mayores a las contribuciones, lo anterior sí provoca reducciones en el ahorro. La opción de liquidar el sistema de reparto implica un esfuerzo fiscal grande, que obliga a una mayor generación de ahorro público, para financiar el déficit, por lo que es necesario aclarar que el incremento en el ahorro resultado del nuevo sistema debe

⁵⁰ Arellano José Pablo. El efecto de la seguridad social en el ahorro y el desarrollo. En Mesa Lago. La crisis de la seguridad social y la atención a la salud.

entenderse como un elemento exógeno al sistema de capitalización y más bien se debe al esfuerzo fiscal.

En teoría el déficit provocado por el mayor consumo de una generación debiese ser pagado por una generación siguiente; este pago se realizará vía presupuesto público, como resultado de la disminución en otros gastos, por lo que "indirectamente", las generaciones de hoy están pagando el déficit del sistema antiguo.

Otro aspecto relevante de la discusión son las rentabilidades extraordinarias que generaron los fondos en los últimos años, las cuales implican un costo no definido, en términos de que no existe plena eficiencia en la socialización de los repagos (especialmente en los instrumentos del gobierno). Queda claro que una rentabilidad del 4.5 a 5% en el largo plazo es de "equilibrio", tanto para el sistema de capitalización como para el sistema financiero en su conjunto, sin embargo, rentabilidades de los fondos de 14% en los primeros 14 años de funcionamiento, implican un esfuerzo social muy grande y a pesar de que la economía chilena transitó por una etapa de crecimiento sostenido en los últimos diez años, las condiciones para liquidar la deuda previsional (el costo de la transición) pueden ser muy diversas.

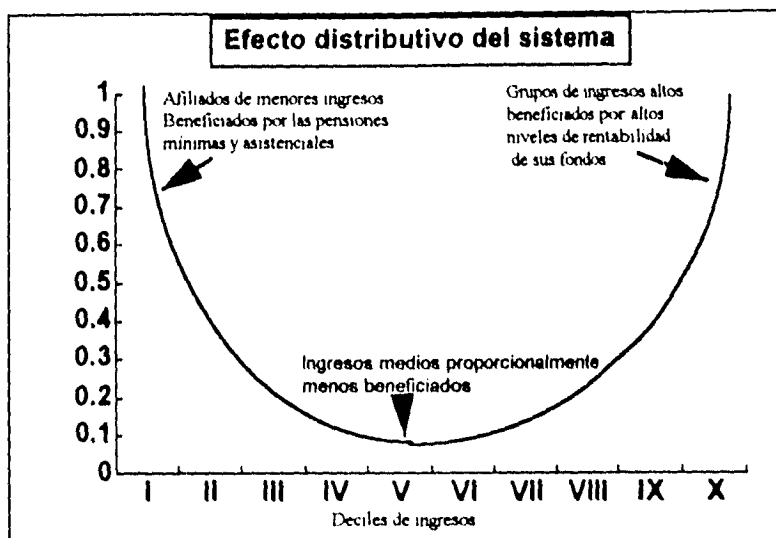
Es claro que la transición de un régimen de reparto hacia uno de capitalización implica transferencias, puesto que alguna generación tendrá que financiar el déficit previsional del antiguo sistema; lo más importantes será tratar de que las transferencias no afecten la distribución del ingreso.

Para el caso del nuevo sistema pudiese pensarse que frente a un sistema de reparto éste tiene un efecto neutro en la distribución del ingreso, sin embargo algunos estudios (Marcell y Arenas) afirman que la actual estructura de funcionamiento provoca efectos en la distribución del ingreso, en dos sentidos, por un lado las tasas de rentabilidad de los fondos cambian acorde con el nivel de ingreso imponible, así para 1994 entre un ingreso de 115 dólares mensuales y uno de 1500, había una diferencia de 6 puntos de interés, lo que en el largo plazo tendrá efectos distributivos mayores⁵¹. Por otro lado la población de menores recursos recibe apoyos por pensiones mínimas y asistenciales, lo que implica una transferencia que hasta ahora ha sido redistributiva puesto que se estima que en 1987 el 20% de la población más pobre recibió el 50% de los beneficios por concepto de pensiones

⁵¹Esta tendencia parece acentuarse con el tiempo ya que Marcel y Arenas calculan para el período de 1981-87 diferenciales de rendimiento de 3.4 puntos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

asistenciales, con una incidencia hasta del 73% para el 40% de la población más pobre⁵². Esto provoca un efecto de (U) en la distribución del ingreso, puesto que los grupos de más altos ingresos se benefician de mayores niveles de rentabilidad de sus fondos y los grupos de bajos ingresos de los programas gubernamentales.



En cuanto a la cobertura, el antiguo sistema había alcanzado niveles aceptables, e incluso por arriba de la mayoría de los países de América Latina⁵³, la reforma suponía que se incrementaría la participación de ciertos grupos sociales, puesto los trabajadores estarían más dispuestos a cotizar, dada la relación directa entre aportes y beneficios, además se pensaba que el sistema sería sumamente atractivo para los trabajadores independientes. Como ya se mencionó arriba los niveles de cobertura del sistema han sido menores a los del viejo sistema, por lo que en este punto el sistema ha fracasado, al respecto José Pablo Arellano menciona: "El hecho de que actualmente haya menos personas protegidas por el sistema de pensiones, indica que la población tiene un peor sistema de seguridad social"⁵⁴.

⁵²Hasta el 30% de la población recibió el 62%, siendo uno de los programas sociales del gobierno con mayor eficiencia. Otros estudios de la CEPAL muestran que la poca incidencia de redistributiva del sistema de pensiones, puesto que si se compara el porcentaje de las transferencias que reciben los distintos grupos de ingreso por las pensiones con el volumen de impuestos que estos transfieren al gobierno, tenemos que el porcentaje de las pensiones sobre la captación de impuestos de el 40% más pobre de la población en 1991 fue de 42% mientras que para el 20% más rico fue de 25%, sin embargo, para el mismo año la incidencia distributiva neta (saldo de transferencias-impuestos) para el 40% más pobre fue de 2% del PIB, mientras que para el 20% más rico fue de -8.2% del PIB. Lo anterior muestra el papel neutro de las pensiones. Raczynski Dagmar, Cominetti Rossella. La política social en Chile: panorama de sus reformas. CEPAL, Serie Reformas de Política Pública No. 19. Cuadro 6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La política fiscal en Chile: 1985-1991. CEPAL, PNUD. 1993. Cuadro 5.

⁵³En 1970 Chile era uno de los países con mayor cobertura en América Latina (79% de la PEA) solo atrás de Uruguay con 95% de la PEA. Mesa-Lago Carmelo. Social security and prospects for equity in Latin America. Op. cit. P. 50.

⁵⁴Arellano Jose Pablo. Una mirada crítica a la reforma previsional de 1981. En Sistema Privado de Pensiones en Chile. Centro de Estudios Públicos. 1988. P. 132.

Todo sistema de pensiones hacia el siglo XXI debe establecerse como premisa básica la cobertura universal, puesto que como se observará en el capítulo 4 los "no cubiertos de hoy" provocarán una carga social mayor para cuando la sociedad enfrente el cambio demográfico de los próximos 50 años.

Por todo lo expuesto anteriormente podemos afirmar que los resultados que arrojan los primeros 12 años del nuevo sistema de pensiones si bien no son concluyentes, en términos de su relativa inmadurez, si reflejan que no se están cumpliendo las expectativas generadas al inicio de la reforma en términos de beneficio social.

En Chile se decidió optar por este sistema de capitalización, lo que en términos generales es un paso atrás en cuanto al principio básico de la seguridad social que es el asegurar los ingresos a lo largo del ciclo de vida.

3.5. Reflexiones finales al modelo chileno

Chile es uno de los primeros países del mundo que reformaron drásticamente su sistema de pensiones. El gobierno militar decidió liquidar el sistema de reparto e instrumentar un sistema de capitalización. Este hecho ha levantado una gran polémica (especialmente en América Latina) acerca de la conveniencia de liquidar un sistema de reparto. De la información presentada en el capítulo podemos concluir lo siguiente:

El sistema anterior a la reforma de 1981 era sumamente costoso puesto que la "canasta de beneficios" que otorgaba era sumamente amplia y no se correspondía con el nivel de las contribuciones. Además existía una gran heterogeneidad en los beneficios que otorgaban los distintos subsistemas. Las tasas de contribución como porcentaje del salario eran sumamente altas e igualmente heterogéneas. Sin embargo, un punto importante que es necesario señalar es el hecho de que el sistema contaba con un alto nivel de cobertura.

Después de la reforma de 1979, es posible afirmar que el sistema se encontraba en mejores condiciones, por lo que la conveniencia de liquidar el sistema de reparto es sumamente discutible, dados los siguientes elementos:

- Los niveles de cobertura del sistema nuevo son menores que los alcanzados por el antiguo sistema. También la brecha entre afiliados y cotizantes cada vez se hace mayor.

- Los montos de las pensiones mínimas y asistenciales no se pueden considerar como ingresos de remplazo suficientes, puesto que son inferiores al salario mínimo de la economía.
- La tasa de remplazo óptima está sujeta a los niveles de rentabilidad de los fondos y a la densidad de los aportes. En cuanto al primer elemento es muy probable que los fondos generen la rentabilidad óptima, sin embargo, para el segundo, la evidencia de los 14 años de funcionamiento del sistema muestra que muchos afiliados no alcanzarán una tasa de densidad de aportes adecuada.
- Dados los niveles de cobertura y las densidades en los aportes observados, los gastos por concepto de pensiones mínimas y asistenciales serán mucho mayores que los estimados por el Estado.
- Gran parte de los recursos del sistema de capitalización se encuentran invertidos en instrumentos del gobierno, por lo que podemos afirmar que en la transición un déficit del sistema previsional es convertido en deuda pública, lo que puede provocar efectos considerables en la distribución del ingreso, dependiendo del tratamiento que se de a esta deuda y el uso de los fondos de pensiones.
- Si bien un sistema de capitalización genera un mayor nivel de ahorro, la liquidación del sistema de reparto provocará un desahorro del sector público. El incremento en el gasto previsional del gobierno provocará que se realicen ajustes en el presupuesto, afectando otros rubros de interés social.
- No se cuenta con evidencia clara sobre el efecto neto en la generación de ahorros, ni mucho menos en la contribución de la reforma a la generación de acervos netos en la economía durante el período de transición.

Por lo anterior el gobierno chileno realizó una reforma que partió de la discusión del financiamiento y costo del sistema. Tal vez se habría reformado el sistema de forma distinta si la discusión se hubiese centrado en lograr un acuerdo sobre el nivel de vida que la sociedad chilena daría a los retirados.

Capítulo 4

CONCLUSIONES. "EL PERFIL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES"

Los sistemas de pensiones a finales de siglo pasan por una etapa de transición, sin embargo la discusión sobre este aspecto se centra principalmente en los costos y los mecanismos de financiamiento, por lo que es necesario retomar lo que considero es el punto central de la discusión, el nivel de vida que la sociedad estará dispuesta a dar a los que terminan su vida laboral. Una vez llegado a este acuerdo, entonces se pueden plantear diversos esquemas para lograr este objetivo, sin olvidar que el objetivo principal de todo sistema de pensiones es asegurar un nivel de ingresos en el retiro. La generación de ahorro y la eficiencia del mercado laboral son aspectos relevantes de la discusión pero siempre dependerán de lo que se decida en términos del nivel de beneficios acordado.

4.1. Transición demográfica.

Uno de los elementos que mayor impacto tiene sobre los sistemas de pensiones es la transición demográfica. Hoy en día, la mayoría de los sistemas de pensiones organizados por los Estados cuentan con niveles de capitalización insuficientes para afrontar por sí mismos el envejecimiento social, por lo que es muy probable que en las próximas décadas los países tengan que socializar (vía presupuesto público) el costoso retiro de grandes segmentos de población de la actividad económica¹.

Este efecto demográfico en la actualidad afecta a la mayoría de los países desarrollados, especialmente de Europa, en donde Suecia, Noruega (y en general los miembros de la OCDE) se encuentran en plena etapa transicional². Sin embargo, para países como Chile y México este efecto todavía no es tan importante, puesto que la población de más de 65 años es el 6.6% y 4.8% del total respectivamente, siendo México uno de los países más jóvenes de América Latina y Chile uno de los más "viejos" (junto con Uruguay 11% y Argentina 9%).

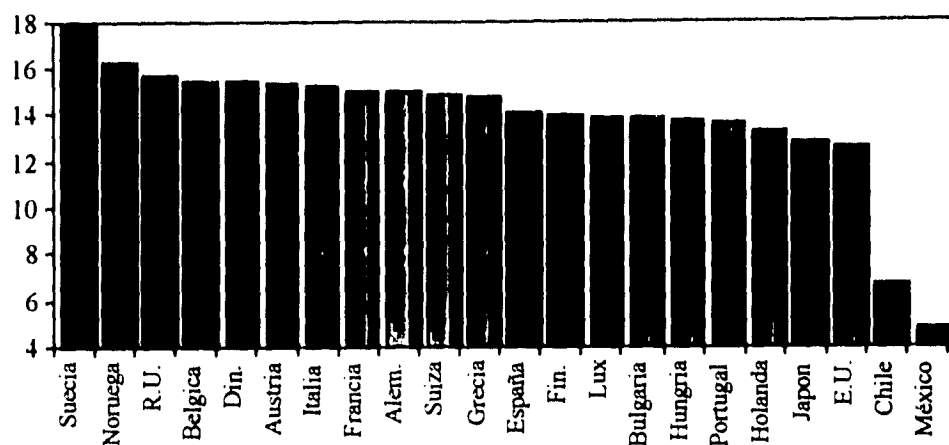
Como se observó en los capítulos 2 y 3 los sistemas de pensiones en América Latina y en especial los de Chile y México sufren de problemas financieros antes de que la población envejeciera. Para Chile la situación que enfrentaba el antiguo sistema de pensiones hacia

¹También existen muchos planes privados que no cuentan con adecuados niveles de capitalización, sin embargo, se encuentran supeditados al patrón de envejecimiento que tenga la población objetivo del plan.

²Department of Commerce, International Population Reports. An Aging world II.

mediados de los setentas obligó al gobierno a tomar medidas estrictas para evitar que el costo previsional alcanzara montos incontrolables³.

Población de más de 65 años como % de la población total

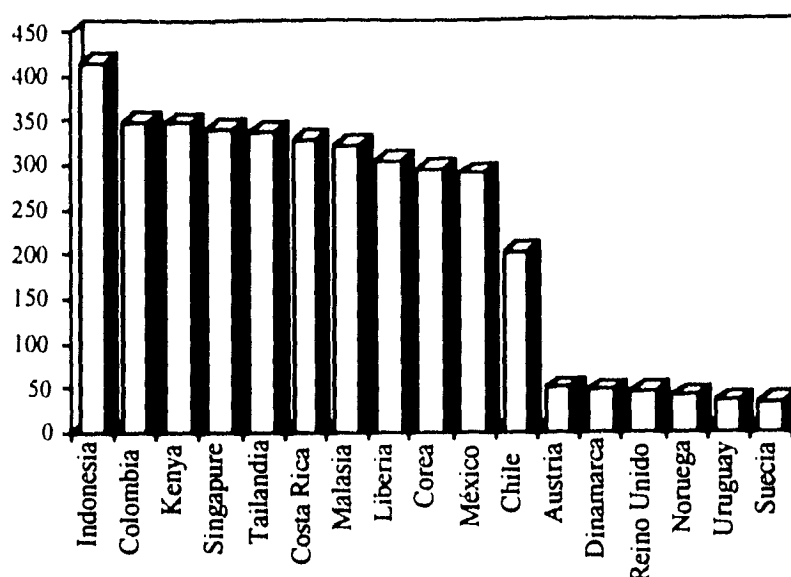


En el caso de México la situación presenta graves problemas, por lo que es necesario que se tomen medidas hoy, puesto que México se encuentra entre los diez países que tendrán mayores tasas de incremento en su población adulta (mayor de 65 años) en los siguientes 30 años, con aumentos del 290%, mientras que para Chile el efecto será menor (200%)⁴. Frente a lo anterior, es claro que desde hoy y hasta el primer cuarto del siglo XXI podemos considerar que será un período de transición en el que se deberá delimitar, en primer lugar el nivel de beneficios (o piso básico de ingresos) en la vejez y posteriormente cuáles serán las fuentes de financiamiento más adecuadas para lograr este objetivo. Como se observó en los capítulos 2 y 3, en Chile se optó por no definir claramente los beneficios y priorizar la eficiencia económica del sistema; para México todavía no se decide acerca del nivel de ingresos que se otorgará, sin embargo la discusión se encuentra centrada más hacia el lado del financiamiento y no en un acuerdo social para los ingresos de retiro.

³El gran desbalance del sistema previsional chileno se encontraba dado en gran medida por el gran número de beneficios que aportaba sin una contrapartida en contribuciones, por otro lado diversos autores señalan a la ineficiencia administrativa como otro elemento adverso al sistema.

⁴Department of Commerce, *Internacional Population Reports. An Aging world II.*

Incremento en el porcentaje de personas de más de 65 años
(1990-2025)



Los principales problemas resultan de las deficiencias en los niveles de capitalización, los cuales se deben principalmente a que los sistemas de pensiones fueron creados bajo esquemas de seguro social con un cierto control actuarial de las reservas, pero con el tiempo modificaron sus estructuras de beneficios acorde con las necesidades de la población, pensiones de carácter corporativo (sindicatos), etc. El uso que se daba a los fondos de pensiones fue orientándose hacia actividades menos rentables y las extensiones de beneficios sin una contrapartida en contribuciones provocaron que los sistemas fueran transitando hacia esquemas de "reparto puro".

En este sentido, para poder mantener los beneficios, la intervención del Estado ha tenido que ir en aumento. Para los países de la OCDE existen estimaciones sobre el margen que existe entre el valor presente de las contribuciones necesarias y el pago de pensiones, obteniéndose cifras de entre 216% en Francia, 200% en Japón, 186% en el Reino Unido, 160% en Alemania y 43% en Estados Unidos⁵. Lo anterior muestra el impacto que ha tenido, por un lado, el cambio demográfico, y por el otro, el desbalance que existe entre las contribuciones y los beneficios en estos países⁶. En el cuadro 31 se observa como ha

⁵Fischer Bernhard y Reisen Helmut. Pension fund investment from ageing to emerging markets.

⁶Además de estos dos factores es necesario agregar que en la mayoría de los sistemas de pensiones organizados por el Estado, no existe una regulación clara en cuanto al uso de los fondos, por lo que en muchos de los casos éstos se han utilizado para fines de carácter social, obteniéndose rentabilidades muy bajas o nulas. Lo anterior no es socialmente erróneo, sin embargo es necesario aplicar un ejercicio de costo beneficio social para definir el costo real de un déficit previsional causado por esta práctica.

evolucionado el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB, en donde países como Austria, Francia, Alemania, Suecia e Italia se encuentran bajo mucha presión puesto que el gasto en pensiones es muy superior a la media de la OCDE (8.9%)⁷.

Cuadro 31				
Gasto público en pensiones como porcentaje del PIB.				
	1960	1975	1980	1985
Australia	3.3	4.5	4.9	4.9
Austria	9.6	12.5	13.5	14.5
Bélgica	n.d.	10.5	11.9	n.d.
Canadá	2.8	3.7	4.4	5.4
Dinamarca	4.6	7.8	9.1	8.5
Finlandia	3.8	6.1	6.6	7.1
Francia	6.0	10.1	11.5	12.7
Alemania	9.7	12.6	12.1	11.8
Grecia	n.d.	4.8	5.8	10.7
Islandia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Irlanda	2.5	4.2	4.5	5.4
Italia	5.5	10.4	12.0	15.6
Japón	1.3	2.6	4.4	5.3
Luxemburgo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Holanda	4.0	8.9	11.0	10.5
Nueva Zelanda	4.3	5.3	7.6	8.1
Noruega	3.1	8.0	7.9	8.0
Portugal	n.d.	4.1	6.1	7.2
España	n.d.	4.3	7.3	8.6
Suecia**	4.4	7.7	10.9	12.4
Suiza	2.3	7.7	8.0	8.1
Reino Unido	4.0	6.0	6.3	6.7
E.U.	4.1	6.7	6.9	7.2
OECD	4.3	7.1	8.2	8.9
Chile*				3.5
México*		0.37	0.33	1.2

* Para Chile se tomó el año de 1989 y en México se realizó el cálculo para 1993.
 **Para Suecia el dato es de 1986.
 Fuente: Mitchell Olivia. Trends in retirement systems and lessons for reform. . Quinto Informe de Gobierno 1994. Unit of Social Statistics. The cost and financing the social services in Sweden in 1991.

A pesar de lo anterior, los sistemas de reparto normalmente cuentan con márgenes de maniobra relativamente amplios, sin embargo, el problema principal es que las tasas de dependencia demográfica en la actualidad son muy altas, por lo que mediante sistemas con bajos niveles de capitalización, cada vez será más difícil para la población activa mantener el esquema de beneficios para una población pasiva creciente⁸.

⁷Para el caso de Suecia, el incremento en el costo de las pensiones ha sido muy grande en los últimos 6 años, pasando de un 12.4% del PIB en 1986 a un 16.7% en 1991, representando el 44% de todos los gastos en bienestar social del país. Unit of Social Statistics. The cost and financing the social services in Sweden in 1991. P 5.

⁸El número de personas de 65 años y más por cada 100 habitantes de 20 a 64 años. An Aging Word II. Word Development Report 1993. World Bank.

Frente a esta tendencia, una de las opciones es el modificar el actual sistema de cuotas; estudios afirman que para hacer frente a este fenómeno será necesario aumentar las contribuciones substancialmente: en un 120% en Japón, 90% en Alemania, 60% en Francia y 76% en el Reino Unido. A pesar de que las contribuciones al sistema de pensiones en estos países no son demasiado altas (tomando en cuenta la madurez de los sistemas), incrementos de estas magnitudes implicarían graves problemas en términos de competitividad internacional. Cálculos afirman que para mantener el actual sistema en la Comunidad Europea, se tendrían que elevar las contribuciones de un promedio de 15% en 1990 a 26% en el año 2040⁹. Para México y Chile, las tasas de dependencia son relativamente bajas 12.2 y 18.6, sin embargo, los sistemas se encuentran en graves problemas financieros, en el caso de Chile la transición a un esquema privado de plena capitalización, dejó para el Estado un gran déficit, además de que se tuvo que modificar el esquema de beneficios (especialmente en edades de retiro antes de la privatización) y aún así las contribuciones al sistema son relativamente altas para la estructura de edades del país, 13%¹⁰. Lo importante es que el gobierno partió de la reducción de beneficios para realizar la reforma.

Cuadro 32			
Tasas de dependencia demográfica*			
	1990	2010	2025
Austria	25	30	40
Bélgica	25	29	42
Dinamarca	26	30	42
Francia	24	27	38
Alemania	24	34	42
Grecia	23	34	42
Italia	24	34	44
Luxemburgo	21	30	46
Noruega	28	26	38
Suecia	31	34	43
Reino Unido	27	29	39
E.U.	21	22	34
Australia	19	22	32
Canadá	19	24	38
Nueva Zelanda	20	24	36
Japón	19	37	49
México**	7.2	n.d.	12.2
Chile**	10.2	n.d.	18.6

*Número de personas de 65 años y más por cada 100 persona de 24 a 64 años.
 **Per. de 65 años y más por cada 100 per. de 15 a 64 años. U.S An Aging Word II.

⁹Fischer Bernhard y Reisen Helmut. *Pension fund investment from ageing to emerging markets*. Op. cit. P. 6.

¹⁰Porcentaje sobre el salario. Es un promedio que incluye la cuota fija y la variable de la contribución (ver capítulo 2).

En México las contribuciones al sistema son de 8.5%, además de que se cuenta con un sistema de ahorro adicional de capitalización plena que actúa como un segundo pilar; pero es necesario mencionar que es uno de los sistemas más sensibles al cambio demográfico, puesto que la tasa de crecimiento de sus pensionados avanza al 5.7% y la de sus afiliados al 2.6%¹¹.

Mientras las tasas de dependencia van en aumento, el empleo no crece, es decir, el fenómeno de finales de siglo es un desempleo generalizado en las economías desarrolladas y en desarrollo¹². El desempleo en los países desarrollados se ha incrementado a niveles poco sostenibles, para el caso de Alemania este es de 10%, Francia 12%, Italia 11.9%, España 24%, Reino Unido 8.2%, Bélgica 12.7%, Finlandia 17%, Canadá 10% y Estados Unidos 5.8%¹³. Para ciertos analistas, este fenómeno impactará fuertemente las finanzas de los sistemas de reparto

Una de las opciones que se plantean ante el envejecimiento de la población, especialmente en los países de Europa (con población madura), es la inmigración, sin embargo, es poco lógico pensar en inmigración en países de alto desempleo, por lo que este factor no apoyará en el futuro a las finanzas de los sistemas de reparto¹⁴.

En el caso de México, la tasa de crecimiento del empleo ha estado estancada durante los últimos 15 años¹⁵ y en Chile a pesar de que su economía ha tenido un crecimiento sostenido la tasa de desempleo no se ha reducido y actualmente es del 6.2%¹⁶.

Las altas tasas de desempleo y el aumento de los mercados informales también tienen un impacto negativo sobre los sistemas de capitalización, puesto que reducen la tasa de densidad de aportes, afectando así las tasas de remplazo del sistema. Para los países desarrollados esto implicará que cada vez un mayor número de personas enfrente problemas con sus ingresos para la vejez y tengan que ser compensados por apoyos gubernamentales. En Chile el Estado se comprometió a otorgar una pensión mínima o bien pensiones

¹¹ Promedios para el período 1995-2015. IMSS. Diagnostico. Marzo de 1995.

¹² Exceptuando a la región de Asia.

¹³ OIT. El trabajo en el Mundo 1995. Cuadro 21.

¹⁴ Además estudios afirman que, por ejemplo Francia necesitaría al menos 1 millón de inmigrantes al año, para cumplir la cuota de cotizantes necesaria para sostener el sistema de reparto (300 mil al año) durante el período 2005-2020. Fischer Bernhard y Reisen Helmut. Pension fund investment from ageing to emerging markets.

¹⁵ El IMSS ha incorporado a cerca a 5.3 millones de trabajadores en el período de 1980-marzo 1995. Sin embargo, la oferta de trabajo supera el millón de empleos al año, lo cual muestra que uno de los problemas que tiene el sistema es su baja capacidad de incorporar a "los nuevos empleos del país", los informales.

¹⁶ La tasa de crecimiento de los cotizantes fue de 5% anual en los últimos cinco años. Superintendencia de Administradoras de Pensiones. Estadísticas del sistema Chileno de pensiones. 1994.

asistenciales, y bajo este escenario de bajo empleo, los grupos de retirados que necesitarán estos apoyos irán en ascenso, lo anterior generará presiones en las finanzas públicas de estos países.

Otro de los aspectos que impacta a cualquier sistema de pensiones sin plena capitalización es el incremento en la esperanza de vida, la cuál incide sobre el número de años promedio que se pagan las pensiones. En los últimos 30 años la esperanza de vida de la mayoría de los países ha sufrido un cambio drástico, sobre todo para países como México y Chile en donde la población "ganó" 14 y 18 años respectivamente. El impacto que tiene un incremento de esta magnitud sobre un sistema (sin llevar a cabo modificaciones en cuotas) es mayor. Si a esto sumamos que gran parte de los sistemas de pensiones otorgan beneficios a sobrevivientes, tenemos que en muchos casos el número de años promedio de pensiones pagadas supera el de cotizaciones¹⁷.

Cuadro 33			
Esperanza de vida al nacer (años)			
	1960	1990	Variación
Alemania	69	76	7
Australia	71	77	6
Austria	69	76	7
Bélgica	70	76	6
Canadá	71	77	6
Chile	55	73	18
E.U.	70	76	6
España	68	76	8
Francia	70	77	7
Holanda	73	77	4
Italia	68	77	9
Japón	68	79	11
México	56	70	14
Nueva Zelanda	71	75	4
Reino Unido	71	76	5
Suecia	73	78	5

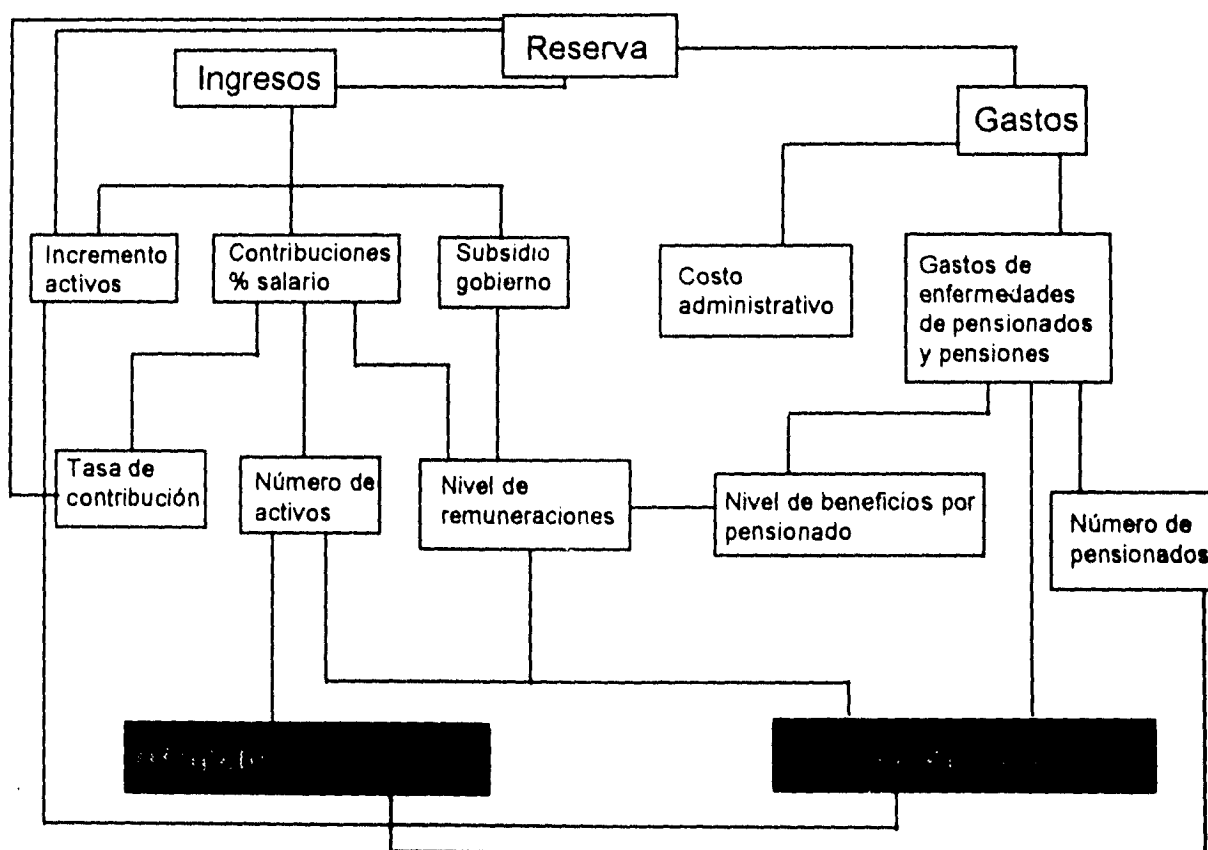
World Development Report 1993. World Bank

Como se ha señalado, los sistemas de pensiones (en especial los de beneficios definidos) tienen una gran interdependencia con el comportamiento de las variables demográficas y la evolución económica. Como se muestra en el diagrama, las variables demográficas influyen sobre el número de personas que contribuyen al sistema (activos) y sobre el número de personas que estarán recibiendo beneficios (pasivos). Por otro lado, la evolución económica estará determinando el nivel de las remuneraciones, el número de contribuyentes (activos),

¹⁷Los beneficios por pensiones de sobrevivencia varían en cada país, sin embargo, la mayoría de estos beneficios exceden el "paquete" proporcional a las cuotas realizadas.

dado por el nivel de empleo de la economía y el rendimiento de los fondos. Con esta base se determinarán los factores claves del sistema, que serán el nivel de las contribuciones y los montos, el nivel de subsidios necesario y el monto de las pensiones. Debe estar claro el nivel de interdependencia que tienen la evolución de la economía y el cambio demográfico sobre el monto de la contribución necesaria y volumen de beneficios por persona, puesto el ajuste ante cambios demográficos y económicos en sistemas de pensiones con estas características estará dado por una relación de contribuciones y beneficios.

EL CAMBIO DEMOGRAFICO Y LA EVOLUCION ECONOMICA Y UN SISTEMA DE PENSIONES DE BENEFICIOS DEFINIDOS



4.2. Transición de los sistemas de pensiones

El costo de la reforma de los sistemas de pensiones de cara al siglo XXI va a ser muy grande, especialmente para aquellos sistemas que operan bajo niveles de "reparto puro". Para estos sistemas (de transferencias intergeneracionales) donde los trabajadores en activo pagan por los que se van retirando, una transición hacia sistemas de capitalización necesariamente obliga a que algunos trabajadores "paguen doble", es decir, sus cotizaciones al nuevo sistema y aportaciones adicionales para financiar al déficit del viejo sistema. La

pregunta es ¿si es posible establecer un mecanismo eficiente para que durante la transición, las transferencias generacionales sean lo más bajas posibles?; estudios (Falkingham y Johnson) afirman que no es posible lograr un "óptimo de Pareto" durante la transición de un sistema de pensiones de reparto hacia uno de capitalización, ya que necesariamente algún grupo social deberá pagar la deuda (en términos de beneficios ganados) o bien el déficit previsional.¹⁸

Por otro lado, se pueden aplicar políticas para que los pagos del sistema de reparto sean "eficientemente socializados", por ejemplo: cuando se transita de un sistema de reparto financiado por impuestos a la nómina hacia un sistema de capitalización y el Estado absorbe el déficit previsional, se puede evitar caer en problemas graves de transferencias si el gobierno esteriliza la deuda y la mantiene constante (no la liquida). Sin embargo, cualquier liquidación de la misma implicará transferencias. Es por eso que muchos autores afirman que en la práctica el sistema no se liquida, sino se continúa, como deuda pública de largo plazo.

En este sentido ha habido algunas experiencias como la tratada en el capítulo 2 con el sistema chileno, en términos, de la liquidación del sistema de reparto y la instauración de un sistema de capitalización, sin embargo, como ya se mencionó, se requiere de un Estado sano financieramente hablando y la capacidad política de reducir beneficios a la población, además de que en la actualidad el nuevo sistema ha generado marginación en cuanto a la cobertura, lo que definitivamente descalifica la reforma en todos sentidos¹⁹.

Por otro lado es posible financiar la transición, financiando con incremento a las cuotas (a empresas y trabajadores) el déficit del sistema de reparto, tal como sucedió en el caso de Argentina, sin embargo, como se menciona arriba, el aumento de cuotas, reduce significativamente la competitividad internacional de un país, situación que no se daba en el pasado con economías cerradas²⁰. Además de que incrementos acelerados en las tasas de

¹⁸Una modificación eficiente de los sistemas de pensiones en el sentido de Pareto, implicaría llegar a un punto en el cual no sería factible mejorar a un individuo sin empeorar a otro. Varian Hal. Análisis microeconómico. P. 265.

¹⁹Para poder llevar a cabo una reforma como la que se realizó en Chile es necesario que el Estado genere grandes volúmenes de ahorro. El gobierno chileno en los últimos años ha tenido tasas de ahorro del 7% del PIB (1987-1991); además de que la deuda pública total (interna y externa) en 1991 sumó solamente 11 mil millones de dólares. Por lo anterior podemos afirmar que finanzas públicas sanas es una precondición para liquidar un sistema de reparto. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la liquidación trae consigo problemas de carácter social y distributivo que hacen esta opción poco deseable. McGreevey William. Social Security in Latin America, issues and options for the World Bank. Cuadro 2 y 3.

²⁰Shulthess Walter y Demarco Gustavo. Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma. CEPAL y PNUD.

contribución producen efectos de distorsión en el mercado laboral²¹, sobre todo en la distribución del ingreso, puesto que en economías como las latinoamericanas que no cuentan con sistemas de cobertura universal, el costo de la seguridad es trasladado por la estructura productiva hacia los consumidores, produciéndose un fenómeno en donde grupos marginados de la seguridad social pagan (vía aumento en el costo de los productos) parte del costo pero no reciben beneficios²².

Tal parece que las opciones para la reforma de los sistemas de pensiones son pocas y la alternativa de liquidar un sistema de reparto es una sumamente complicada, además de que los resultados que arrojan las recientes experiencias no son muy alentadores, por lo tanto, es necesario reflexionar aún más sobre nuevas alternativas que permitan avanzar tanto en una reducción de costos (o cuando menos una mejor socialización de éstos) pero alcanzando cada vez mayores niveles de cobertura.

Es decir, los argumentos vertidos en torno a la necesidad de que un sistema de capitalización para que por sí mismo reduzca el costo de las pensiones son sumamente débiles, puesto que como se observó, para el caso chileno no existe una disminución neta de costos resultado de la transición misma²³, en cambio, la baja de costos esta dada por la reducción de los beneficios, la cuál se realizó antes de la instauración del sistema de capitalización. Por lo tanto, lo que si es posible es bajar las erogaciones de un plan de pensiones de reparto, mediante la modificación de la "canasta de beneficios" como sucedió en Chile.

Otro argumento que se plantea, es el supuesto hecho de que los sistemas de pensiones de contribuciones definidas incrementan el ahorro nacional, situación que debe ser estudiada a mayor profundidad, en términos de los efectos que provocan los sistemas frente a los planes de consumo y ahorro de los individuos²⁴.

²¹ Atkinson. *Economía*. 1994. Mc Greevey William. Op. cit.

²² McGreevey William. Op. cit. P. 10.

²³ Costos no en el sentido de las cotizaciones que si se redujeron, sino el monto de recursos que se deben erogar por pensiones anualmente.

²⁴ Al respecto Feldstein afirma que el ahorro se ve reducido como consecuencia de la operación de un sistema de reparto "Las contribuciones de la seguridad social de hoy se utilizan para pagar los beneficios de hoy y no acumular para los pagos a futuro, por tanto, se produce una reducción del monto del capital nacional y por tanto el ingreso es menor..... por lo tanto, un sistema de reparto reduce el nivel agregado de los ahorros y reduce el nivel de ingreso de la economía". En este sentido, Felstein afirma que la introducción de un sistema de pensiones afecta las decisiones de consumo-ahorro de los individuos. Al respecto Atkinson afirma que un programa de seguro social (pensiones), visto desde el punto de vista de que los beneficios están ligados a las contribuciones no altera la restricción presupuestaria de las personas, por lo que no varía su consumo, es decir, en un modelo de dos períodos (trabajo y retiro), el consumo es el óptimo. Entonces bajo un programa de pensiones obligatorias, los trabajadores ya no se preocupan en ahorrar más para el segundo período, sin embargo, tendrán que aportar las contribuciones necesarias del sistema de pensiones

Para poder ejemplificar mejor estos conceptos se puede establecer un sistema de pensiones y analizarlo en términos de un modelo de consumo de dos periodos (periodo activo y periodo de retiro) entonces el consumo estaría dado por:

$$C_1 + \frac{C_2}{1+r} = y_1 + \frac{y_2}{1+r} - c + \frac{b}{1+r}$$

En donde (b) son los beneficios que otorga el sistema y (c) las contribuciones realizadas al sistema. Si tenemos que los beneficios guardan una relación (g) con las contribuciones entonces tendríamos que:

$$C_1 + \frac{C_2}{1+r} = y_1 + \frac{y_2}{1+r} - c \left(1 - \frac{1+g}{1+r} \frac{c}{c} \right)$$

En tal sentido, si (c) se mantiene constante en la ecuación, y el factor (g) es igual a (r), entonces, los beneficios son iguales a las contribuciones y se ajustan los dos periodos, por lo que no existe ningún efecto en términos de generación de ahorro, puesto que el ahorro personal de un individuo será reducido en el mismo monto que la contribución. En el caso de que (g) sea diferente a (r), entonces el sistema estaría otorgando un rendimiento en los fondos mayor que el mercado, y si hay diferencias en (c), entonces los beneficios no estarán relacionados con las contribuciones.

Un sistema de pensiones puede manejar las variables (g) y (c) con el objetivo de generar un mayor ahorro. Supongamos entonces que un sistema de pensiones con bajo nivel de capitalización (donde las (b) son mayores que (c)), entonces el sistema generaría un déficit dado por $D = [c - c(1+g)]$ entonces tendríamos que tomar en cuenta que una generación deberá substituir este déficit (D), por lo que deberá incrementar (c) para obtener un nivel de

"obligatorio". Si resultase que el consumo del periodo 2 (retiro) fuera mayor que las contribuciones (ahorro forzoso) más el rendimiento, entonces sí se generaría un mayor consumo, lo que provocaría que el ahorro nacional se disminuyera, sin embargo, el Estado generará un mayor ahorro para cumplir con las obligaciones del sistema. O bien será necesario incrementar las aportaciones (ahorro) de las nuevas generaciones. Por lo tanto un sistema de reparto por sí mismo no es más que la diferencia entre el consumo-ahorro del periodo 1 y 2, expresada en un exceso de beneficios respecto al volumen de las contribuciones. Felstein no reconoce que un sistema de reparto es importante desde el punto de vista redistributivo, que además de permitir ajustes a través del ciclo económico puede actuar también como un elemento neutro en la generación de ahorro, si es que se ajustan beneficios y cotizaciones. Feldstein Martin. "Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation" *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 5 September/October 1974. Stiglitz Joseph. *Economía*. P. 270.

beneficios igual que el de la generación que provocó el déficit²⁵. El incremento en las contribuciones (c), puede ser visto de distintas maneras, puesto que si es el Estado el que se hace responsable de este déficit, el pago se realizará con mayores impuestos o bien reducciones en gasto social; por lo que podemos concluir que en términos generales una generación deberá realizar un mayor esfuerzo para obtener un nivel de bienestar deseado. Para el caso de Chile, implica que el gobierno asumirá (D) como resultado de la liquidación del sistema (vía deuda pública), lo cuál en términos globales implica generar ahorro privado pero producir un desahorro en el sector público.

El modelo de Hipótesis del Ciclo de Vida (HCV) de Modigliani²⁶ es otra herramienta importante para analizar estos problemas, puesto que introduce ciertos elementos que describen el comportamiento de los sistemas de pensiones y su relación con la generación de ahorros tanto individualmente como de manera agregada. Para Modigliani la seguridad social o bien un sistema de ahorro forzoso para el retiro cumplen la función de HCV; los fondos de pensiones toman una parte del ingreso y lo repagan en el retiro, no habiendo un cambio neto en los ingresos de las personas durante su vida. Por lo tanto la introducción de un sistema de pensiones, por sí mismo no cambiaría los patrones de consumo de los individuos, ya que en términos del HCV los individuos acumularían ahorros y riqueza durante su período activo, para después consumirlos durante el retiro, por lo tanto, como lo muestra la figura, un individuo tendría un ingreso de X'' , y un consumo de X , por lo que podríamos asumir que el sistema de pensiones retuviera "ahorros" por $X''-X$, y que el ahorro privado "no previsional" fuera $X'-X$. El individuo acumulará riqueza por W y el consumo en retiro será $A-C_2=0$. Dada la introducción de un sistema de pensiones, el nivel de acumulación se reduce y la riqueza personal se reduce en WS .

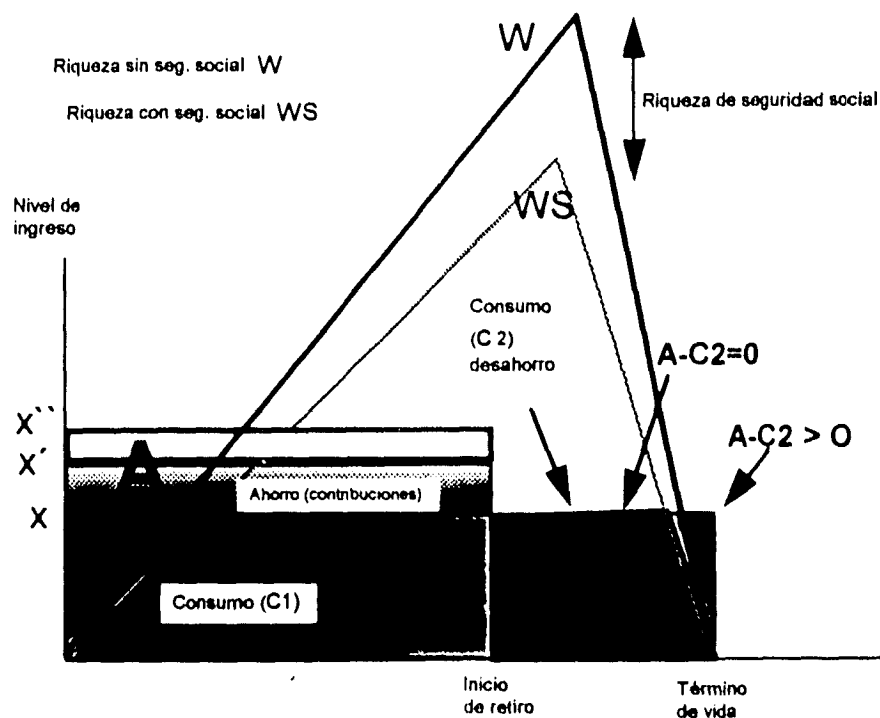
Los ahorros previsionales para el caso de un sistema privado (de plena capitalización) son tomados como parte del ingreso privado y los fondos de pensiones (que pueden ser cuentas individuales) se toman como ahorro privado "convencional", por lo tanto el ahorro será $X''-X$, los rendimientos de los fondos de pensiones son equivalentes a ganancias de capital. Dado lo anterior la introducción del sistema de pensiones no provoca cambios en el nivel de ahorro ni de riqueza a nivel agregado²⁷. A nivel personal la acumulación de riqueza será WS , sin embargo al retiro, un individuo recibirá un ingreso ($W-WS$) como parte de los

²⁵Sandmo Agnar. The effects of taxation on savings and risk taking. P. 285.

²⁶Modigliani Franco. The accumulation of individual and national wealth and the role of social security. Fourth Lecture. P. 121-162.

²⁷La única observación que es necesario hacer es que el valor "real" de un monto invertido en ahorro no previsional vale más que la misma cantidad de recursos en fondos de pensiones, situación que se debe al grado de liquidez de uno y otro fondo.

beneficios por pensiones. En este sentido el sistema de pensiones reemplaza ahorros que de cualquier forma se hubiesen realizado, sin embargo, la tasa de remplazo no es igual a la unidad, lo que incide sobre un mayor ahorro²⁸.



Cuando se trata de un sistema organizado por el Estado (seguridad social), surgen diferencias en torno a los flujos de recursos tanto para los individuos como para la economía. En primer lugar, las contribuciones son tomadas como impuestos en términos de las cuentas nacionales²⁹, por lo tanto se excluyen del ingreso disponible, compensándose por el flujo de beneficios de pensiones. Para el caso de que hubiese un balance entre las contribuciones y beneficios (consumo de retiro) entonces el consumo no se modifica. Los ahorros privados serán menores $X''-X'$ y el nivel de riqueza también WS , pero los individuos recibirán por concepto de beneficios $W-WS$, y el gobierno generará un mayor ahorro.

Podemos afirmar que un sistema de pensiones estatal (con altos niveles de capitalización), puede incluso tener efectos positivos en la generación de ahorro y riqueza, puesto que el reemplazo de ahorro privado por contribuciones no es perfecto, especialmente para aquellos

²⁸Una tasa de remplazo da la unidad implica una economía en competencia perfecta. Por lo que en países como los latinoamericanos como Chile y México en donde la población no cuenta con elementos suficientes para llevar a cabo decisiones óptimas de previsión para el retiro, la introducción de un sistema de ahorro forzoso puede inducir tasas de remplazo muy bajas.

²⁹En este caso se supone que es un sistema que se financia via impuestos al ingreso o bien generales y no por impuestos a la nómina.

casos en donde la solidaridad familiar otorgaba los flujos de ingreso suficientes para financiar el retiro de algún miembro de la familia³⁰.

En el caso de un sistema de reparto en donde los beneficios son mayores que las contribuciones el nivel de consumo (en cualquier etapa) cambia y la reducción en la riqueza y el ahorro privado también llevan consigo un menor ahorro y un menor nivel de riqueza nacional³¹.

Bajo este esquema un individuo puede desahorrar un monto igual a $X' - X$ (siendo la tasa de interés igual a cero), o bien puede que su consumo de vejez sea menor que su ahorro (A) (como se observa en la figura ($A - C2 > 0$)). Lo anterior se ajusta a el funcionamiento de un sistema de pensiones de contribuciones definidas, en donde el ahorro generado será igual a las contribuciones, sin embargo, bajo un esquema de reparto es posible que un individuo pueda consumir en su retiro más de lo que ahorró, entonces podría ser que hubiese un desahorro social³².

Lo que nos muestra la HCV es que es preferible un sistema de capitalización que uno de reparto desde el punto de vista de generación de ahorros. Sin embargo, como ya se observó en capítulos anteriores, los sistemas de capitalización no pueden considerarse como único sistema para la previsión de flujos de ingreso para la vejez, puesto no se aseguran ni los niveles de cobertura ni la tasa de remplazo, por lo que es imposible determinar un nivel de ingreso "suficiente" para el retiro. Como se observó en el caso de Singapur, la precondition de eficiencia para el sistema es una economía de pleno empleo, sin embargo, dada la situación económica de México es impensable que en sistema de capitalización pueda alcanzar niveles de cobertura similares a algunos países latinoamericano (70%).

Por otro lado, el establecimiento de pensiones de capitalización plena (como única fuente de previsión de retiro) generará en la economía ciclos de ahorro-consumo diferenciales, en

³⁰Duisenberg W.F. Towards an international savings policy. en Heertje comp. 1993. P. 305.

³¹Duisenberg (en Heertje 1993) menciona que no existen estudios que muestren evidencia clara del grado de desahorro que provoca un sistema de reparto, lo anterior como resultado de que en muchos países hasta ahora no han habido grandes desequilibrios en los sistemas, pero en los próximos años los impactos en el ahorro se harán presentes, sobre todo en países con alto desempleo y estructuras de población madura.

³²Siguiendo con la HCV de Franco Modigliani, los individuos ahorran durante su vida y desahorran durante su retiro. Este punto tiene muchas implicaciones sobre el impacto que los sistemas de pensiones tienen sobre la economía, puesto ante el cambio demográfico, los sistemas de pensiones apoyarán a que se lleve a cabo esta tendencia de reducir la propensión marginal al ahorro durante la vejez. a este respecto, Gregory Mankiw afirma que la reducción en la tasa de ahorro no será tan lineal como lo expone Modigliani, puesto que hay dos razones que hacen que los ancianos ahorren, por un lado una expectativa de vida mayor y por otro lado la intención de aportar una herencia. Sin embargo, es necesario notar que una vez llegado el cambio demográfico la tendencia será el agotar los fondos de pensiones. Mankiw, Gregory. Macroeconomics, 1992.

donde los flujos estarán vinculados al grado de madurez del sistema. Es decir, que durante un período largo se incrementarán los fondos de manera constante, o bien los trabajadores estarán ahorrando en períodos largos (durante más de cuarenta años), sin embargo, el consumo de esos ahorros se llevará a cabo en un promedio no mayor a quince años.

Todas estas tendencias provocarán que los recursos de los fondos de pensiones reduzcan sus volúmenes al llegar a la madurez del sistema (cuando sean más los desahorradores que los ahorradores), situación que podría afectar a la estructura financiera en su conjunto, puesto que estos fondos representan en términos del PIB montos considerables para la mayoría de las economías; , para el caso de Chile en 1992 los fondos de pensiones fueron del 34% del PIB y para el año 2020 serán del 100%³³. Algunos analistas afirman que esta caída no será tan drástica, puesto que por un lado continuarán ingresando cotizantes al sistema y por otro que el nivel de ahorro no se reducirá dado que los retirados continúan ahorrando en otras formas. Sin embargo, como ya se observó, el cambio demográfico ocasionará que las tasas de crecimiento de la población cotizante "ahorradora" se reduzcan, y por otro lado múltiples estudios (Michael Hurd) mencionan que los retirados consumen una proporción mayor de ingreso que los activos y sus tasas de ahorro son negativas, además estudios econométricos sostienen que la propensión marginal al consumo de individuos retirados es considerablemente mayor (.95) que la de personas de la misma edad que no se han retirado (.79)³⁴. Por lo que para la economía el ciclo de ahorro-consumo del sistema de pensiones puede generar un "espejismo" en términos de que se piense que estos fondos irán siempre en ascenso³⁵. En este sentido es necesario que se establezcan medidas tendientes a ajustar las velocidades de ajuste del ciclo de ahorro y consumo.

Para el caso de Estados Unidos los fondos de pensiones han jugado un papel muy importante en el desarrollo del sistema financiero, sin embargo, en el futuro se convertirán en un gran "desahorrador", puesto que en la actualidad el ahorro real de pensiones (contribuciones menos los beneficios de pensiones más la inflación real ajustada por la tasa de retorno de los fondos) representa el 3% de las remuneraciones al trabajo de la economía, relación que comenzará a descender lentamente durante los próximos 10 años para después incrementar su caída y pasar de ser un ahorrador neto a un desahorrador en el 2024. Para el 2040 el desahorro real del sistema de pensiones de E.U. representará el 1.5% de las

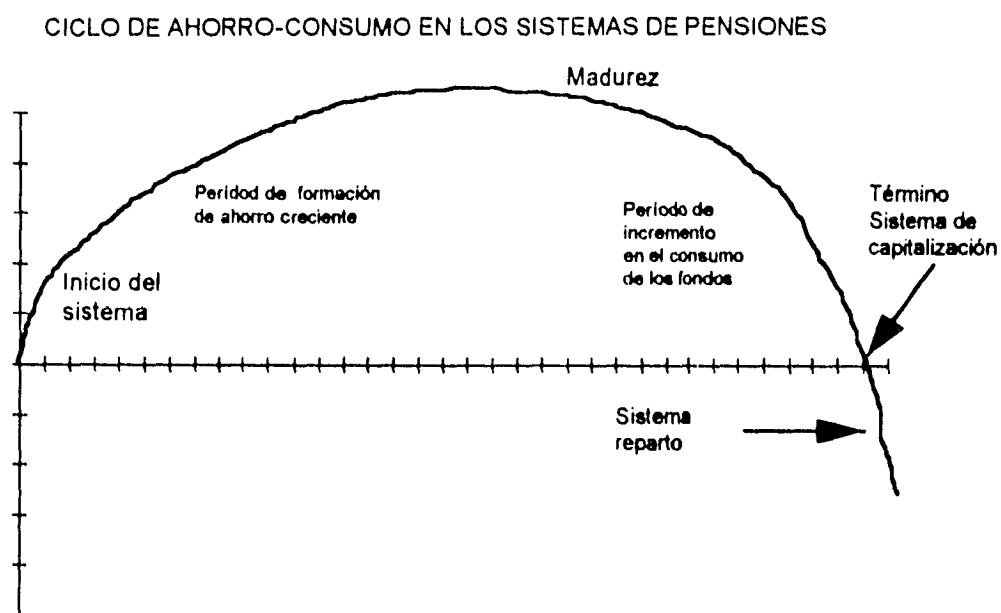
³³En otros países como en suiza e Inglaterra en 1992 los fondos de pensiones representaban el 78% y 61% del PIB, estos recursos para los países de la OCDE sumaron casi seis mil miles de millones de dólares en 1992, sin embargo para el año 2000 se estiman en el doble. Fischer Bernhard y Reisen Helmut. Op. cit. P. 8.

³⁴Rubin M Rose. "Expenditure patterns of retired and nonretired persons". *Monthly Labor Review*, april 1994, Volume 117 No. 4. P12. Estudio realizado a 692 personas de más de 50 años.

³⁵Hurd Michael. "The economics of aging". *Levy Institute Report*, October 1994.

remuneraciones y en el 2065 el 4%³⁶. Estos cambios en uno de los principales proveedores de recursos de largo plazo de las economías actuales provocará graves trastornos en tasas de interés, precios de acciones, y en general en la tasa de crecimiento de las economías³⁷.

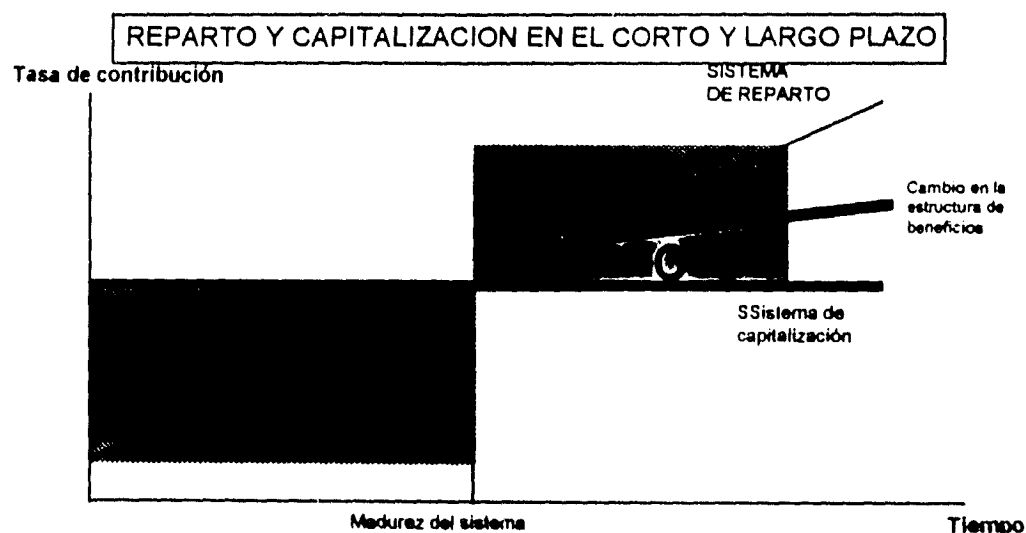
En la gráfica se muestra la evolución del volumen de ahorro que generan los sistemas de pensiones; al inicio se generan grandes cantidades de recursos, posteriormente en la madurez del sistema se estabiliza el incremento de ahorro, sin embargo, después comienza una caída en los fondos resultante del cambio demográfico que provoca que los fondos se agoten y en el último período, para el caso de un sistema de contribuciones definidas el monto del fondo será cero (sin tener obligaciones), sin embargo, para el momento en que el sistema de beneficios definidos agota sus fondos, es probable que este aún tenga obligaciones por cumplir (resultado de que la canasta de beneficios del sistema no correspondía al nivel de contribuciones), lo cual generará un desahorro social, o cuando menos del sector público, dependiendo del trato que se le de a los déficits (o las obligaciones por cumplir).



³⁶Schieber Sylvester y Shoven John. The consequences of population aging on private pension fund, saving and asset markets. P 22-24.

³⁷En Estados Unidos existe una discusión sobre las cuentas individuales de retiro (IRA), las cuales según algunas investigaciones (Garner 1993) no han generado ningún efecto en el ahorro. A pesar de que cuentan con incentivos fiscales las IRA's no generan ahorros netos por que, provocan un efecto de "cambio de activos", muchas personas que ya ahorraban recursos cambian sus recursos hacia las IRA's para obtener beneficios fiscales (lo anterior reduce el ahorro del gobierno). Por otro lado se encuentran dirigidas a personas de altos ingresos que tienen propensiones marginales a ahorrar altas por lo que las IRA's no generan los suficientes incentivos para que ahorren más.

Lo anterior, es resultado de la lógica del sistema de reparto y el de capitalización, en la gráfica es posible observar como actúa un sistema de pensiones de beneficios definidos y otro de contribuciones definidas. Si se establece un sistema de contribuciones definidas la tasa de contribución no será afectada en el tiempo, puesto que ante la madurez del sistema no habrá presiones en su presupuesto. La tasa de ahorro que generará el sistema será igual a la restricción de consumo que se imponga en el periodo 1 (contribución) y el nivel de consumo en el periodo 2 (retiro). Por otro lado un sistema de reparto (o de baja capitalización) libera mayores recursos en la primera etapa (cuesta menos que el de capitalización socialmente hablando), sin embargo, una vez alcanzada su madurez (incremento en las tasas de dependencia) genera un desequilibrio que provoca que se tengan que incrementarse las tasas de cotización (de equilibrio). También se muestra como afecta una modificación en la "canasta de beneficios" del sistema en el nivel necesario de contribuciones.



Frente a los problemas planteados, es muy probable que en el futuro muchos países intenten liquidar sus sistemas de reparto e instauren esquemas de capitalización, sin embargo, es necesario realizar un análisis en torno a los costos que esto producirá, además de las implicaciones en términos de cobertura y bienestar en general de los retirados³⁸.

Sistemas de dos y tres pilares de protección podrán proveer de una red de beneficios financiada con mejor eficiencia que un sólo esquema de capitalización, el cuál siempre será insuficiente frente al reto de financiar el envejecimiento de las sociedades. Es claro que ante

³⁸Al respecto Duisenberg (en Heertje 1993) menciona que el costo para los trabajadores en activo de liquidar un sistema de reparto serán desproporcionadamente altos, por lo que es recomendable reducir beneficios en los sistemas descapitalizados, ajustar las contribuciones y promover nuevas formas para proveer recursos en el retiro.

el cambio demográfico y las tendencias económicas de fin de siglo, los sistemas de pensiones deben intentar incorporar al mayor número de personas hoy, puesto que esta será la única manera de poder afrontar los que será "el siglo de la vejez". Pensar en la universalidad de los beneficios, será la única opción para arribar a un esquema más justo en el último período del ciclo de vida de las personas.

BIBLIOGRAFIA

Ahamd, Ehtisham. "Social security an the poor, choices for developing coutries". En The World Bank Research Observer, vol 6, No. 1, enero de 1991.

Arellano, José Pablo. "La seguridad social en Chile en los años 90's". En Colección de Estudios CIEPLAN No. 27, diciembre de 1989.

ARRAU, Patricio. "La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición" En Colección de Estudios CIEPLAN No. 32, junio de 1991, pp. 5-44.

Asociacion de Administradoras de Fondos de Pensiones. El sistema de pensiones en Chile.

Atkinson A.B. On targeting social security: theory and western experience with family benefits. ESRC, STICERD. No. WSP/99. 1993.

Atkinson A.B. Poverty in Britan and the reform of social security. Cambridge University Press. 1969.

Atkinson A.B. Social Insurance. ESRC, STICERD. No. WSP/65. 1991.

Atkinson A.B. The experience with social safety nets. Welfare state programme, ESRC, STICERD. No. WSP/80. 1992.

Atkinson A.B. The social safety net. ESRC, STICERD. No. WSP/66. 1991.

Atkinson A.B. Towards a European social safety net?. ESRC, STICERD. No. WSP/78. 1992.

Atkinson, Beveridge A. B. The national minimum, and its future in a european context. ESRC, STICERD. No.. WSP/85, 1993.

Baeza Sergio, Rodrigo Manrubens. Sistema privado de pensiones en Chile. Compilación, Centro de Estudios Públicos, Santiago 1988.

Baeza v. Sergio. Análisis del Sistema Privado de Pensiones en Chile, los Fondos de Pensiones a Diez Años de Operación. Congreso Iberoamericano. 17-19 abril de 1991.

Banco Central de Chile. Boletín mensual. Varios Números

Banco Central de Chile. General overview on the performance of the chilean economy: The 1985-1988 period. 1989.

PAGINACION VARIA

COMPLETA LA INFORMACION

- Banco Central de Chile. Indicadores de Comercio Exterior. Mayo de 1993 y Junio de 1990.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso económico y social en América Latina, Informe 1991, Tema Especial: Seguridad Social. BID. 1991.
- Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial, 1988.
- Barr, Nicholas. The economics of the welfare state. Stanford University Press, 1987.
- Bodie Zvi. "Pensions as Retirement Insurance". Journal of economic literature. Vol. 28 Marzo 1990.
- IMSS Adecuaciones a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. Diagnóstico y Propuesta. Mayo 1, 1993.
- Borzutzky Silvia. "Social security and health policies in Latin America". En Latin American Research Review, vol. 28 No. 2, 1993.
- Buchi Buc Hernán. La transformación económica de Chile, del estatismo a la libertad económica. Norma. 1993.
- Bustamente Jeraldo Julio. Funcionamiento del nuevo sistema de pensiones. ICARE, 1988.
- Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno 1993, Anexo. Presidencia de la República. México, 1993.
- Castillo Bustos. "Comentarios Sobre la privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso Chileno". Revista Internacional del Trabajo, Vo. 112, 1993, No. 3.
- Clark Robert, McDermed Ann. The choice of pension plans in changing regulatory environment. The AEI Press. Washington D.C. 1990.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago 1992.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La política fiscal en Chile: 1985-1991. CEPAL, PNUD. 1993.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Económico de América Latina 1993. Organización de las Naciones Unidas, Septiembre de 1993.
- CONCANACO, COPARMEX, CANACINTRA, AMIS, Consejo Nacional Agropecuario. Propuestas del sector privado 1994-2000.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en Chile. Serie de Monografías No. 1. 1993.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en Costa Rica. Serie de Monografías No. 2. 1993.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en Ecuador. Serie de Monografías No. 3. 1993.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en México. Serie de Monografías No.4. 1993.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en Uruguay. Serie de Monografías No. 5. 1993.

Congleton Roger, Shughart William. "The growth of social security". Economic Inquiry, vol 28 No. 1, enero 1990.

Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social. Doce años de modernización de la seguridad social en Chile. CIEDESS. 1992.

Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social. Estrategias para el Desarrollo de un Modelo Integrado de Seguridad Social. CIEDESS, Socimer International Bank Limited. 1993.

Cortázar René. La política laboral en el Chile democrático, avances y desafíos para los noventas. DOLMEN. 1993.

Crescentini Laura y Federico Spandonaro. Methodological developments in forecasting techniques. International Social Security Association.

Daykin D.Christopher. Analysis of methods of financing for retirement. International Social Security Association.

Department of Commerce, Internacional Population Reports. An Aging world II. Washignton D.C., 1992.

Department of Health and Human Services. Anual Statistical Supplement, 1992 y 1993; To the Social Security Bulletin.

Di Nitto, M. Diana y Dye R. Thomas. Social Welfare. Politics and Public Policy second edition, Prestice-Hall, Inc. USA. 1987.

Edwards Sebastián y Cox Edwards Alejandra. Monetarismo y Liberalización, El Experimento Chileno. FCE. 1987.

Engen Eric, Gale William, Scholz Karl John. "Do Savings Incentives Work?". Brookings Papers on Economic Activity. No. 1. 1994. P. 85-180.

Falkingham Jane, Johnson Paul. A unified funded pension scheme (UFPS) for Britain. ESRC, STICERD. No. WSP/90. 1993.

Feldstein Martin. "Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation". Journal of Political Economy, Vol. 82, No. 5 Sep-Oct. 1974.

Fischer Bernhard, Reisen Helmut. Pension fund investment from ageing to emerging markets. OECD Development Center Policy Brief No. 9. 1994.

Foreign and Commonwealth Office Reference Services. Social Welfare in Britain. London. 1987.

Foxley Alejandro. Economía Política de la Transición. Dolmen. 1993.

Garner Alan. "Can Individual retirement accounts cure the low national savings rate?". En Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review. Second Quarter 1993.

Gillion Colín, Bonilla Alejandro. "La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso Chileno". Revista Internacional del Trabajo, vol 111, No., 2. 1992.

Gómez Sergio y Jorge Echenique. La agricultura chilena, las dos caras de la modernización. FLACSO, AGRARIA, Organismo de desarrollo campesino alimentario. 1988.

Hansson Ingemar, Stuart Charles. "Social security as trade among living generations". The American Economic Review, Vol. 79 No. 5 1989.

Heertje Arnold. World savings, an international survey. Introduction by Franco Modigliani. Blackwel. 1993.

Hernández Laos Enrique. La seguridad social en el continente americano (un análisis cuantitativo preliminar con base en el SISSA). Artículos, estudios y ensayos.

Horst-Wolf Muller. Model calculations for the statutory pensions insurance in Germany. International Social Security Association.

Hurd Michael. "Research on the elderly: economic status, retirement and consumption and savings". Journal of Economic Literature, Vol. XXVIII, junio 1990.

Hurd Michael. "The Economics of Aging". The Jerome Levy Institute Report. Octubre 1994. N.Y.

INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1992.

INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomos I y II. 1986

INEGI. XI Censo Nacional de Población y Vivienda 1990.

Instituto Mexicano del Seguro Social. Diagnostico Marzo de 1995.

Instituto Mexicano del Seguro Social. El IMSS en el Tratado de Libre Comercio Abril de 1991.

Instituto Mexicano del Seguro Social. Memoria Estadística 1993.

Iyer N Subramaniam. "La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo". Revista Internacional del Trabajo, Vol. 112 1993, No. 3.

Labor Research Department. State Benefits 1993. Abril 1993, London.

Lee Deaton Richard. The political economy of pensions. University of British Columbia Press. 1989.

Macías Eduardo, Moreno Javier y Milanés Salvador. El Sistema de Pensiones en México Dentro del Contexto Internacional. COPARMEX, THEMIS, Instituto de Proposiciones Estratégicas. 1993.

Macías Osvaldo, Tarziján Jorge. Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual. CEPAL. Serie Política Fiscal No. 53. 1994.

Mankiw Gregory. Macroeconomics. Worth Publishers. 1992.

Marcel Mario, Alberto Arenas. Reformas a la seguridad social en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de monografías No. 5. 1991.

MARSH, David. The welfare state. Logman. 1970

Mayne Nicholls Harorld. "La primerda década de las AFP's". Suplemento especial de la edición 719 de la revista HOY, Santiago de Chile, mayo de 1991.

McGreevey William. Social Security in Latin America, issues ond options for the World Bank, World Bank Discussion Papers No. 110. 1990.

Meller Patricio. Economía política de la apertura comercial chilena. Comisión Económica para América Latina. Serie de Reformas de Política Pública. No 5. 1993.

Mesa-Lago Carmelo. Ascent to Bankruptcy. University of Pittsburgh Press.

Mesa-Lago Carmelo. Financiamiento de la Atención a la salud en América Latina y el Caribe, con Focalización en el Seguro Social. Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Serie de Estudios de Seminarios del IDE, No.42, 1989.

Mesa-Lago Carmelo. La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. FCE, Lecturas No. 58. 1986.

Mesa-Lago Carmelo. Portfolio Performance of Selected Social Security Institutes in Latin America. World Bank Discussion Papers No. 139. 1991.

Mesa-Lago. Desarrollo de la seguridad social en América Latina. CEPAL, Estudios e informes No. 43. Santiago 1985.

Mesa-Lago. Social security and prospects for equity in Latin America. World Bank Discussion Papers No. 140. 1991.

Ministerio de Planeación y Cooperación. Un proceso de integración al desarrollo, informe social 1990-1991. Santiago de Chile 1991.

Mitchell Olivia. Public pension governance and performance, lessons for developing countries. World Bank Working Papers WPS 1199. 1993.

Mitchell Olivia. Trends in retirement systems and lessons for reform. World Bank Working Papers WPS 1118. 1993.

Modigliani Franco. The acumulation of individual and national wealth and the role of social security. The debate over stabilization policy, Faffaele Mattioli Foundation. 1986.

Modigliani Franco. The collected papers of Franco Modigliani, Vol. 2, The life cycle hypothesis of savings. Ed. Andrew Abel. 1980.

Myles John. Social structures and welfare policies. Carleton University. Mimeo. 1991.

National Bureau of Economic Research. The distribution of economic well-being. Studies in income and wealth. 1977.

OIT. El costo de la Seguridad Social. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. 1984-1986.

Ozawa Martha, Tae Sung Kim. "Distributive effects of social security and pension benefits". Social Service Review, septiembre 1989.

Ozawa, Martha. "Distributive Effects of Survivors Insurance Benefits and Public Assistance" en Social Service Review. December, 1984.

Ozawa, Martha. "The Earnings Test in Social Security" en The Social Welfare Forum. 1978.

Petersen Mitchell. "Cash flow variability and firm's pension choice, a role for operating leverage". Journal of Financial Economics, vol 36 1994.

PREALC. El desafío de la seguridad social: el caso chileno. OIT. Documentos de trabajo No. 340. 1990.

Raczynski Dagmar, Cominetti Rossella. La política social en Chile: panorama de sus reformas. CEPAL, Serie Reformas de Política Pública No. 19.

Rubin Rose y Nieswiadomy Michael. "Expenditure patterns of retired nonretired persons". En Monthly Labor Review, abril 1994, vol _men 117, No.ero 4.

Ruiz Clemente, Carrasco Rosalba y Provencio Enrique. Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica - analisis comparado-. Secretaría de Desarrollo Social y El Nacional. 1994.

Sadamo Agnar. The effects of taxation on savings and risk taking. Handbook of public economics, Vol. 1, Edit. Martin Feldstein, 1985.

Schieber Sylvester, Shoven John. The consequences of population aging on private pension fund saving and asset markets. National Bureau of Economic Research. Working Papers Series No. 4665. Cambridge 1994.

Schulthess Walter y Demarco Gustavo. Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma. CEPAL y PNUD. 1993.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. "La previsión Social en México" en Cuadernos Laborales No. 37. México, 1988.

Sherraden Michael. Assets and the poor, a new american welfare policy. M.E. Sharpe. 1991.

Sherraden Michael. Social policy in Latin America: questions of growth, equality, and political freedom. Mimeo.

Schulze David. Domestic financial institutions in Singapore. Centre for Advanced Studies. National University of Singapore. 1990.

Singapore, Central Provident Fund. Annual Report. 1989.

Social Security and Medicare Boards of Trustees. Status of the social security and Medicare programmes. 1993.

Statistics Canada. Income Distributions by Size in Canada, 1991.

Statistics Sweden. The cost and financing the social security in Sweden in 1991. Unit of Social Statistics.

Stiglitz Joseph. Economía. Ariel Economía. 1994.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Texto Actualizado del D.L. No. 3,500, de 1980. Marzo de 1990. Santiago de Chile.

Superintendencia de Administradoras de Pensiones. Estadísticas del sistema chileno de pensiones. 1994.

Superintendencia de Administradoras de Pensiones. Sistema Chileno de pensiones. 1994.

Superintendencia de Valores y Seguros. Evolución del Mercado de valores en Chile.

Tan Chwee Huat. Financial markets and institutions in Singapore. 1989.

The National Board of Health and Welfare, Socialstyrelsen. Health care and social services in seven european countries. Suecia. 1993.

Thomas R. Dye. Understanding Public Policy. Prentice-Hall. Séptima edición. 1992.

US Congress, Committees on Ways and Means and Energy and Commerce. The Board of Trustees, Federal Old Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Fund. 1993.

US Congress, Committees on Ways and Means. Green Book. 1993.

US. Department of Wealth and Human Services. Social security throughout the world 1993. Social Security Administration.

Uthoff Andras, Szalachman Raquel. Sistemas de Pensiones en América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma. Compiladores. CEPAL, PNUD.

Vittas Dimitri, Iglesias Augusto. The rationale and performance of personal pension plans in Chile. World Bank Working Papers, WPS 867. 1992.

Vittas Dimitri. The simple(r) algebra of pension plans. World Bank Working Papers, WPS 1145. 1993.

Ward M. Peter. "Social welfare policy and political opening in México". En Journal of Latin American Studies, Cambridge University Press, Volúmen 25 parte 3, octubre de 1993.

Wiatrowski William. "On the disparity between private and public pensions". En Monthly Labor Review, abril 1994, vol_men 117, n_mero 4.

Williams Michael Reuten Geert. "The political economy of welfare and economic policy". European Journal of Political Economy. Vol. 10 1994, P. 253-278.

WILSON, Thomas y WILSON, Dorothy. "The political economy of welfare state". en Studies in Economics , 1982.

Wisecarver Daniel. El Modelo Económico Chileno. Centro Internacional para el Desarrollo Económico. Instituto de Economía de la Pontificia Universidad de Chile. 1993.

World Bank. World Development Report, 1994.

World Development Report, 1993. Investing in Health, World Development Indicators. Edit. World Bank.

Yves Guérard y Glenn Jenkins. "Building Private Pension Systems". Internacional Center for Economic Growth and the Harvard Institute for Internacional Development.