



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS EN POSGRADO

LA RECEPCIÓN DEL MODELO CHILENO EN EL SISTEMA  
DE PENSIONES MEXICANO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN DERECHO

P R E S E N T A:

LIC. MARÍA ASCENSIÓN MORALES RAMÍREZ

ASESOR: DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

**A LA UNAM  
CON GRATITUD**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: MARIA ASCENSION  
MORALES RAMIREZ

FECHA: 5 febrero 04

FIRMA: [Firma]

# LA RECEPCIÓN DEL MODELO CHILENO EN EL SISTEMA DE PENSIONES MEXICANO

INTRODUCCIÓN .....	8
--------------------	---

## CAPÍTULO 1. PANORAMA HISTÓRICO Y ESTRUCTURAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SISTEMA DE PENSIONES

1.1. Reseña histórica de la seguridad social .....	23
1.2. Antiguo sistema de pensiones .....	35
1.3. Argumentación para la reforma .....	46
1.4. Análisis de los elementos teóricos y fácticos que llevaron a la reforma .....	55

## CAPÍTULO 2. MARCO CONCEPTUAL DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

2.1. Antecedentes e instauración del nuevo sistema .....	64
2.1.1. Antecedentes del nuevo sistema de pensiones .....	64
2.1.2. Conformación del modelo chileno .....	66
2.1.3. El caso mexicano .....	71
2.2. Características del nuevo sistema de pensiones .....	77
2.2.1. Afiliación .....	77
2.2.2. Cuenta Individual .....	82
2.2.3. Administración privada de los fondos .....	89
2.2.4. Pensiones y modalidades .....	99
2.2.5. Órganos contralores .....	123
2.3. La recepción del modelo chileno en el caso mexicano .....	128

## CAPÍTULO 3. FUNDAMENTOS DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

3.1. Fundamentos Teórico y Jurídico-operativos .....	138
3.1.1. Participación activa del trabajador .....	139
3.1.1.1. Argumentación teórica .....	139
3.1.1.2. Aspectos jurídicos y operativos .....	143
3.1.2. Administración competitiva .....	145
3.1.2.1. Argumentación teórica .....	145
3.1.2.2. Aspectos jurídicos y operativos .....	148
3.1.3. Utilización transparente de los recursos .....	153
3.1.3.1. Argumentación teórica .....	154

3.1.3.2. Aspectos jurídicos y operativos .....	157
3.2. Fundamentos Teórico-Formales .....	164
3.2.1. Ahorro interno .....	164
3.2.1.1. Argumentación teórica .....	165
3.2.1.2. Elementos formales .....	166
3.2.2. Equidad .....	168
3.2.2.1. Argumentación teórica .....	168
3.2.2.2. Elementos formales .....	170

## **CAPÍTULO 4. VALORACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES**

4.1. Rol del Estado en el nuevo sistema de pensiones .....	173
4.1.1. Rol regulador .....	174
4.1.2. Rol fiscalizador .....	175
4.1.3. Rol asistencial .....	176
4.1.4. Rol financiador .....	179
4.2. El dilema del rol financiador .....	181
4.2.1. Organización e Incorporación al nuevo sistema .....	182
4.2.2. Costo de la transformación .....	184
4.3. Balance del marco prospectivo del nuevo sistema .....	191
4.3.1 Cobertura .....	192
4.3.2. Fundamentos ideológicos .....	194
4.3.2. Participación estatal .....	207
4.3.4. Desarrollo legal .....	209

## **CAPÍTULO 5. MODELOS ALTERNATIVOS**

5.1. El Nuevo sistema a la luz de las normas y principios de seguridad social .....	213
5.2. Tendencias en los procesos de reformas a los sistemas de pensiones .....	224
5.2.1. La llamada "crisis de los sistemas de pensiones" .....	224
5.2.2. Reformas y modelos de sistemas .....	228
5.2.2.1. El modelo chileno y su recepción en América Latina .....	229
5.2.2.2. Perspectivas alternativas (la influencia de la OIT) .....	235
5.3. Alternativas al modelo chileno .....	239
5.3.1. Perfeccionamiento del antiguo sistema .....	241
5.3.2. Complementación del sistema: pilares o niveles .....	244
5.3.2.1. El sector privado: su ubicación en los .....	246

distintos niveles	
5.3.2.2. La propuesta de la OIT .....	248
5.3.3. Retos del futuro .....	256
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>258</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>267</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>284</b>

**LA RECEPCIÓN DEL MODELO  
CHILENO EN EL SISTEMA DE  
PENSIONES MEXICANO**



## INTRODUCCIÓN

A partir de diciembre de 1995 se presentó en México una de las más radicales y controvertidas transformaciones en materia de seguridad social: se abrió la puerta a un nuevo sistema de pensiones para los trabajadores del sector privado.

Esta transformación dista mucho de la imagen y filosofía original de la protección social establecida por el Constituyente de 1917, concretamente, respecto de la institución del Seguro Social y las leyes que en nuestro país han regulado la materia. En efecto, la política de seguro social de los cuarenta y la de seguridad social de los setenta, tuvieron como sello distintivo un fuerte impulso de los principios rectores que dieron origen a ese derecho. La solidaridad, la integralidad, el reparto intergeneracional, la subsidiariedad y la universalidad se constituyeron en los ejes rectores de las sucesivas reformas y adiciones a los ordenamientos legales en la materia, situando invariablemente al Estado, al sector público, como agente central de la administración de los recursos y beneficios.

Con el cambio de 1995 se dio un salto conceptual en la seguridad social, pues en lugar de avanzar del sistema de seguro social hacia uno de seguridad social integral, se pasó a un sistema donde se obliga al trabajador a ahorrar y se deja en manos de instituciones financieras privadas la administración de sus recursos con lo cual se pretende impulsar el desarrollo general del país. Esta transformación se inspiró en la reforma chilena de 1980, substitutiva del sistema público de pensiones por uno de capitalización individual.

En México, 1995 marcó el proceso de transformación del modelo tradicional de seguridad social y, en particular, del sistema de pensiones así

como 1980 lo marcó en Chile. En efecto, el modelo tradicional se configuró como resultado de la combinación de elementos que perseguían tres ideales: garantizar a los trabajadores y a sus familias la seguridad ante las diferentes eventualidades, riesgos o contingencias a los que los individuos no pudieran hacer frente con sus propios recursos económicos; generar un patrimonio para el retiro y redistribuir el ingreso.

En este contexto, las metas tradicionales de los sistemas de pensiones consistían esencialmente en mantener el ingreso en la invalidez, vejez y muerte para lo cual se basaban en la solidaridad inter e intrageneracional. La generación activa aseguraba que las siguientes financiaran sus pensiones en el futuro y se establecía un compromiso entre los de mayores ingresos con los de menores ingresos.

Bajo estos supuestos, la pensión estaba regulada por la ley que establecía su mínimo y un máximo, proveía una fórmula para calcularla de acuerdo a los años y al importe de la contribución y podía especificar su ajuste al costo de la vida. El Estado hacía obligatorios los planes y asumía o entregaba a un organismo central la responsabilidad de producir directamente los servicios. En síntesis, el modelo tradicional se caracterizaba por beneficios definidos y contribuciones indefinidas; financiamiento colectivo y administración centralizada. En otro aspecto, cabe señalar que el terreno de las pensiones estaba manejado fundamentalmente por técnicos internacionales, gerentes, abogados y actuarios. Los economistas hacían trabajos ocasionales en el tema, pero los temas macroeconómicos no era centrales.

A partir de la década de los ochenta, a la que se denominó la "década perdida", el modelo tradicional mexicano entró en una fase de agotamiento en un contexto de crisis económica, que agudizó aún más sus

problemas internos. Ante ello, se dieron las primeras medidas para incidir en cambios nodales en las instituciones de seguridad social por medio de la utilización de herramientas financieras a disposición del gobierno federal: el SAR. Así comenzaron a gestarse las modificaciones en la política de seguridad social, que tuvieron como referente al modelo chileno y que, posteriormente, implicaron un viraje en la concepción, financiamiento, otorgamiento de beneficios y administración del sistema de pensiones mexicano.

En efecto, las metas del nuevo sistema de pensiones son predominantemente económicas. El sistema de capitalización individual se basa en una contribución definida (fija y uniforme) y los "afiliados" actuales y futuros financian sus propias pensiones mediante el depósito de sus contribuciones en una cuenta individual que debe ser invertida y su rendimiento, agregado a dicha cuenta. Cuanto más invierta el trabajador, se supone, que será más alta la pensión y viceversa. El Estado conserva las atribuciones para imponer la obligatoriedad y la autoridad para fiscalizar, pero entrega a varios terceros el rol de productor de los beneficios. Se aduce como sustento del sistema que se basa en una concepción que privilegia la libertad, participación y responsabilidad de los trabajadores en el cumplimiento de sus obligaciones pensionales y, al mismo tiempo, valora la solidaridad de la sociedad con los más necesitados, virtudes que lo hacen superior al antiguo sistema ya que, adicionalmente, contribuye mediante sus mecanismos financieros a impulsar el ahorro y la inversión nacional.

La crisis económica y de seguridad social en el mundo en desarrollo (particularmente América Latina), en combinación con programas de ajuste estructural patrocinados por las organizaciones financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Mundial Internacional) despertaron el interés de los economistas en la seguridad social y éstos comenzaron a jugar un rol cada

vez más importante. Ellos argumentaron que la seguridad social pública y los programas de pensiones padecían de serias fallas, tales como altas contribuciones sobre la plantilla salarial, bajo cumplimiento de obligaciones (evasión y moral), subsidios fiscales regresivos a la clase media, inversión ineficiente, pesada y creciente deuda que producía como consecuencia, impacto negativo sobre el ahorro nacional, el crecimiento económico y el empleo.

Varios de estos argumentos fueron utilizados tanto en Chile como en México al promover sus respectivas reformas, aunque cabe recordar que este proceso de cambio en Chile se dio en la época de una dictadura militar que después del golpe de Estado de 1973, llevó a cabo dos programas: el de Restauración Capitalista (la liberación de los precios y la supresión de todos los controles y reducción sustancial del gasto público) y el de Recuperación y Consolidación de la Economía, en tanto que en México, los cambios se dieron dentro de una crisis caracterizada por desequilibrios internos, deuda externa, déficit del poder adquisitivo del salario, desempleo y crecimiento del empleo informal y baja productividad. Además, no se dieron aislados de otros factores, obedecieron también a transformaciones aceleradas que se daban en muy diversos ámbitos del desarrollo no sólo de nuestro país, sino del mundo. En efecto, el cambio fundamental es la reorientación de las funciones del Estado bajo una lógica de liberalismo social, donde la economía ocupa un lugar privilegiado en detrimento de su papel como proveedor de beneficios sociales. En razón de ello, la seguridad social y particularmente el sistema de pensiones no podía quedar fuera de los demás procesos de cambio y con ese motivo el discurso gubernamental fue enfático en señalar las deficiencias e inconveniencias de continuar con el antiguo sistema y en destacar que era necesario otorgar pensiones dignas a los trabajadores y generar ahorro interno para canalizarlo hacia actividades productivas. De esta forma, se pasó del ámbito de la política social al de la

económica, y a la vez, aparecieron nuevos actores en el tratamiento del tema y en la adopción de decisiones.

Al instaurarse el nuevo sistema de pensiones en México, fue objeto de diversas posturas, tanto a favor como en contra, pero desde nuestro punto de vista, se hacía necesario su referente con el modelo en el cual se basó. Por ello, nuestra preocupación se orientó a averiguar cómo se había importado el modelo chileno, que es el que trató de emularse, conocer sus características a fin de determinar la fidelidad con que había sido trasladado, las causas que llevaron a su adopción y las que determinaron la no asimilación, en su caso, de algunos de los aspectos del modelo importado, y a la vez, confirmar si efectivamente no sólo implicó un cambio en la concepción de la seguridad social, sino también en el grado de protección hacia los trabajadores del sector privado.

En la historia de las sociedades se han importado y se importan, mediante actos legislativos, conjuntos de normas o disposiciones aisladas. La recepción constituye un medio al cual recurren con frecuencia los legisladores con el fin de reformar o reestructurar sus sistemas jurídicos. En este orden, la recepción es la adopción consciente de un derecho surgido y desarrollado en un clima sociocultural determinado, por parte del legislador de otra sociedad; para implantarlo como derecho vigente en ésta.

En razón de lo anterior, es de nuestro interés revisar la recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano, debido a que el tema como novedad jurídica obliga a su estudio y análisis por la transformación que ha implicado en la concepción de la "seguridad social".

Por ello, el presente trabajo tiene como objetivos: a) analizar las reformas a los sistemas de pensiones en Chile y México; b) identificar las

características jurídicas, administrativas y financieras del nuevo sistema de pensiones en ambos países; c) determinar las convergencias y divergencias entre estos modelos; d) averiguar la extensión de la protección ofrecida a los trabajadores bajo el nuevo modelo de pensiones; y e) ofrecer alternativas de financiamiento del sistema de pensiones.

A pesar de lo controvertido del tema, se pueden percibir dos cuestiones que inspiraron las reformas en torno a las cuales se ensayan algunas lecturas:

1. El objetivo de las reformas en el sistema de pensiones fue generar ahorro interno antes que pensar en el bienestar social, que es lo que históricamente se buscó, esto se confirma al hacer obligatoria la afiliación al nuevo sistema de pensiones y, por ende, el ahorro forzoso por parte de los trabajadores, pues si el objetivo principal hubiera estado enfocado a los beneficios sociales, se hubiera permitido la libre afiliación y el ahorro voluntario.

2. El nuevo sistema de pensiones no permite alcanzar los principios que dieron origen a la seguridad social en su concepción más amplia y, que siguen inspirando la legislación de una parte importante de la comunidad internacional.

Estos planteamientos están presentes a lo largo de la exposición, y se verá que el nuevo sistema tiene una relación directa con el ahorro interno y, las modificaciones y acciones que se realizaron y su dinámica normativa se alejaron del contenido eminentemente social que inspiró a los sistemas de pensiones tradicionales.

Al adentrarse en el tema, puede advertirse que los dos países que se analizan preferentemente, presentan rasgos comunes y, al mismo tiempo profundas diferencias. En efecto, ambos tenían un antiguo sistema con características similares y problemas casi idénticos que los llevaron a reformar el sistema. El discurso gubernamental en ambos países se valió de los problemas internos que aquejaban a los antiguos sistemas para afirmar la inviabilidad financiera de los mismos, (olvidando que tales sistemas también fueron víctimas de su propia actuación y de otros factores ajenos) y, con ello, orientar hacia la conformación de un sistema eficiente, de alta competitividad y acorde a los nuevos requerimientos de la economía. Sin embargo, al mismo tiempo los dos países presentan profundas diferencias, por un lado, hay que tener presente que Chile como país pionero en la seguridad social tenía cubierto el 80 % de la población cuando asumió el nuevo sistema de pensiones, mientras que México no sólo tenía una cobertura mucho más baja sino que su población es mayor. Por otro lado, México instauró el nuevo sistema cuando en Chile se encontraba a 15 años de experimentación y la ley que le dio origen había sido objeto de abundantes modificaciones.

En este orden, bajo una perspectiva general, puede señalarse que México adoptó el modelo chileno de una manera ecléctica, ya que no incluyó todas las modificaciones vigentes en Chile hasta 1995, pero tampoco se limitó al modelo original. Pareciera que se tomó una solución de "ingeniería social", esto es, se aceptó lo que se consideró mejor o más conveniente de cada una de las características del modelo chileno y con ellas se dio forma a un nuevo sistema, cuyas modalidades más importantes son el no otorgamiento del bono de reconocimiento, el carácter mixto de algunas de las entidades especializadas para la administración de los fondos y los participantes en las cotizaciones, como se verá en el desarrollo de este trabajo.

Asimismo, al situarse en el nivel de la estrategia ideológica, es decir, en el nivel de los propósitos y objetivos del nuevo sistema, así como en los mecanismos para lograrlos, puede adelantarse que el análisis permite la percepción de las divergencias entre los fundamentos y su espacio jurídico (estrategia efectiva). Esto es así, porque en ambos países el diseño final del sistema fue producto, más de las condiciones políticas, que de un minucioso proceso científico. Baste recordar, en primer lugar, que en Chile antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 3.500, fundamento del nuevo modelo, se introdujeron modificaciones a 46 de sus artículos, algunas de ellas de gran importancia, mientras que en México la Nueva Ley del Seguro Social, fue presentada y aprobada en menos de cuatro semanas y, posteriormente, fue pospuesta su entrada en vigor, y en segundo, en ambos países, varios de los reglamentos y disposiciones se crearon posteriormente a la reforma, empero en el caso mexicano las administradoras de fondos para el retiro (AFORES) empezaron a crearse incluso antes de la vigencia de la Nueva Ley.

En particular, puede advertirse que el nuevo modelo responde al marco de lo que se ha dado en llamar el "Estado Subsidiario" En efecto, en el nuevo sistema se observa que la función reguladora y fiscalizadora del Estado y la lógica del mercado, adquieren mayor peso como mecanismos estratégicos de orientación del mismo, en lugar de su función pública como proveedor de servicios y beneficios sociales.

También pueden observarse las divergencias entre los fundamentos ideológicos y su realidad. Algunos aspectos apuntan a que el nuevo sistema no permite que personas con capacidades y necesidades diferentes y cambiantes a lo largo de su vida laboral, logren respuestas adecuadas porque los aspectos individuales no son asequibles a todos los individuos y



otros evidencian problemas como los que padecían los antiguos sistemas, además del constante perfeccionamiento de sus mecanismos que atienden más a lo económico-financiero que a lo social.

Por otra parte, al igual que en México, se observa que en la década de los noventa, otros países de América Latina realizaron reformas estructurales a sus sistemas de pensiones, inspirados también en el modelo chileno, pero con sistemas diferenciales de "capitalización individual", que han repercutido en cambios estructurales que orientaron, entre otros, a la redefinición del propio modelo de seguridad social, dejando de lado los principios internacionales en la materia, que debían ser sus metas. Sin embargo, el panorama no es tan radical como planteó el modelo chileno, pues en el abanico de posibilidades existen propuestas, que con diversas intensidades, pretenden orientar los sistemas de pensiones a un entorno económico, demográfico y social en constante evolución en aras de conseguir un nuevo equilibrio, pero dentro de la misma seguridad social, como se corroborará en el presente trabajo.

El estudio del nuevo sistema de pensiones y su recepción es muy complejo por su naturaleza multidisciplinaria (no se circunscribe a una cuestión de administración privada, sino que involucra aspectos y numerosas variables como la materia fiscal, el empleo, la demografía, los salarios, el desarrollo y fortaleza de las instituciones que asumen el control y la gestión, los mercados financieros en general...). En razón de ello, el presente trabajo, sólo profundiza algunos aspectos y toma como base cinco contrastaciones: a) la argumentación teórica, frente a los elementos fácticos de las reformas; b) el contenido del nuevo sistema, confrontado con las divergencias del modelo mexicano; c) los fundamentos teóricos del modelo, contra lo que en realidad le es posible al trabajador realizar en el espacio jurídico; d) el marco prospectivo del sistema, comparado con su

espacio real, y por último, e) el modelo chileno y sus derivados, contrastados con el que impulsa la Organización Internacional del Trabajo.

El trabajo se desarrolló de acuerdo a las siguientes fórmulas de análisis:

- Análisis documental, sobre las fuentes legislativas que dieron origen al nuevo sistema de pensiones. Se realizó el análisis de sus contenidos y se revisó tanto la literatura producida por las instancias gubernamentales como la que procede de los más diversos autores. Estos documentos constituyeron el soporte del estudio.
- Análisis comparativo, que confronta el modelo teórico con el que se derivó de su adopción: el caso mexicano. El análisis unilateral dejaría en la oscuridad una serie de elementos esenciales, que no se perciben claramente, por lo que resultaba necesario el contraste, que suministra el análisis comparativo. En razón de lo anterior, se presenta un marco de comparación entre el modelo chileno y su recepción en México, cuya exposición descriptiva permite apreciar, de manera general, los aspectos del tema y sus particularidades, en específico en un país y luego en el otro, para posteriormente poner en evidencia las convergencias y divergencias precisas del nuevo sistema en ambos. Esto es, en todo momento se puede palpar en el trabajo, el juego de luces y sombras que descubre los contrastes que no se presentarían bajo el análisis de una sola perspectiva, y de esta forma, es posible determinar el carácter y naturaleza de la recepción del modelo chileno en el caso mexicano.
- Análisis de la operación del nuevo sistema, donde se revisan los fundamentos ideológicos (propósitos y objetivos) del sistema a la luz de sus principales resultados en la actualidad.
- Análisis del nuevo sistema en el contexto internacional, para lo cual se tomaron en cuenta como referentes los Convenios Internacionales y

los documentos producidos por la Organización Internacional del Trabajo.

Para poder comparar el nuevo sistema en ambos países, y por ende, determinar la "recepción del modelo chileno en el sistema mexicano", fue necesario establecer un lenguaje convencional que evitara el uso de términos cuyo significado se prestara a interpretaciones equívocas o generara confusión. En este contexto, se optó por utilizar el término de seguridad social en lugar de seguro social, por razones de simplificación en el presente trabajo, conscientes de que el primer concepto tiene un significado más amplio y de carácter universal. Asimismo, se empleó el término de "antiguos sistemas de pensiones" para hacer referencia a los sistemas de beneficios definidos, en lugar de sistemas de seguridad social o sistemas de reparto. El término de pensión en lugar de jubilación, pues aunque éste último es más empleado en la normatividad y literatura chilena, tiene una implicación diferente en la normatividad mexicana. El de "patrón", en lugar de empleador, por la misma razón, para ser acordes con nuestra normatividad, independientemente de que sea el término utilizado por las normas de la Organización Internacional del Trabajo. Por último, se prefirió utilizar el término "capitalización individual" en lugar de "sistema privado" (como identifica generalmente la literatura al nuevo sistema, por estar administrado por corporaciones privadas con fines de lucro, dedicadas exclusivamente a esa función) pues como se observará en el presente trabajo, en varias de las reformas en la región, los fondos de pensiones pueden ser alternativamente administrados por corporaciones privadas, con o sin fines de lucro, instituciones públicas (como en el caso de México), bancos, etc., además, porque utilizar el término privado, no es totalmente válido ya que algunos de los sistemas públicos incluyen la posibilidad de capitalización parcial o colectiva.

En lo concerniente a la exposición, se consideró que una "exposición sucesiva" era la más conveniente para los dos primeros capítulos pues el empezar con Chile y luego continuar con México permitiría el conocimiento de cada uno de los aspectos del tema y, a la vez, constataría las convergencias y divergencias entre éstos. Para los demás capítulos se consideró una "exposición simultánea" que facilitara las diversas contrastaciones del nuevo modelo, frente a su espacio jurídico, el espacio real y los modelos alternativos.

El trabajo está estructurado en 5 capítulos. En los dos primeros capítulos se presenta un marco general en el que se ubica el análisis de los antiguos sistemas y el nuevo modelo. En el primero, se describen los aspectos fundamentales que caracterizaron a los antiguos sistemas de pensiones, considerando los siguientes elementos: en primer lugar, se presentan antecedentes básicos de la evolución de la seguridad social en ambos países; en segundo, se describen los diversos aspectos del funcionamiento del antiguo sistema de pensiones: cobertura, aportaciones, beneficios, administración, etc., en los países y, por último, se presenta una síntesis de los aspectos que se adujo, llevaron a un desequilibrio financiero a los antiguos sistemas, sin olvidar las bases socioeconómicas que dieron origen a este sistema, concluyendo con un examen de las principales causas externas que contribuyeron a dicha problemática y, por ende, a la reforma pensional.

En el segundo capítulo, se refieren los antecedentes para instaurar el nuevo esquema y el diseño del modelo de capitalización individual. Posteriormente, se presenta de una manera lógica y simple una descripción global de la estructura central del sistema; se describen con alguna detención las características generales y se sintetizan los elementos básicos que se encuentran presentes, y que en la mayoría de los casos, lo

diferencian del sistema antiguo: cobertura legal, financiamiento de las pensiones, modalidades que éste genera por vejez y por los riesgos de la vida activa (excepto los riesgos de trabajo porque no son objeto del nuevo sistema de pensiones), las características principales relacionadas con la administración de fondos de pensiones, los regímenes de comisiones y los organismos contralores sobre el funcionamiento de las mismas, requisitos indispensables para la comprensión del nuevo sistema y para entender sus múltiples interconexiones. En la última parte de este capítulo, se sintetiza la recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano, hecho que permite contar con un elemento de reflexión para determinar, posteriormente, los alcances y la aplicación en el caso mexicano.

En el tercer capítulo, se exponen los presupuestos teórico-ideológicos que formaron parte del conjunto de fundamentos conceptuales que sirvieron para sustentar e instaurar el nuevo sistema de pensiones en ambos países, los cuales tuvieron como misión una amplia difusión de las bondades del sistema para generar confianza en él, así como señalar las ventajas para los trabajadores del presente y los pensionados del mañana. Los fundamentos son analizados a partir de su identificación, tanto en el discurso teórico, como en el aspecto formal y operativo del modelo. En razón de ello, tales fundamentos se abordan en dos partes: en una, se analizan aquellos donde es fácil distinguir los aspectos teóricos de los formales y operativos y, en otra, aquellos cuya operación práctica no es fácil de alcanzar a través de un marco formal.

En el cuarto capítulo, se exponen los roles que juega el Estado en el nuevo sistema de pensiones. Asimismo, se incluye un análisis de los aspectos que involucran el cambio de un sistema de pensiones a otro, con especial énfasis en los costos que emergen de la reforma y que deberán ser cubiertos por el Estado. Se finaliza con la revisión de los objetivos y

fundamentos teórico-ideológicos, con la finalidad de señalar algunas de las debilidades que ya se han observado en la práctica.

En el quinto capítulo, se contrasta el nuevo sistema con los principios consagrados en las normas internacionales de trabajo sobre la seguridad social, se identifican las tendencias actuales en los procesos de reformas de los sistemas de pensiones y, para finalizar, se consideró conveniente presentar algunas alternativas, pues los ejes de análisis que se presentan muestran que la discusión sobre la reforma aún no ha concluido, por lo que hasta la fecha se experimenta la necesidad de abrir o reabrir, según sea el caso, los debates nacionales sobre el tema.

Asimismo, se presentan las principales conclusiones que pueden extraerse del estudio del nuevo sistema de pensiones en ambos países, no sin antes dejar claro, que indudablemente el debate subsistirá por muchos años, en parte porque son reformas cuyos resultados se verán a mediano y largo plazo. Por último, se incluye la bibliografía que sirvió de consulta para la realización del presente trabajo. Como apéndice se anexa el texto original del Decreto Ley 3.500 por la importancia que tuvo, pues su expedición constituyó un verdadero parteaguas en los sistemas de pensiones tradicionales.

Es conveniente señalar, que si bien el trabajo no se abordó desde un punto de vista multidisciplinario, constituye, a nuestro juicio, un significativo aporte para la comprensión y análisis de los procesos de reforma en Chile y México, así como para el conocimiento de las características más importantes del nuevo sistema y, en particular, su modalidad en el caso mexicano. Asimismo, abre el camino para estudiar bajo un análisis semejante, experiencias o recepciones de capitalización individual en los países de América Latina, concretamente aquellos que han modificado sus

sistemas de pensiones con posterioridad a 1995, ya que mezcla elementos teóricos, jurídicos y fácticos. Finalmente, contribuye al debate sobre este complejo y sensible tema social.

Quedan pendientes tópicos que ameritan una o varias investigaciones, por un lado, los desafíos propios del sistema: la cobertura, costos y eficiencia, el posible desfinanciamiento, la industria de las administradoras y la formación de monopolios, las aseguradoras o, bien, temas más puntuales como la protección de la mujer en el nuevo sistema, ya que vive más tiempo que el hombre y, a menudo se retira de la fuerza de trabajo antes, hecho que tiene influencia sobre el nivel de las pensiones. Por otro lado, el estudio más profundo de la aplicación de nuevas técnicas de gestión administrativa y financiera, así como el análisis y evaluación de la alternativa de los pilares o niveles para la financiación de la seguridad social sin menoscabo de la solidaridad; y por ende, ¿qué tipo de sistema de seguridad social debe ofrecerse a la próxima generación?

## **CAPÍTULO 1**

### **PANORAMA HISTÓRICO Y ESTRUCTURAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL SISTEMA DE PENSIONES**

#### **1.1. RESEÑA HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

La seguridad social en Chile y en México comenzó a operar al inicio del siglo XX en el primero y hacia finales de la primera mitad del mismo, en el segundo, aunque con diversos grados de profundidad en cuanto a los niveles de cobertura. Sin embargo, en ambos en un principio la cobertura se limitó a algunos grupos de la población económicamente activa y el sistema de pensiones se organizó con base en regímenes financieros de reparto. Los cambios de las últimas décadas en la seguridad social han desvirtuado su naturaleza original, por eso, antes de entrar al análisis de la recepción del modelo chileno en el caso mexicano, se considera conveniente iniciar con una breve revisión del punto alcanzado por la seguridad social en los países objeto de estudio, empezando por Chile y luego México para, posteriormente, revisar el aspecto operativo del sistema de pensiones vigente en ambos con anterioridad a las reformas que instauraron el nuevo sistema de pensiones de capitalización individual, al cual a partir de entonces se le denomina "antiguo sistema". Tras ello, se revisan las principales razones que adujeron ambos países para justificar la reforma a dicho sistema y, posteriormente, se presenta un marco analítico de las mismas.



## A) CHILE

Chile es el iniciador de la seguridad social<sup>1</sup> en Latinoamérica, ya que fue el primer país que implantó el seguro social y la atención nacional a la salud en 1924 como un sistema integral, general y obligatorio, sistema que se estructuró bajo los principios y conceptos imperantes a comienzos del siglo XX, aunque anteriormente ya existían instituciones que ofrecían algunos beneficios.<sup>2</sup> Este sistema alcanzó su etapa más acabada de desarrollo hacia la séptima década del siglo pasado, y, a partir de ahí, se pensó en su modificación.

La Constitución de 1925, en su artículo 10, estableció como garantía constitucional "La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones de un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia", agregando que "es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país".<sup>3</sup> En esta época, surgen la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, el Servicio de Seguro Social y el Seguro de Pensiones para Empleados Particulares.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Entendida la seguridad social como un conjunto de programas orientados a la atención de ciertos estados de necesidad de los individuos. En este orden, por razones de simplificación en el presente trabajo se estará utilizando el término de seguridad social en vez de los sistemas de protección social, entre ellos, el seguro social, conscientes de que el concepto tiene un significado más amplio, de carácter universal, que proporciona a los individuos bienestar en los términos más amplios posibles desde el punto de vista social, cultural y desde luego de salud.

<sup>2</sup> Chile se clasifica como país pionero no sólo por ser uno de los primeros en establecer su sistema de pensiones, sino también porque llegó a cubrir el 80 % de la fuerza laboral.

<sup>3</sup> CISS, *La Seguridad Social en Chile*, México, 1993, Serie Monografías I, p. 6.

<sup>4</sup> Las instituciones formadas durante este periodo se basaron inicialmente en un sistema de financiamiento con capitalización, pero muy pronto la relación entre los aportes y beneficios se rompió haciéndose estos últimos extensivos a segmentos de afiliados que no habían realizado las contribuciones correspondientes. El sistema se transformó en uno de financiamiento de reparto o sobre la marcha, cambio que se consagró de manera formal en 1952.

En 1971, producto de una reforma constitucional, se dispuso en el mismo orden de materias, que "la ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva, curativa, y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad; y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares".

En 1974, el sistema de pensiones fue objeto de una serie de reformas encaminadas a racionalizar el régimen de las Cajas de Previsión y uniformar sus prestaciones. Es así como en 1976 el Acta Constitucional No. 3 expresó que "la ley establecerá un sistema de seguridad social que satisfaga de modo uniforme, solidario y suficiente los estados de necesidad individuales y familiares producidos por cualquier contingencia y, especialmente, por los de maternidad, vejez, muerte, accidente, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo, mediante las correspondientes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras."<sup>5</sup>

En la evolución de la seguridad social en Chile, se distinguen periodos bien definidos: en primer lugar, el de los programas de ayuda basados en la beneficencia pública, especialmente para la atención médica y hospitalaria de los más pobres, revistiendo formas rudimentarias de asistencia social con leve participación del Estado. Esta forma de protección fue reemplazada entre 1924 y 1925 por instituciones estatales que dieron origen, como segundo lugar, la época de los seguros sociales, la cual se caracterizó por la superposición de estructuras institucionales y legales. Además, proliferaron instituciones que respondían a las necesidades

---

<sup>5</sup> SERQUEIRA ABARCA, Francisco, "Una Visión Sobre el Desarrollo Legal", en *Quince años después/ Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1995, p. 55.

particulares de distintos grupos de trabajadores. En tercer lugar, se encuentra el periodo de las reformas de 1974 donde se simplificaron y unificaron los programas de prestaciones administrados por las Cajas de Previsión <sup>6</sup> y, por último, el surgimiento del nuevo sistema donde ocurre el traspaso al sector privado de los regímenes de pensiones, fenómeno que es motivo de nuestro estudio, y la fusión, en el Instituto de Normalización Previsional, de todas las entidades públicas que participaban en la gestión de los programas de pensiones. De esta forma, en 1980 la Constitución Política entregó al Estado la función de supervigilar el adecuado ejercicio de la seguridad social, señalando que su acción está destinada a garantizar el acceso a prestaciones básicas uniformes, que se otorguen ya sea a través de instituciones públicas o privadas.<sup>7</sup>

En Chile, el sistema de seguridad social surgió, como ya se dijo, tempranamente, pero de manera gradual y fragmentada, lo cual dio lugar a una multiplicidad de instituciones que protegían a diferentes grupos ocupacionales a través de subsistemas independientes con su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones. El Estado contribuyó al financiamiento de estos subsistemas mediante la creación de apoyo directo del presupuesto. Los subsistemas incorporaron progresivamente a grupos ocupacionales o sectores laborales más amplios, así como a sus dependientes, pero generalmente con prestaciones más moderadas y condiciones de adquisición de derechos más exigentes. El proceso de aparición de los subsistemas fue aproximadamente como sigue: primero, fuerzas armadas, empleados públicos y maestros; después, empleados y obreros del transporte, energía, banca, comunicaciones y otros servicios públicos; más tarde, la masa de empleados y obreros urbanos

---

<sup>6</sup> Como consecuencia de la crisis que afectó al sistema de seguridad social, se inicia un periodo de diagnóstico y de debate sobre las causas que la originaron, que dio como resultado la reformulación y racionalización de la gestión de los diversos programas.

<sup>7</sup> Artículo 19, No. 18 del Capítulo III de la Constitución Política de la República de Chile

(separados en grandes grupos); y, por último, trabajadores agrícolas y por cuenta propia, pequeños granjeros y empresarios, y servidores domésticos.<sup>8</sup>

La seguridad social en Chile reposaba en las Cajas de Previsión, que eran las entidades encargadas de recolectar las cotizaciones que debían aportar los trabajadores activos y patrones, y pagar los beneficios que otorgaba el sistema. La cobertura bajo este esquema se dividió en función de la categoría del trabajador (obreros y empleados) y del área de actividad en que éste se desempeñaba (sector público, privado, bancario, ferrocarriles, etc.).<sup>9</sup> Existieron tres grandes sistemas: para trabajadores manuales, empleados asalariados y para empleados públicos (abarcaban el 90 %); además, cerca de 50 sistemas más pequeños para categorías particulares de empleados: marina mercante, policía, municipalidades, etc.<sup>10</sup>

En razón de ello, el sistema estaba estrictamente regulado por numerosas leyes, pero no por eso era uniforme.<sup>11</sup> Hasta 1979, el sistema funcionó a través de 32 Cajas de Previsión y dentro de estas instituciones se encontraban hasta cien regímenes previsionales diferentes, aunque el 95 % de los trabajadores cotizaba sólo en los tres más importantes: el Servicio de Seguro Social (65 %),<sup>12</sup> la Caja de Previsión de Empleados Particulares (18

---

<sup>8</sup> CEPAL, *Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*, Santiago, 1988, p. 5.

<sup>9</sup> El sistema de aseguramiento chileno cubría estadísticamente en 1980 el 67 % de la población total y el 62 % de la PEA y al añadirse las prestaciones asistenciales se acercaba a la universalidad, aunque desde el decenio pasado hubo una caída en la cobertura. Cubierta por el régimen asistencial, estaba la mayoría de los trabajadores independientes, así como los familiares no remunerados y los desempleados.

<sup>10</sup> Los beneficios diferían considerablemente, de tal suerte que los grupos con mayor poder político y económico recibían los beneficios más generosos.

<sup>11</sup> La base legislativa de la seguridad social chilena se encontraba en 219 leyes, 78 decretos con fuerza de ley, 157 decretos supremos y 18 reglamentos. Además, en la formulación de la política previsional participaban: el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y otros 7 ministerios: Salud, Defensa, Hacienda, Obras públicas, Educación y Justicia.

<sup>12</sup> El seguro social concentraba servicios de atención médica con el Estado en el Servicio Nacional de Salud, la institución fundamental de salud del país.

%) y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (12 %).<sup>13</sup> Cada institución tenía su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones.

El sistema en general y las prestaciones en particular presentaban una pluralidad de regímenes establecidos en una frondosa y compleja legislación, lo que configuraba un tratamiento diferenciado de las contingencias y de especial notoriedad en el caso de las pensiones. A causa de ello, resultó una seguridad social estratificada que asumió una estructura piramidal con grupos relativamente pequeños de asegurados protegidos por subsistemas privilegiados en el ápice y centro, y la mayoría de la población con subsistemas más pobres de protección en la base. Esto obedeció a que, a mayor poder de los grupos de presión, éstos recibían cobertura más temprana y completa, prestaciones más generosas y financiamientos más ventajosos. En este orden, el régimen del Seguro Social era el más numeroso y el que otorgaba menores privilegios, pero existía también el extremo superior, donde se podían encontrar pensiones dobles, con reconocimientos envidiables o pensiones anticipadas por años de servicio, que permitían pensionarse desde los 42 años de edad,<sup>14</sup> es decir, las diferencias en los beneficios se observaban tanto en su valor como en los requisitos necesarios para acceder a ellos, así como en el monto de las cotizaciones. Esta estratificación eventualmente se reformó cuando el gobierno militar se reforzó frente a los grupos de presión.

---

<sup>13</sup> En Chile, pese a las diferentes leyes que contenían beneficios para diversos intereses, frecuentemente, éstos no eran reconocidos por los trabajadores y sus organizaciones, que llegaban incluso a oponerse a su promulgación. Tal oposición se debía al hecho de que su formulación contradecía sus propias formas de organización y protección. Hay quienes han planteado incluso que los programas de seguridad social se extendieron más bien “como actos básicamente excluyentes por parte de las elites políticas y administrativas en control de la rama ejecutiva del Estado, quienes monopolizaban la capacidad para definir la sustancia de la cuestión social y estructurar la respuesta principal a ella”, es decir, para moldear y estructurar sus interacciones con la sociedad.

<sup>14</sup> Como el del sistema de “perseguidoras”, bajo el cual las pensiones se reajustaban en la misma forma que el sueldo del similar en actividad, o el de pensiones anticipadas.

## B) MÉXICO

La seguridad social en México apareció incipientemente esbozada en 1917, en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, aparejada con la noción de protección al trabajador;<sup>15</sup> sin embargo, como seguridad social propiamente dicha no aparece hasta 1943, razón por la cual está clasificado como país intermedio al haber introducido su sistema de pensiones más tarde, sistema que alcanzó su desarrollo en la década de los ochenta.<sup>16</sup>

En su forma incipiente, surge como una necesidad de contar con un sistema que resolviera en cierta forma el problema de los riesgos sufridos por los trabajadores y la necesidad de encontrar un sustituto del salario, cuando por razones de invalidez o de vejez los trabajadores dejaran de ser útiles para el servicio.<sup>17</sup> En el texto original de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, se declaraba de utilidad pública “el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión social”.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Existen antecedentes que permiten identificar la seguridad social referida a los trabajadores al servicio del Estado. En 1824, se establecieron pensiones para este tipo de trabajadores. En 1832, se hizo extensivo este beneficio a las madres de estos servidores públicos y, en 1834, el derecho a la pensión de vejez se extendió a los cónsules mexicanos y se estableció ésta para los incapacitados o en estado de invalidez. En 1856, se concedió una compensación mensual a los empleados de correos en razón de los peligros a que se encontraban expuestos en el desempeño de sus labores.

<sup>16</sup> México es clasificado como país intermedio no sólo por haber introducido su sistema de pensiones a finales de la primera mitad del siglo XX, sino también porque la cobertura de la fuerza de trabajo fue del 45%.

<sup>17</sup> La seguridad social surgió como parte del derecho del trabajo y así se consideró hasta la promulgación de la Ley del Seguro Social de 1973, aunque el término de seguridad social como tal apareció tardíamente hasta la reforma al artículo 123 constitucional de 1960, con el surgimiento del apartado B, se utilizó el término para denominar a los seguros sociales en beneficio de los trabajadores.

<sup>18</sup> PALACIOS ALCOCER, Mariano, *El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano*, 1ª ed., UNAM, México, 1995, p. 131.

En 1929, se modificó el texto de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, con la intención de centralizar el sistema de la seguridad social, de tal forma que en lugar de integrar cajas de seguros populares se adoptara una fórmula de alcance nacional, que pudiera repartir las responsabilidades derivadas de los riesgos. Por ello, se consideró de utilidad pública la expedición de la ley del Seguro Social y que ella comprendería los seguros de invalidez, de vida, cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades de accidentes y otros con fines análogos.<sup>19</sup>

Es hasta 1943 cuando se promulgó la Ley del Seguro Social, que el sistema de protección asumió las características de la institución del seguro social;<sup>20</sup> con ello, México experimentó una segunda forma de evolución de la seguridad social. De esta forma, el sistema principal se basó en un instituto general, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), encargado, en sus inicios y durante muchos años, de brindar beneficios sólo para aquellos que por contar con la posibilidad de obtener ingresos derivados de su relación laboral podían generar las contraprestaciones necesarias. Asimismo, el sistema inicialmente se circunscribió a la capital y principales ciudades. Cabe señalar que antes y después de la creación del IMSS existían instituciones de seguridad social que protegían a determinados grupos (fuerzas armadas y del sector público).<sup>21</sup>

En 1973, surgió la segunda Ley del Seguro Social, la cual no sólo incluyó los instrumentos antiguos, aunque debidamente renovados, sino que también amplió los beneficios a aquellos sectores que, por estar ajenos a

---

<sup>19</sup> Sin embargo, publicada la Ley Federal del trabajo de 1931, se abstuvo de reglamentar el establecimiento de las cajas de seguridad social y la responsabilidad y previsión de los riesgos de trabajo se dejó a la capacidad económica del patrón.

<sup>20</sup> Servicio público nacional, tarifado, de afiliación obligatoria, riesgos cubiertos limitados, cotización tripartita, influido por las nuevas tendencias en la materia que emanaban de la OIT y del informe Beveridge.

<sup>21</sup> Estos sistemas separados representan un porcentaje menor en relación con la proporción cubierta por el instituto general.

una relación subordinada o actividad económica, resultaban ser los más necesitados de asistencia e inclusive incluyó un capítulo denominado de servicios sociales surgido por la necesidad de brindar un mínimo de protección a determinados grupos marginados que no podían acceder a los sistemas de aseguramiento existentes, dando con ello, un gran salto al intentar pasar de un sistema de seguro social a un sistema de seguridad social.<sup>22</sup> Precisamente por su propia naturaleza, la Ley del Seguro Social de 1973 tuvo como objetivo adecuarse a las condiciones económicas del país que permitieran el crecimiento horizontal del seguro social, es decir, su implantación generalizada, antesala de la seguridad social.

Como se observa, también la seguridad social en México ha tenido periodos claramente identificables por lo que hace a los trabajadores en general, una primera etapa es la que comprende el periodo de las cajas de seguros populares y las legislaciones estatales, donde de manera incipiente se colocaban las bases del futuro social. Una segunda etapa se puede identificar con el nacimiento de la primera ley del Seguro Social de 1943, en la cual se establece la figura del Instituto Mexicano del Seguro Social con la participación de los sectores productivos y el gobierno a fin de proteger a un sector económicamente débil. Una tercera etapa surge en 1973 con el nacimiento de la segunda ley del seguro social, donde ya no sólo se protege a la clase trabajadora, sino que también se amplía a otros sectores de la población, sin capacidad de pago, básicamente de los sectores rural e indígena.<sup>23</sup> Esta etapa sucumbió en 1995 con la Nueva Ley del Seguro Social que modificó no sólo el sistema sino que también dio lugar a la

---

<sup>22</sup> Además, la LSS de 1973 rompió la dependencia con su supuesto normativo fundamental: el derecho del trabajo.

<sup>23</sup> Con la ampliación de los sectores protegidos, distintos a una relación laboral, se confirmó que la seguridad social tenía un campo de aplicación mayor al que se le atribuía y, por tanto, el seguro social sólo constituye una parte o instrumento para la realización de la seguridad social, pues ésta, más que proteger al hombre que trabaja, de manera aislada, debe otorgar protección y amparo a todos los integrantes del género humano.



participación de los particulares en la administración de los fondos de pensiones e inclusive en el otorgamiento de los servicios, tema principal del presente estudio.

Respecto de los trabajadores al servicio del Estado, desde 1925 hasta 1959 estuvieron regulados por leyes administrativas.<sup>24</sup> El 20 de diciembre de 1959 se promulgó la primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que se mantuvo vigente hasta el 1 de enero de 1984 en que entró en vigor la ley del ISSSTE actualmente vigente.<sup>25</sup>

En México, la seguridad social ha reposado primordialmente sobre dos instituciones de seguro social de carácter autónomo: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).<sup>26</sup> En general, dan cobertura al conjunto de eventualidades del trabajador y su familia, con protección frente al riesgo de enfermedad, enfermedad profesional o accidentes del trabajo, pensiones de seguro de vejez, invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte, y pensión por incapacidad, que se erigen, por una parte, en los pilares y garantes de la administración, asignación y redistribución de los recursos y

---

<sup>24</sup> En 1925, se promulgó la primera Ley General de Pensiones Civiles de Retiro para constituir mediante cuotas aportadas por los trabajadores y el gobierno federal, el fondo necesario para atender las pensiones de retiro y por edad y tiempo de servicios, así como las pensiones por muerte, a favor de los familiares del trabajador. En 1946, entró en vigor un segundo ordenamiento que abrogó a la Ley de 1925 y en 1947 se promulgó la última ley de carácter administrativo en la materia.

<sup>25</sup> Sin embargo, no es la ley del ISSSTE la única que regula la seguridad social de los empleados públicos, sino que existe una serie de ordenamientos que se refieren en mayor o en menor medida a la seguridad social, como son, entre otros: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Reglamento Interior de Órganos de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Reglamento Financiero del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Reglamentos de Prestaciones Económicas del ISSSTE, Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado.

<sup>26</sup> Con sus respectivos institutos para la vivienda: INFONAVIT y FOVISSSTE.

beneficios entre la población amparada y, por otra, en los administradores por excelencia de los riesgos sociales inherentes a los modelos de seguro y seguridad social implantados.<sup>27</sup>

Aparte de las dos instituciones primordial, como segunda vía, existen otros sistemas enfocados de manera particular a las fuerzas armadas o a los trabajadores de alguna empresa paraestatal como Petróleos Mexicanos (PEMEX).<sup>28</sup>

Los servicios privados constituyen la tercera vía para acceder a servicios de salud. Su desempeño está vinculado a la capacidad de pago de los demandantes o usuarios, así como planes privados de retiro, pero su presencia es mínima.<sup>29</sup>

Finalmente en los años setenta se crearon, en la mayoría de los 31 estados de la Federación, institutos autónomos de seguridad social para proteger a los servidores públicos al servicio de cada uno de los estados, incluyendo por ejemplo a las empresas paraestatales y universidades estatales.

---

<sup>27</sup> Este periodo resume una primera etapa en la que el modelo de seguro social y, posteriormente, de seguridad social, sus ordenamientos e instituciones concomitantes surgen estrechamente asociados a políticas públicas que buscaban deliberadamente controlar el conflicto social de la moderna sociedad capitalista y como instrumento de legitimación del nuevo Estado, dando respuesta al mismo tiempo a las demandas económicas, sociales y laborales de una población asalariada en constante expansión.

<sup>28</sup> En 1980, en aras de unificar e integrar la seguridad social en México, se incorporó el subsistema independiente de electricidad al IMSS (aunque con un fondo y regulaciones especiales) y en 1982 el de ferrocarriles, quedando fuera empleados del gobierno federal, fuerzas armadas y petróleo. Los empleados de PEMEX desde 1935 han gozado de su sistema autónomo de seguridad social.

<sup>29</sup> En 1995, existían 8 mil planes voluntarios de pensiones adicionales; la mayoría se concentraba en 30 ó 35 empresas (multinacionales extranjeras y grandes paraestatales). Estos planes combinaban un pago obligatorio para cesantía (definido en el artículo 165 de la Ley Federal del Trabajo como un pago mínimo de 90 días de salario por cada año de servicio) con esquemas de beneficios definidos o de contribuciones definidas.

Por su parte, la población que no tiene seguridad social y que se denomina "población abierta" puede recibir servicios de salud de parte de la Secretaría de Salud, Secretaría de Salubridad y Asistencia, del Gobierno del Distrito Federal y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Estos servicios no son gratuitos; tienen un costo establecido de acuerdo con las condiciones de pago de los que los requieren y se financia principalmente con aportaciones del gobierno federal.<sup>30</sup>

De lo expuesto hasta ahora, puede apreciarse que, no obstante los distintos grados de desarrollo de la seguridad social en ambos países, la trayectoria histórica que siguió fue similar lo cual llevó a los dos a crear un sistema de pensiones bajo los mismos principios, sistema que alcanzó su desarrollo, en uno, en la séptima década del siglo pasado y, en el otro, en la octava y comenzó a transformarse en la década siguiente en ambos países.

Corresponde ahora analizar cómo se desarrolló dicho sistema en cada caso, por lo que se inicia de nueva cuenta por Chile.

---

<sup>30</sup> RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice, "La Seguridad Social en México. Qué ha sido, qué se reforma y Tendencias", *Seguridad o Inseguridad Social: los Riesgos de la Reforma*, México, UNAM/DGAPA/IIESS/ Triana, 1997, p. 87.

## **1.2. ANTIGUO SISTEMA DE PENSIONES**

### **A) CHILE**

Como se recordará con respecto al caso chileno, hasta 1980 el antiguo sistema de pensiones operaba con base en 32 Cajas de Previsión, en el cual una consecuencia de esta multiplicidad era la elevada dispersión tanto de los requisitos para acceder a los beneficios como de las fórmulas de cálculo aplicables a éstos. Dada la diversidad de regímenes que coexistían en el sistema y su compleja regulación, es imposible referirse a cada uno de ellos.<sup>31</sup> No obstante, se analizan por separado, las tres instituciones más importantes del antiguo sistema de pensiones: el Servicio de Seguro Social (SSS), la Caja de Empleados Particulares (EMPART) y la Caja de Empleados Públicos (CANAEMPU), que reunían a más del 90 % del total de los trabajadores afiliados. Conviene aclarar, como punto de partida, que los antecedentes presentados respecto de estas tres cajas de previsión corresponden a lo que era el antiguo sistema hasta antes de las modificaciones que se iniciaron en 1974.<sup>32</sup>

#### **1. Servicio de Seguro Social**

Este régimen cubría a los obreros, trabajadores asalariados y algunos grupos de trabajadores independientes. Para optar por los beneficios por

---

<sup>31</sup> Los cuerpos legislativos que conformaban el régimen previsional habían dado origen a 30 sistemas diferentes de pensiones de antigüedad, más de 30 regímenes diferentes de pensiones de invalidez y 32 sistemas de pensiones de vejez, todos distintos entre sí.

<sup>32</sup> Los antecedentes en cuanto al esquema de cada caja de previsión corresponden a lo establecido en la Ley No. 10.383 de 1952, Ley No. 10.475 de 1952 y DL No. 1.340 Bis de 1930, respectivamente. Asimismo, además de los beneficios relacionados con el pago de pensiones por concepto de vejez, antigüedad, invalidez y muerte (viudez u orfandad), las cajas otorgaban otro tipo de servicios a sus afiliados.

vejez, el asegurado requería tener 65 años de edad el hombre y 55 años la mujer y haber cotizado un mínimo de 800 semanas (15 años). Para invalidez, un trabajador debía haber contribuido al sistema por lo menos durante 50 semanas. En los caso de muerte, la pensión se pagaba a la viuda (o) o a los dependientes del asegurado (en caso de no existir, se pagaba a los ascendientes), debía cubrir 50 semanas.

Los beneficios correspondientes a la pensión de vejez eran el 50 % del salario base mensual, más un 1 % de dicho salario por cada 50 semanas en exceso sobre las primeras quinientas semanas, con un límite máximo del 70 % del salario base mensual.<sup>33</sup> La pensión de invalidez dependía del grado de ésta, representando para un trabajador declarado totalmente inválido lo mismo que la de la vejez y respecto de la invalidez parcial el 50 % de la pensión de invalidez absoluta.

## **2. Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART)**

Este régimen cubría a los empleados particulares. Para optar por los beneficios por vejez, el asegurado requería tener 65 años, tanto el hombre como la mujer.<sup>34</sup> Por invalidez, un trabajador debía haber contribuido al sistema por lo menos con 3 años de cotizaciones como mínimo y tener menos de 65 años de edad. Además, existía la pensión de antigüedad, 35 años de servicios los hombres y 30 años las mujeres computables, de los

---

<sup>33</sup> Suma de los salarios, rentas y subsidios sobre los cuales se realizaban las cotizaciones durante los 5 años calendario anteriores a la fecha del siniestro, dividida por 60.

<sup>34</sup> Este límite de edad en el caso de la mujer se reducía en un año por cada cinco de servicios, con un máximo de 5 años. Para efectuar el cálculo se amplificaban previamente las cotizaciones anteriores a los tres últimos años calendario (de los 5 señalados), en la proporción en que aumentaba el salario medio de subsidios del año que antecedió a la fecha del siniestro, respecto de cada uno de los años cuyas aportaciones se amplificaban. La suma obtenida se aumentaba por la relación entre salario medio de subsidios del año que precedía al de iniciación de la pensión y el que precedía al año del siniestro.

cuales 25 tenían que ser efectivamente trabajados o 20 efectivamente trabajados y 55 años o más de edad. En los caso de muerte, la pensión se pagaba a la viuda (o) o a los dependientes del asegurado (en caso de no existir, se pagaba a los ascendientes).

Los beneficios correspondientes a la pensión de vejez era el sueldo base multiplicado por el número de años de cotizaciones reconocidas, dividido entre 35. La pensión no podía exceder el sueldo base. La pensión de antigüedad representaba el sueldo base multiplicado por el número de imposiciones reconocidas, dividido entre 35.<sup>35</sup> La pensión por invalidez para un trabajador declarado totalmente inválido representaba el 70 % del sueldo base más un 2 % del mismo por cada año de servicios en exceso sobre los 20 primeros.

### **3. Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU)**

El régimen cubría a los empleados contratados de la Administración Pública; empleados de los servicios o instituciones independientes del Estado; empleados de la Sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Agricultura y Sociedad Nacional de Minería.

Para acceder a los beneficios por vejez, el asegurado requería tener 65 años de edad y haber cotizado un mínimo de 10 años. Por invalidez, un trabajador debía haber contribuido al sistema durante 10 años como mínimo y tener 65 años de edad; pensión de antigüedad, 30 años de cotización:

---

<sup>35</sup> Sueldo base, promedio de las remuneraciones imponibles afectadas al Fondo de Retiro, percibidas en los 60 meses que precedían al momento de otorgar el beneficio. Para este efecto, las remuneraciones imponibles percibidas durante los primeros 24 meses se multiplicarían por la relación existente entre el sueldo vital vigente en Santiago el último mes y el que regía en cada uno de aquellos. Los demás se tomarían por su valor nominal.

muerte (Pensiones de Montepío), 10 años de cotizaciones del empleado fallecido beneficiarios: la viuda e hijos legítimos; en segundo lugar, la madre legítima y los hijos naturales; y, en tercer lugar, las hermanas legítimas solteras.<sup>36</sup>

Tanto la pensión por invalidez para un trabajador declarado totalmente inválido como la pensión de vejez representaban el sueldo base multiplicado por el número de años de servicios, dividido por 30. La pensión no podía exceder el sueldo base.<sup>37</sup>

### **Los regímenes de las Cajas de Previsión**

Tanto entre las tres principales cajas de previsión como en las restantes 29 existían diferencias significativas en el trato que se daba a los asegurados. Por ejemplo, el derecho a retiro o pensión variaba según el sector gremial al que perteneciera el trabajador. Al trabajador afiliado al Servicio de Seguro Social se exigía 65 años y un número mínimo de cotizaciones durante los últimos años anteriores al retiro. En cambio, a los empleados sólo se les requería de años de servicio cuyo número dependía de la capacidad o de cuán influyente fuera el respectivo gremio. Así, mientras los empleados particulares se pensionaban a los 35 años de servicios, los empleados públicos lo hacían a los 30, existiendo otros sectores que únicamente necesitaban 25 años, como los bancarios, o 15, como los parlamentarios.<sup>38</sup> Es decir, privaba la pensión por años de servicios y no por la edad. Además

---

<sup>36</sup> CHEYRE, Hernán V., *La Previsión en Chile ayer y hoy: Impacto de una Reforma*, 2ª ed., Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1991, p. 50.

<sup>37</sup> Sueldo base era el promedio de los sueldos por los cuales se hubieran hecho cotizaciones durante los últimos 36 meses de servicios.

<sup>38</sup> STARCK, Nicolás, "La Propuesta Chilena", *Evolución Actual de los Regímenes de Pensiones*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México, 1994, p. 12.

en las diversas cajas, excepto la del Servicio de Seguro Social, se otorgaban pensiones de antigüedad, cuyos requisitos variaban en cada caso.

Las aportaciones no sólo provenían de los trabajadores, patrones y Estado, sino además de la propia comunidad a través de impuestos específicos. Sin embargo, la multiplicidad de regímenes daba lugar a más de 50 combinaciones de tasas y límites imponibles.

Para el cálculo de la pensión, se tomaban en cuenta los sueldos percibidos durante los últimos 5 años, mientras que en otros se consideraban sólo los últimos 3 años.<sup>39</sup>

Las reservas eran modestas a causa de las políticas de inversión seguidas y de que los beneficios crecían más a prisa que las contribuciones.

### **Reestructuración de la seguridad social**

En 1974, el sistema previsional fue objeto de una serie de reformas encaminadas a racionalizar el régimen de las 32 Cajas de Previsión y uniformar sus prestaciones.<sup>40</sup> En este orden, se unificaron las pensiones mínimas de las diferentes cajas de previsión aplicándose requisitos uniformes para acogerse a la pensión por vejez, se disminuyeron las tasas de cotización a los asegurados, se uniformaron los requisitos de años de

---

<sup>39</sup> En el SSS y EMPART, se tomaban en cuenta los salarios percibidos en los últimos 5 años y en la CANAEMPU y la Caja Bancaria y sus derivadas los últimos tres años.

<sup>40</sup> Entre mediados de los cincuenta y principios de los setenta se realizaron diversos estudios sobre la reforma de la seguridad social, donde se describieron las desigualdades del sistema y se recomendó la unificación legal, administrativa y financiera y la uniformidad de las condiciones de adquisición de las prestaciones. En 1974, el proceso de cambio comenzó con la difusión de la renovación del modelo de seguridad social a través de un documento denominado "Estatuto Fundamental de Principios y Bases del NSSS". Paralelamente, se introdujeron sustanciales reformas orientadas a promover el desarrollo de un mercado financiero competitivo y eficiente, compatible con una economía de mercado.



servicio y edad para pensionarse por antigüedad y vejez, se fijó en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres (no obstante, aquellos asegurados que ya tenían un tiempo considerable cotizando pudieron pensionarse con edades menores) eliminando así las pensiones por servicios y se estableció un sistema general y uniforme de subsidios de cesantía. Asimismo, se fijó un mecanismo de reajustabilidad económica de las pensiones para poder recuperar el poder adquisitivo perdido por la inflación y deslinde de ciertos beneficios que no constituían parte de las cotizaciones pensionales. En resumen, se uniformaron aspectos básicos del sistema, pero no se fusionaron las Cajas de Previsión, es decir, no se unificó el sistema de pensiones. Esto constituyó la primera fase de la reforma que se avecinaba.<sup>41</sup>

## **B) MÉXICO**

El antiguo sistema de pensiones en México conocido como seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM) fue implantado en 1944 y era administrado por el IMSS. El IVCM en las últimas décadas operó como un sistema de reparto de beneficios definidos.<sup>42</sup>

Respecto de la cobertura, el IVCM cubría a los trabajadores registrados del sector privado y a aquellos independientes que

---

<sup>41</sup> Durante este periodo, la junta militar afectó todos los ámbitos de la actividad chilena: la liberación de los precios y la supresión de todos los controles, incluso los relativos a los artículos de primera necesidad y consumo habitual; la reducción sustancial del gasto público, que afectó especialmente a los servicios públicos esenciales y se dio una fuerte devaluación inicial; y la política de unificación y reajustes periódicos del tipo de cambio.

<sup>42</sup> En un principio, el sistema de pensiones operó bajo el sistema de capitalización con prima media uniforme, pero a partir de 1973 lo hizo a través del régimen financiero de reparto.

voluntariamente habían escogido cotizar al sistema, así como a sus familias.<sup>43</sup>

El programa era financiado con aportaciones realizadas por el patrón, trabajador y gobierno bajo la siguiente distribución: 70-25-5 % respectivamente, representando la aportación total el 8.5 % del SBC (que era el salario contractual más otros pagos, con un límite de 10 veces el salario mínimo) en 1996.<sup>44</sup> Esta aportación total se distribuía de la siguiente manera: invalidez y vida 3 %, vejez y cesantía en edad avanzada 3 %; servicios médicos para jubilados 1.5 %; gastos administrativos 0.6 % y prestaciones sociales 0.4 %. En el caso de los trabajadores con salario mínimo, el patrón cubría la aportación.

Para optar por los beneficios por invalidez, un trabajador debía haber contribuido al sistema de IVCM por lo menos durante 150 semanas. Para vejez, el asegurado requería tener 65 años de edad, encontrarse trabajando y haber cotizado un mínimo de 500 semanas. Para cesantía, se requería tener 60 años y cuando menos las 500 semanas de cotización. En los casos de muerte, la pensión se pagaba a la viuda (o) o a los dependientes del asegurado (en caso de no existir, se pagaba a los ascendientes), debía cubrir 150 semanas.

La pensión de invalidez dependía del grado de invalidez determinada por el IMSS. La pensión por invalidez para un trabajador declarado totalmente inválido representaba el 70 % de su último salario. Respecto de la invalidez parcial, los ajustes correspondientes a la pensión se hacían de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo. Los beneficios correspondientes a las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada dependían del número

<sup>43</sup> En 1995, el número total de afiliados al IMSS era de 10.9 millones que, representaba el 29.6 % de la PEA y el 80 % de la fuerza laboral en el sector formal.

<sup>44</sup> La aportación por parte de los trabajadores.

de semanas cotizadas que excedían de 500 requeridas. Los beneficios se calculaban a partir del promedio del salario base de los últimos cinco años dividido entre el salario mínimo.<sup>45</sup>

El sistema incorporaba una pensión mínima garantizada equivalente al salario mínimo y para tener derecho a ella se requerían 500 semanas. Adicionalmente todos los pensionados tenían derecho a recibir ayuda médica para sí y sus familias.

Las pensiones se pagaban de acuerdo con una fórmula, que favorecía a los trabajadores ubicados en la parte más baja en la escala de salarios. La pensión base se calculaba como un porcentaje del salario nominal promedio de los últimos cinco años, más una fracción por cada año de contribución a partir del décimo año. Al aumentar los salarios, el porcentaje de la pensión base se reducía. Las pensiones no podían exceder el salario promedio que el trabajador recibió en su últimos cinco años. En este orden, los trabajadores que percibían más de 5 salarios mínimos subsidiaban a los que ganaban el salario mínimo. Los beneficios para los asegurados de bajos ingresos eran altos en comparación con sus contribuciones. Así, los trabajadores que laboraban durante un periodo largo pero que no cumplían con los requisitos para pensionarse (mujeres y trabajadores menos calificados) pasaban a subsidiar a los trabajadores que habían cotizado sólo durante el periodo mínimo requerido.

Las reservas debían invertirse en bonos del gobierno federal o en otros activos de emisiones altamente calificados aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los ingresos y egresos de cada rama del IMSS debían ser registrados en cuentas separadas. Los recursos obtenidos

---

<sup>45</sup> A partir de 1989, todas las pensiones fueron indizadas al salario mínimo para frenar la erosión en términos reales del valor de las mismas.

en cierta rama debían usarse únicamente para cubrir los gastos correspondientes a esa misma rama. Sin embargo, las reservas no fueron constituidas ni invertidas de acuerdo con la regulación. Los superávits del seguro de IVCM fueron usados para inversiones y para cubrir déficit de otros seguros del IMSS.<sup>46</sup>

Los patrones podían deducir como gastos sus aportaciones al IMSS. Los trabajadores pagaban sus impuestos al momento de retirarse cuando recibían los beneficios correspondientes, pero los impuestos se aplicaban sólo a la cantidad que excedía de 9 salarios mínimos.

Adicionalmente al sistema de IVCM, en 1992 se introdujo un nuevo seguro, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en el régimen obligatorio del IMSS. Con esta medida, se puso en práctica en México un programa de ahorro a través de cuentas individuales, obligatorias y complementarias a la cobertura que otorgaba el IMSS, que de alguna forma indica hacia dónde se dirigirían los pasos siguientes.<sup>47</sup> Algunas de sus principales características eran:

Era obligatorio para todos los trabajadores afiliados al IMSS contribuir al SAR.<sup>48</sup> Al SAR debían cotizar obligatoriamente el 7 % de las remuneraciones mensuales los patrones, en cuentas individuales divididas en dos subcuentas:

---

<sup>46</sup> SALES SARRAPY, Carlos, Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez Amezcua, "La Reforma al Sistema de Pensiones: el caso mexicano", *Gaceta de Economía*, Año 2, No. 4, ITAM, México, 1997, p. 17.

<sup>47</sup> Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1992.

<sup>48</sup> El 27 de marzo de 1992 se estableció por decreto la subcuenta de retiro a favor de los trabajadores de la Administración Pública Federal, de los poderes Legislativo y Judicial. El 4 de enero de 1993, por decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley del ISSSTE, se elevó a rango de ley el SAR para incorporar a la totalidad de los trabajadores del Estado y permitir la individualización de las aportaciones del Fondo Nacional de Vivienda del ISSSTE.

a) Subcuenta de retiro: Aportación patronal obligatoria del 2 % del salario base de cotización con un tope máximo de 25 veces el salario mínimo general correspondiente al DF. Los recursos acumulados en la cuenta individual de retiro del SAR podían destinarse a pensiones de amplia finalidad: a financiar pensiones por edad avanzada al llegar a los 65 años o en forma anticipada; a financiar la invalidez total o parcial (con un 50 % o más de invalidez); a pensiones a través de pensiones privadas contratadas por conducto del patrón, aun cuando los requisitos de edad exigidos en dicho plan fuesen más bajos que la fijada en el SAR, o a financiar pensiones por fallecimiento. También podían existir circunstancias en las que se podían efectuar retiros parciales de fondos tales como la invalidez y sobrevivencia, no definidas como obligatorias en la Ley.<sup>49</sup>

b) Subcuenta de vivienda: que recibía el 5 % mensual y que se destinaba a propósitos habitacionales, Administrada por el INFONAVIT.

Adicionalmente, el trabajador contaba con la opción de hacer depósitos voluntarios en las cuentas individuales.<sup>50</sup>

Los beneficios que brindarían el SAR consistían en que los trabajadores podrían recibir los fondos acumulados en su cuenta individual capitalizados en un solo pago o adquiriendo una renta vitalicia en los siguientes casos: 1) al retirarse; 2) cuando reunieran los requisitos para obtener una pensión por invalidez, o 3) en caso de muerte, los fondos serían entregados a los beneficiarios que el asegurado hubiera escogido. Asimismo, el asegurado podría retirar hasta el 10 % del saldo en su subcuenta de retiro en los siguientes casos: a) si invalidez parcial

---

<sup>49</sup> Los fondos de esta subcuenta se transferían al Banco Central a través de la banca comercial que representaban un préstamo al gobierno federal mismo que pagaba una tasa de interés real al menos 2 % al año. La subcuenta de retiro registró hasta 1995 un saldo de 22,307 millones de pesos.

<sup>50</sup> Lo cual en la práctica no ocurrió por problemas de individualización inadecuada de cuentas.

determinada por el IMSS duraba más del periodo que la ley contemplaba o b) en caso de desempleo. Este último caso sólo aplicaba a los trabajadores cuyo saldo en la subcuenta de retiro era al menos 18 veces su última aportación y que no hubiera realizado ningún retiro durante los 5 años anteriores.

Las aportaciones eran depositadas en las cuentas individuales que manejaban los bancos. Estos debían remitir los recursos del SAR al Banco de México en caso de la subcuenta de retiro y al INFONAVIT para la subcuenta de vivienda. Las aportaciones de los patrones al SAR eran deducibles de impuestos. Las aportaciones voluntarias de los trabajadores eran deducibles hasta un cierto límite.

Los recursos de la subcuenta de retiro eran canalizados al gobierno federal como préstamos, y éste debía pagar mensualmente una tasa de interés no inferior al 2 % anual sobre el saldo ajustado por la inflación basado en la tasa de inflación del mes anterior.

El órgano encargado de supervisar el funcionamiento del sistema, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), fue creado dos años después de estar operando éste, es decir, en 1994.

De lo expuesto hasta aquí, se deduce que los sistemas de pensiones en los países objeto de estudio, se basaban en el principio de seguro social, cuyos gastos se sufragaban en forma tripartita. La afiliación era obligatoria para las categorías profesionales. El derecho a pensiones y prestaciones se determinaba en función de la vida activa del beneficiario (periodos de cotización o de empleo). La pensión era pagada independientemente de las necesidades o ingresos de la persona, esto es, las contribuciones tripartitas eran utilizadas para financiar las pensiones de los afiliados pasivos, a partir

de beneficios definidos, significando un compromiso intergeneracional, en el cual la generación activa asegura que las siguientes financien sus pensiones en el futuro y un compromiso intrageneracional, entre los de mayores ingresos con los de bajos ingresos. Con el paso del tiempo el régimen se extendió progresivamente, de tal forma que la protección abarcó otras categorías de asalariados, agrícolas, domésticos.

Una vez que se han estudiado las instituciones que se diseñaron para operar ambos sistemas de pensiones, es conveniente revisar cuáles fueron las razones que se esgrimieron para la reforma de éstos.

### **1.3. ARGUMENTACIÓN PARA LA REFORMA**

#### **A) CHILE**

Chile como país pionero, con un sistema de seguridad social más antiguo y desarrollado, comenzó a confrontar serios problemas de desequilibrio (primero actuarial y luego financiero) durante las décadas de 1960 y 1970.

No obstante la unificación de las prestaciones y condiciones de adquisición para las mismas, realizadas en 1974 con motivo de la reestructuración del sistema, parece que no fue suficiente; por ello, las razones que se argumentaron para justificar la reforma al sistema de pensiones hacia un sistema de capitalización individual se enfocaron tanto en la forma en que fue concebido el sistema vigente hasta entonces, como en el modo en que éste estuvo organizado. En cuanto a la concepción del antiguo sistema, se inició con la crítica al régimen de reparto del sistema,<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> En este contexto, el término “reparto” se utiliza para caracterizar al sistema en donde las pensiones de los pasivos son financiadas directamente con el dinero recaudado de las cotizaciones de los

al considerar que el error básico de éste radicaba en la falsa concepción colectivista del hombre y de la sociedad, pues el régimen de reparto desestimó múltiples evidencias acerca de la conducta humana, al suponer que toda persona aportaría al sistema de pensiones independientemente de cuáles fueran los beneficios que las leyes otorgaban y suponer que todos los hombres tienen preferencias idénticas en materia de pensiones, que todos quieren pensionarse de cierta manera, a ciertas edades, o que agrade a los de altos ingresos recibir beneficios y calidad promedio más bajos a favor de los de menores ingresos, etc. En cuanto a la forma en que el sistema estuvo organizado, se consideró que el antiguo sistema acarreó un desequilibrio financiero y agudas injusticias, derivadas del error de concepción en los principios del sistema.<sup>52</sup>

### **Desequilibrio Financiero**

Los críticos del antiguo sistema señalaron que el desequilibrio financiero se dio por:

Falta de uniformidad en el tratamiento de los asegurados. Se argumentó, en primer lugar, que la falta de homogeneidad del sistema de pensiones ante la existencia de más de cien regímenes diferentes, dentro de las 32 cajas de previsión, provocó grandes diferencias en la forma de otorgamiento y pago de las pensiones a un costo sustancial para toda la economía; al utilizarse mecanismos diversos para el cálculo de las pensiones en los distintos casos y exigir diferentes requisitos para el retiro, originaban que incluso algunas personas se pensionaran prematuramente y otras obtuvieran más de una

---

trabajadores activos, con administración centralizada, acumulación parcial de reservas y beneficios no actuariales, más que referirse propiamente al régimen financiero de reparto.

<sup>52</sup> Argumentos expuestos por José Piñera Echenique, ministro del Trabajo y Previsión Social, en el discurso del 6 de noviembre de 1980, en que anunciaba al país la reforma previsional.



pensión bajo diversos sistemas, duplicando los beneficios.<sup>53</sup> En segundo lugar, se dijo que esta situación fue el resultado del desconocimiento de que el hombre tiene preferencias personales distintas, de tal forma que la única manera para hacer válida la preferencia en el sistema institucional consistía en presionar al poder político para obtener una ley arbitraria que permitiera a un sector de trabajadores pensionarse antes. De este modo, se señaló que la discriminación arbitraria y los privilegios que se generaron en el sistema nacieron, en cierta medida, de la expectativa que los distintos trabajadores tenían de tratamientos diferentes, precisamente porque tenían preferencias distintas, pero los únicos beneficiados eran los grupos con mayor poder de presión política.<sup>54</sup>

Ausencia de mecanismos de reajustabilidad automática. La alta variabilidad en el nivel real de las pensiones en el sistema bajo el régimen de reparto se debió a la inexistencia de mecanismos adecuados de reajustabilidad, en términos de que la compensación que recibían periódicamente los pensionados no estaba ligada en forma automática a las variaciones experimentadas por el índice de precios al consumidor, es decir, se veían afectadas por las fluctuaciones a través del tiempo.

Alta dependencia de financiamiento estatal. En la medida que las cotizaciones de los afiliados activos eran insuficientes para pagar las pensiones del sector pasivo, estaba implícito un compromiso de financiamiento fiscal, de tal suerte que el apoyo del Estado al financiamiento del sistema se tornó inevitable y creciente, obligándolo a aportar más del 30 % de los ingresos totales del sistema.

---

<sup>53</sup> La reforma impulsada en 1974 en Chile logró unificar ciertas prestaciones y condiciones de adquisición así como agrupar algunos subsistemas bajo una administración común, pero los mismos no fusionaron sus fondos de pensiones y subsistieron diferencias entre ellos.

<sup>54</sup> PIÑERA ECHENIQUE, José, "Fundamentos de la Reforma Previsional", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, p. 319.

Ineficiencia administrativa. Se argumentó que la ineficiencia de la administración de pensiones se caracterizaba por el pleno burocratismo estatal, ajena a toda noción de competencia originando un gran gasto. Este aspecto es otra manifestación del concepto colectivista del sistema, que suponía que las instituciones estatales, sin fines de lucro funcionarían eficientemente y se tendrían puesta la vista sólo en el bienestar de los asegurados y la sociedad, olvidando que cuando se manejan recursos de grandes magnitudes y no se tiene que responder con bienes propios sobre el manejo de ellos, para conservar los clientes ni competir con otras instituciones, florecen la ineficiencia, la burocracia y el mal servicio.<sup>55</sup>

Inseguridad para los asegurados. Un requisito para acceder a una pensión era tener la categoría de asegurado, es decir, la persona debería haber estado laborando el último año. En caso de haber cumplido la edad exigida para acceder a una pensión de vejez y no tenía la categoría de cotizante por haberse encontrado cesante durante los últimos periodos, no podía obtener la pensión, a pesar de que la persona podía haber cotizado durante todo el periodo anterior de su vida laboral. Otro requisito era el número de cotizaciones. Si el trabajador tenía la edad pero no las cotizaciones exigidas, tampoco podía acceder a una pensión, no obstante haber alcanzado la edad exigida para pensionarse. Estos dos aspectos constituían una fuente de inseguridad para los trabajadores, por cuanto nada los eximía del riesgo de verse enfrentados a uno u otro problema.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> En el caso chileno, no se argumentó tajantemente el fenómeno de la tendencia demográfica porque en esa época aún no experimentaba con fuerza el fenómeno del envejecimiento de la población, no obstante, se llegó a argumentar que la relación entre los trabajadores activos y pensionados había cambiado dramáticamente y ya se vislumbraban los primeros problemas financieros en virtud de las pensiones prematuras, de tal suerte que la población de trabajadores activos y pasivos había disminuido de 6 a 1 en 1960 a dos por pasivo en 1980.

<sup>56</sup> CHEYRE, "Análisis Comparativo del Antiguo Régimen de Pensiones y del Nuevo Sistema Previsional, *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, p. 151.

Nula relación entre las cotizaciones y beneficios. Al ingresarse las cotizaciones a un fondo común, el trabajador no visualizaba ninguna relación entre los aportes que él realizaba y la pensión que podía esperar a futuro, incentivando con ello la evasión o subdeclaración en el pago de cotización, provocando mayores problemas de financiamiento en el sistema.

Ante las causas señaladas y la nueva concepción económica iniciada en 1973, se consideró que el mejoramiento de los sectores menores debería provenir, básicamente, del ofrecimiento económico y no de políticas sociales de redistribución del ingreso.<sup>57</sup> En razón de ello, se inició el cambio hacia el sistema de capitalización individual.

## **B) MÉXICO**

Las principales razones que se argumentaron para la instrumentación de la reforma al sistema de pensiones mexicano fueron: 1) que el IVCN no era ya financieramente viable, por transición demográfica (como la esperanza de vida al nacer y el crecimiento de la población), desequilibrios financieros (costos de la seguridad social, así como un aumento en los beneficios sin el ajuste correspondiente en las aportaciones), pensiones inadecuadas y elevada evasión; 2) la necesidad del ahorro doméstico.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> CISS, *Los Seguros Privados en Chile, ¿Evolución o Extinción de la Seguridad Social?*, México, 1990.

<sup>58</sup> *Exposición de Motivos de la Nueva Ley del Seguro Social*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

## I. Inviabilidad financiera del IVCM

Transición demográfica. Se argumentó que el IVCM se vio presionado por las tendencias demográficas, particularmente por los cambios en la estructura poblacional (que se redujo) y el aumento en la esperanza de vida. Se manifestó que se hizo patente un menor crecimiento de la población, del 3.7 % anual en promedio entre 1970 y 1990 a un 1.9 % entre 1990 y 1995, mientras que la esperanza de vida pasó de 60.9 años en 1950 a 72.6 en 1994. Si bien la pirámide poblacional mostraba una gran proporción de gente joven (35.8 % entre 0 y 14), lo cierto es que la población como contribuyente al sistema de pensiones empezaba a envejecer aceleradamente.<sup>59</sup> Bajo estas tendencias, se consideró que la razón de pensionados por trabajadores aumentaría los costos del sistema de pensiones y provocaría graves problemas financieros en el largo plazo. De acuerdo con el IMSS en 1995, el crecimiento anual esperado de los pensionados para los próximos 20 años sería del 5.7 % mientras que el de los contribuyentes sería de 2.6 %.<sup>60</sup> Simultáneamente la esperanza de vida al aumentar haría que las pensiones para retiro fueran mayores en los próximos años, deteriorando aún más la situación financiera del sistema.<sup>61</sup>

Distorsiones financieras. En el diagnóstico realizado por el IMSS en 1985, se señalaba que las aportaciones al IVCM serían insuficientes en el mediano y largo plazo para financiar las obligaciones, en virtud de los crecientes beneficios que se otorgaron con el tiempo y los cuales no fueron aparejados con incrementos paralelos en las contribuciones. Por una parte,

---

<sup>59</sup> En 1960, había 4 pensionados por cada 100 contribuyentes; para 1994, esta razón se incrementó a 12.5 por cada 100.

<sup>60</sup> La tasa de dependencia de la gente mayor de 65 años se espera que aumente de 7.0 % en 1995 a 14.8 % en el 2030.

<sup>61</sup> CERDA, Luis y Gloria Grandolini, "México: La Reforma al Sistema de Pensiones", *Gaceta de Economía*, Año 2, No. 4, ITAM, México, 1997, p. 68.

los beneficios fueron extendidos a las familias de los trabajadores, cuando originalmente el sistema sólo cubría a éstos mas no a sus dependientes; por otra, la pensión mínima aumentó de un 35 % del salario mínimo en 1989 hasta el 100 % en 1995 <sup>62</sup>, mientras que las cotizaciones a este ramo sólo se incrementaron en dos ocasiones: en 1991, cuando se aumentó del 6 % al 7 % sobre los salarios cotizables, además de un aumento anual de 0.2 % hasta llegar a 8 % en 1996 y el 0.5 % que se agregó en las reformas a la LSS en 1993 (correspondiendo 3 % a IV y 3 % RCV), enfrentando el sistema un problema de fondo ya que las pensiones se incrementaban periódicamente. Esto llevó a la conclusión de que para evitar una crisis de liquidez las aportaciones deberían aumentar a 23.3 % del salario base en 2020.<sup>63</sup>

El inadecuado uso de las reservas generadas por el programa de pensiones provocó su descapitalización, pues se esgrimió que dichos recursos fueron utilizados, por mandato de ley, para financiar los requerimientos de infraestructura y el seguro de enfermedades y maternidad (el cual desde su inicio operó prácticamente con déficit financiero); por tanto, nunca retribuyó la renta correspondiente a subsanar las inversiones realizadas en su favor, pues el IVCM carecía, en consecuencia, del respaldo para el incremento de los beneficios. En razón de lo anterior, se afirmó que los egresos del IVCM para 1999 superarían sus ingresos, esto es, que las cuotas que los trabajadores en activo pagarían no alcanzarían para pagar la nómina de pensionados. Ante tal situación, se recurriría al uso de la reserva,

---

<sup>62</sup> Durante las décadas de los sesenta y ochenta, las pensiones decrecieron considerablemente en términos reales, situación que fue corregida parcialmente en 1989 mediante la indización de las pensiones al salario mínimo.

<sup>63</sup> SOLÍS SOBERÓN, Fernando y F. Alejandro Villagómez A, "Las Pensiones", *La Seguridad Social en México*, CIDE/FCE, 1999, p. 125.

que era mínima, la cual se agotaría en dos años; en consecuencia, el déficit crecería año con año.<sup>64</sup>

Inequidad. Además de la preocupante situación financiera del IVCM, se señaló que el sistema de pensiones presentaba un elemento de inequidad, es decir, que otorgaba pensiones dignas y que por sí mismo era incapaz de garantizar las prestaciones a que por Ley tienen derecho los pensionados y cotizantes actuales; además, presentaba problemas de injusticia, principalmente en contra de los trabajadores de más bajos ingresos. El caso era que cuando un asegurado había cotizado durante muchos años y no se mantenía en un empleo formal hasta los 65 años, que le permitiera seguir cotizando al IMSS, perdía todas sus aportaciones. Esto sucedía entre los trabajadores de bajos salarios y las mujeres. En otro caso, el trabajador que cotizaba por un espacio de 40 años y que, a pesar de esto, obtenía casi la misma pensión que uno que sólo lo hizo durante 10 años.<sup>65</sup>

Evasión. Se argumentó que este problema se debía a tres factores: una débil relación entre las aportaciones realizadas y los beneficios, elevada inflación y cortos periodos de aportación. La débil relación entre las aportaciones y beneficios se debía a que bajo el IVCM, el IMSS pagaba en promedio una pensión por 18 años y una pensión por viudez por 12 años más, es decir, una pensión equivalente a 30 años, cuando en algunos casos el trabajador sólo había cotizado por 10 años, que era el tiempo mínimo para tener derecho a una pensión.<sup>66</sup> El salario base de referencia que se utilizaba para calcular la pensión era el promedio de los salarios ganados los

---

<sup>64</sup> Una estimación conservadora de las reservas que el IMSS debió haber constituido en 1994 señalaba que debió haber representado el 11 % del PIB; sin embargo, las reservas en 1995 eran cercanas al 0.4 % del PIB.

<sup>65</sup> Exposición de Motivos, Diario Oficial de la Federación, *op. cit.*

<sup>66</sup> Al contribuir únicamente con 10 años, con no más de 4 % del salario, un trabajador se hacía acreedor a un flujo de beneficios por 18 años, de no menos el 100 % del salario mínimo y hasta el 100 % del salario promedio recibido en los últimos cinco años.

últimos cinco años dividido entre el salario mínimo actual en vez de considerarse los salarios de toda la vida laboral. En caso de haber cotizado menos de los 10 años, no recibía absolutamente nada.

**Inflación.** Se adujo que este factor, repercutió negativamente en el monto de las pensiones, ya que éstas se calculaban con base en el promedio de los salarios nominales de los últimos 5 años. Aunque el trabajador mantuviera el mismo nivel de salario real en ese periodo laboral, su salario nominal de cinco años antes era mucho menor que el último que percibía, por lo que el salario promedio para estimar la pensión era menor que el que realmente percibía en dichos años, es decir, las pensiones se vieron reducidas al beneficio mínimo garantizado en virtud de que los salarios cayeron 60 % entre 1980 y 1994.<sup>67</sup>

**Cortos periodos de aportación.** Se argumentó que los trabajadores percibían al sistema de pensiones como un impuesto a la nómina, donde éstos eran muy altos aun para trabajadores de bajos ingresos,<sup>68</sup> lo cual significaba fuertes incentivos tanto a los trabajadores como a los patrones, para evadir la afiliación, al declarar menores salarios con el fin de ser elegibles y recibir beneficios o inducía a los trabajadores dirigirse al sector informal. El crecimiento del mercado de trabajo informal y los menores salarios reales presionó la posición financiera del IVCM.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> CERDA, *op. cit.*, p. 72.

<sup>68</sup> Un trabajador que percibía entre uno y dos salarios mínimos tenía una tasa impositiva marginal mayor al 25 %. Los trabajadores que percibían más de 5 salarios mínimos tenían una tasa impositiva marginal cercana al 4 %.

<sup>69</sup> SALES, *op. cit.*, p. 22.

## **II. Ahorro Interno**

Se argumentó que el moderado ahorro del país ha constituido una restricción para la inversión y ha hecho al país más vulnerable a los flujos de capital externo.<sup>70</sup> Por ello, uno de los objetivos de la reforma al sistema de pensiones fue generar ahorro interno como principal fuente para sostener el desarrollo económico. Bajo ese objetivo, en el Plan de Desarrollo 1995-2000 se estableció como meta económica aumentar el ahorro interno a un 6 % del PIB para finales del siglo.<sup>71</sup>

Hasta aquí, se presentan los argumentos que fueron utilizados para la reforma del sistema de pensiones en ambos países. Toca ahora analizar si tales argumentos justifican las causas de la crisis del sistema y si efectivamente las reformas estaban destinadas a resolver los problemas existentes.

### **1.4. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS TEÓRICOS Y FÁCTICOS QUE LLEVARON A LA REFORMA.**

Una revisión sintética de la historia de la seguridad social en Chile y México evidencia que hay distintos grados de desarrollo de la seguridad social; sin embargo, también muestra rasgos comunes en la constitución de las formas de protección social cuyo modelo inspirador fue el de bienestar, situación que explica por qué las causas de los problemas de seguridad social y, en específico, del sistema de pensiones en estos países presentan importantes similitudes, independientemente de que resaltan algunas diferencias.

---

<sup>70</sup> Las tasas de ahorro disminuyeron entre 1988 y los primeros años de los noventa, mientras que el ahorro público mostraba fluctuaciones.

<sup>71</sup> SALES, *op. cit.* 23.



Chile es el país pionero en Latinoamérica en cuanto a la seguridad social (1924), mientras que México se encuentra colocado en el nivel medio (1943). Si bien el primero operó bajo un sistema de seguridad social altamente estratificado, sin unificación ni uniformidad, el segundo tenía un sistema relativamente unificado, pues además del sistema general creó subsistemas independientes, no sólo para pensiones, sino también en salud y otras prestaciones, para grupos importantes, los cuales aún subsisten.

Asimismo, en un principio, la cobertura de riesgos por la seguridad social, en ambos países estuvo supeditada al empleo.<sup>72</sup> La extensión de la cobertura de los riesgos fue más rápida que la cobertura poblacional. Ello se debió a que se dio prioridad a la extensión vertical sobre la horizontal: con frecuencia una minoría de la población estaba cubierta en contra de todos los riesgos, pero la mayoría no tenía protección contra riesgo alguno.<sup>73</sup>

La principal fuente de financiamiento del sistema de seguridad social se realizaba a través de cotizaciones sobre el salario de los asegurados. La Ley, en ambos países, establecía los porcentajes de cotización a pagar por el asegurado, el patrón y el Estado. Constituía otra fuente de financiamiento el producto de las inversiones de los fondos de reserva, especialmente el de las pensiones.

---

<sup>72</sup> El primer riesgo en cubrirse fue el de los riesgos de trabajo; el segundo, el de enfermedad y accidentes no profesionales y maternidad, aunque también concatenado con el empleo y la atención recayó en la maternidad sólo a empleadas y obreras (luego se extendió la cobertura a las esposas o compañera del trabajador y la enfermedad a algunos de sus dependientes) y el de pensiones de vejez e invalidez y, un poco más tarde, las de sobrevivientes.

<sup>73</sup> El modelo bismarckiano del seguro social no pudo funcionar adecuadamente en estos países latinos debido a que en los países desarrollados de Europa la mayor parte de la fuerza laboral estaba compuesta de trabajadores asalariados urbanos, mientras que en nuestros países la mayoría de la fuerza de trabajo está compuesta por trabajadores agrícolas e independientes. En el modelo bismarckiano, la seguridad social se financia con las cotizaciones del trabajador y del patrón, pero en nuestros países latinos el trabajador independiente no puede aportar la contribución del patrón y el trabajador agrícola tiene bajo ingreso, está disperso y a menudo es migrante y cambia de empleador con frecuencia.

En un principio, en ambos países el sistema de pensiones tenía un régimen financiero de capitalización con prima media uniforme,<sup>74</sup> pero la tasa de acumulación de reservas era modesta a causa de las políticas de inversión seguidas y de que los beneficios crecían más a prisa que las contribuciones; sin embargo, con el transcurso de los años, los dos adoptaron el régimen de reparto.<sup>75</sup> El sistema de pensiones con tal régimen se fundamentó en el compromiso de la colectividad de enfrentar, de manera conjunta, la acción destinada a eliminar las necesidades temporales o permanentes derivadas de la presentación de una gama de riesgos demográficos o del trabajo que afectaban las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias. Bajo este régimen, se reconocía que las personas de más bajos ingresos estaban, por este mismo hecho, expuestas a sufrir más y mayores adversidades, en relación con su estado de salud, pérdida de trabajo por invalidez, cesantía o supresión del empleo, muerte prematura y otros riesgos, ante los cuales la institucionalidad de la seguridad social otorgaba una solución paliativa solidaria.<sup>76</sup>

En los primeros años, el esquema adoptado generó una etapa fácil de la seguridad social, ya que los trabajadores se incorporaban al sistema y aportaban recursos sin significar gasto alguno; sin embargo, después de 50 años o más, es obvio que los gastos aumentaron y la demanda creció, en razón de que con el tiempo los cotizantes demandaron y demandan el

---

<sup>74</sup> El régimen de capitalización por prima media uniforme persigue mantener el equilibrio por tiempo indefinido (o por unas décadas), mediante un a prima (cotización) fija que se calcula actuarialmente con base en las estimaciones de las obligaciones futuras (que tienen en cuenta variables demográficas, económicas, etc). Este método requiere que no se aumenten las prestaciones sin ajustar correspondientemente los ingresos, que se paguen total y puntualmente los ingresos programados, que se administren los fondos de reservas con eficiencia y que se realicen balances actuariales periódicos.

<sup>75</sup> Conocido también como de solidaridad intergeneracional, ya que las personas en edad de trabajar compran, por la vía de financiamiento de las pensiones de quienes se han retirado de la fuerza de trabajo, el derecho a que las futuras generaciones financien a su vez sus pensiones cuando ellas se retiren de la etapa activa.

<sup>76</sup> MIRANDA SALAS, Eduardo y Eduardo Rodríguez Silva, *Análisis del Sistema de Fondo de Pensiones, Perspectivas e Interrogantes*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997, p. 21.

usufructo de sus aportaciones, pero las situaciones políticas y económicas ya no permitieron obtener los beneficios esperados en el pasado. Además, al transformarse el seguro social en seguridad social se sobrepusieron programas sobre los ya existentes, los cuales no fueron acompañados de esquemas de financiamiento adecuados para éstos.

El régimen de reparto crea una ilusión de equilibrio pero en realidad pospone temporalmente la hora de rendir cuentas, es decir, agotada la sustitutividad, los resultados son deficitarios. La historia sugiere que a medida que sube la cobertura de riesgos y de la población y el sistema madura, se acrecienta el desequilibrio financiero que parece desembocar finalmente en la crisis, razón por la cual ambos países confrontaron un severo desequilibrio financiero en su sistema de pensiones bajo este régimen financiero, el cual se vio agravado aún más por la crisis económica de los ochenta.<sup>77</sup>

Los críticos del antiguo sistema de pensiones sostuvieron que el régimen de reparto fue la causa principal de que se generaran bajos niveles en los valores de las prestaciones y se registraran estados deficitarios en su funcionamiento institucional.<sup>78</sup> Si bien es cierto que la difícil situación de los sistemas de pensiones tradicionales no puede negarse, también lo es que tampoco puede atribuírseles todos los problemas por más causas de ineficiencia administrativa y de desequilibrio financiero que se les señale, pues se olvida que algunas de las causas son consecuencia directa de la

---

<sup>77</sup> En efecto, el sistema de pensiones basado en el régimen de reparto crea una ilusión financiera porque en un principio genera superávit financiero. Esta etapa alentó a los gobiernos a otorgar generosos beneficios a los pensionados: utilizar los superávit del sistema para financiar otros programas de gasto y forzar a invertir su superávit en deuda pública. Pero al aumentar el gasto en pensiones y erosionarse el valor de deuda pública por la inflación, el sistema alcanza niveles deficitarios, a causa de no generarse una reserva financiera.

<sup>78</sup> Los críticos del antiguo sistema suelen referirse a éste como de "reparto" indistintamente cuando aluden propiamente al sistema de pensiones o al régimen financiero de éste.

forma en que el sistema operó, y otras, consecuencia de la crisis económica de los países estudiados.

En efecto, para considerar la validez de las críticas y las razones que se argumentaron para la reforma de los antiguos sistemas, es particularmente relevante destacar los siguientes puntos:

En ambos países se utilizaron similares variables e hipótesis como la ineficiencia administrativa, inequidad del sistema, nula relación entre los beneficios y aportaciones, etc., para explicar la medida drástica de la reforma al sistema de pensiones, es decir, se trató de culpar al sistema bajo el régimen de reparto de todos los problemas<sup>79</sup> y justificar, con ello, "la capitalización individual y la administración privada", sin considerar que el régimen financiero de reparto no puede valer sólo por su concepción general, sino por sus requisitos y, si éstos no se realizan o no se realizan de la manera adecuada, la situación de dicho método se torna precaria y, por ello, el sistema de pensiones que lo emplea resulta deficitario, lo que evidencia que los argumentos para la reforma no tuvieron como soporte un proceso previo de examen profundo de los principios actuariales que rigen los seguros sociales o tal vez los ignoraron.<sup>80</sup>

En primer lugar, se colocó al sistema de pensiones bajo el régimen de reparto en el banquillo de los acusados, como si todo lo demás hubiera funcionado perfectamente. En efecto, el sistema de pensiones en los dos

---

<sup>79</sup> En el caso de México, a diferencia de los argumentos oficiales puede señalarse que la crisis de la deuda externa causada por el incremento en las tasas de interés, la caída de los precios del petróleo y la fuga masiva de capitales generó la crisis fiscal del Estado mexicano.

<sup>80</sup> El régimen de reparto exige que se hagan balances actuariales frecuentes y, de acuerdo con los mismos, se ajuste la prima para cada periodo, máxime que el sistema está madurando y la población envejeciendo. Si bien es cierto que en un principio dicho régimen genera grandes superávits financieros, también lo es que requiere de la creación de una reserva financiera que más tarde pueda convertirse en un flujo de ingreso suficiente para financiar los gastos de pensiones. Sin embargo, este régimen financiero resuelve problemas de desequilibrio a corto plazo, pero no a mediano y largo plazo.

países fue más allá de lo viable económicamente y, con ello, se pagó un precio en términos de crecimiento y, eventualmente, se comprometió la estabilidad financiera del sistema y se generaron mecanismos perniciosos de ajuste para adecuar las prestaciones a la realidad económica.<sup>81</sup> Estos excesos llevaron al sistema de pensiones más allá de límites razonables,<sup>82</sup> por tanto, de antemano podía preverse cuáles serían las consecuencias, máxime que tanto en México como en Chile se realizaron, en su oportunidad, estudios que reflejaban esta situación. De haberse observado las condiciones del régimen de reparto, quizá hubiera sido menor el desequilibrio financiero y se dice menor en razón de que también lo afectan factores ajenos.<sup>83</sup>

En segundo lugar, se atribuyeron al sistema de pensiones causas que por sí mismo no genera (desempleo, inflación, caída del salario, economía informal), pues éstas son objeto de la crisis económica que sufrieron ambos países en la década de los ochenta. En efecto, la crisis económica tuvo

---

<sup>81</sup> No puede negarse que bajo el sistema se hicieron cosas positivas, como la inversión social en infraestructura de servicios médicos, pero los gobiernos olvidaron que las restricciones financieras marcan los límites de lo posible y que no pueden ser ignoradas ni siquiera en aras de objetivos sociales, esto es, en su oportunidad no se hicieron los ajustes correspondientes en los recursos.

<sup>82</sup> Ambos países no equilibraron financiera y actuarialmente el sistema cuando éste era de creación reciente y estaba en periodo de acumulación; por tanto, mucho menos pudieron hacerlo cuando el sistema había madurado. En efecto, el sistema de pensiones basado en el régimen financiero de reparto tiene, cuando menos, tres formas de aumentar su financiamiento para asegurar la igualdad entre ingresos y egresos: a) subir la tasa de cotización, b) aumentar el aporte estatal y c) reducir el nivel de los beneficios. Estas formas van acompañadas de una política económica. El avance de la seguridad social sin el correspondiente financiamiento en su oportunidad, a largo plazo, hizo poco viables las tres formas referidas para asegurar el equilibrio del sistema. La literatura al respecto, quizá para justificar por qué no se adoptaron estas formas, señala que el aumentar las cotizaciones no es conveniente porque aumenta los costos del trabajo y su efectividad como mecanismo de recaudación disminuye a medida que sube su nivel, ya que estimula la evasión y la morosidad y, además, el aumento de éstas tiene un límite legal. Aumentar el aporte estatal se complica porque esta forma tiene también un límite y compite con otros destinos par a el presupuesto fiscal. Disminuir los beneficios sólo hace frente a la crisis financiera de corto plazo y además no es popular esta medida. Por ello no la adoptan; a los gobiernos les desagrada ser impopulares.

<sup>83</sup> En efecto, de haberse aplicado en su oportunidad las medidas de financiamiento del régimen de reparto, el desequilibrio hubiera sido menor, porque los gastos tenderían a aumentar por efectos de elementos fuera de control inmediato o directo del sistema de pensiones debido a los ciclos económicos, dado que las variables determinantes del nivel de los ingresos del sistema (salarios y empleo) se mueven simultáneamente con la actividad económica.

consecuencias sociales y, lógicamente, una de ellas se reflejó en la seguridad social (entendida en su sentido más amplio, que comprende el seguro social y, por ende, el sistema de pensiones), ya que son dos las principales manifestaciones de esta crisis: el desempleo, que provocó la desafiliación y, por lo mismo, la disminución de recursos hacia el sistema pensional; y la disminución de los salarios, que no pudieron alcanzar el nivel de la inflación y, por ello, las cotizaciones generadas en proporción a los salarios vieron disminuido su valor.<sup>84</sup>

En este orden, los argumentos que se emplearon para la transformación del sistema de pensiones admiten, en algunos casos, una justificación lógica y, en otros, una justificación de carácter económico. En relación con el envejecimiento de la población, es posible descartar que éste explique la crítica situación del sistema de pensiones, pues a causa de la madurez del mismo, es decir, a mayor antigüedad del sistema es más baja la edad de retiro y más vieja la población y, por lo tanto, es mayor la razón activo/pasivo y son menores los excedentes, y viceversa. Es lógico que una población que envejece reduce el número potencial de contribuyentes, aunado a que tal situación no se vio acompañada por el aumento en el número de asegurados por falta de nuevos empleos de trabajo formal y la reducción en el salario, factores que impactan negativamente en las cotizaciones y reducen el excedente.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> En Chile, en 1973 los salarios bajaron en un 38 % en relación con el nivel alcanzado en 1970. Esto afectó también el nivel de empleo, lo que en 1974 se tradujo en una tasa de desocupación promedio del 9.2 %. En 1975, el gasto público experimentó un descenso del 26.4 % con respecto a 1970. La estrategia económica iniciada en 1973 supuso la entrega de las decisiones económicas fundamentales a los agentes privados y al mercado, en aras de dismantelar la política desarrollada por el gobierno anterior. En México, la sistemática caída del salario a partir de 1983 se tradujo en una pérdida equivalente en los ingresos del IMSS del orden de 217 millones de pesos en el periodo de 1983 a 1994.

<sup>85</sup> LAURELL, Asa Cristina, *No hay pierde: todos pierden*, Instituto de Estudios de la Revolución democrática, México, 1996, pp. 5 y 6.

En cuanto al aspecto de la deficiencia financiera, puede señalarse que el financiamiento depende fundamentalmente de los ritmos de crecimiento de la fuerza de trabajo afiliada y de las aportaciones. En este orden, el crecimiento del empleo formal respondió (y responde) cada vez menos al crecimiento demográfico y, por lo tanto, la base de posibles cotizantes creció en menor proporción que la de los pensionados.<sup>86</sup> La reducción en las cotizaciones por la caída del salario real y el desvío de recursos que el Estado realizó para enfrentar sus compromisos externos, más los costos de la seguridad social: inflación y devaluación repercutieron directamente en el incremento de los insumos de los servicios que los seguros sociales ofrecen.

Respecto del argumento de la ineficiencia de la institución pública de seguridad social, si bien es cierto que existió una falta de coordinación y supervisión en la ejecución de los programas de seguridad social atendidos por las instituciones generales de ambos países, una indebida utilización de las reservas técnicas de la seguridad social para fines diferentes a aquellos para los cuales se establecieron,<sup>87</sup> exceso de gastos administrativos motivados por múltiples factores, entre los que se encuentran personal en mayor número del necesario y deficiencia en los mecanismos de cobro de las cotizaciones, también lo es que estas instituciones continuaron funcionando

---

<sup>86</sup> LAURELL, Asa Cristina, *Reforma contra la Salud y la Seguridad Social*, Era, México, 1997, p. 79.

<sup>87</sup> Las instituciones de seguridad social no estaban diseñadas para servir como intermediarios financieros y menos bajo un desarrollo pobre del mercado. En este orden, las reservas normalmente se invertían en: a) bonos y otras obligaciones estatales, a menudo no negociables, que en la práctica se constituyeron en préstamos forzados para cubrir déficit presupuestales, empapelándose las instituciones de seguridad social con "valores sin valor"; c) préstamos al programa de salud para cubrir sus déficit (laudatorios desde un punto de vista social, pero no rentables), b) préstamos personales e hipotecarios a los asegurados para la adquisición o construcción de viviendas, muchas veces para los asegurados, con un rendimiento muy bajo o nulo, debido a la congelación de los alquileres, la ineficiencia en el cobro y la amortización con moneda depreciada; y e) inversión en servicios (cines, teatros, deportes) con rentabilidad baja. En los dos países, las instituciones de seguridad social se convirtieron en una fuente importante de empleo. Asimismo, la inflación desvalorizaba las reservas, aunada a la evasión de las cotizaciones por parte del patrón y las de sus trabajadores, ya que demorando el pago reducían su valor real.

con menos recursos a consecuencia de la caída salarial generalizada, a la cual se sumó la disminución de la aportación o subsidio estatal, es decir, este deterioro se explica más por las restricciones en los ingresos que financiaban la seguridad social, que por excesivos gastos o altos costos, aunado esto a la política de depresión salarial, pues para algunos autores, si los salarios se hubieran mantenido, no habría tal crisis financiera.<sup>88</sup>

Para terminar, entre las causas de la inviabilidad financiera del sistema de pensiones en ambos países pueden señalarse, en primer lugar, los excesos cometidos en el régimen de reparto y, en segundo, la causa de la crisis económica: creciente desempleo e informalidad de la fuerza laboral; caída de los salarios reales, inflación exorbitante que estimuló la evasión y la mora, pesado servicio de deuda externa.<sup>89</sup> En este orden, la reforma llevada a cabo por estos países no puede ser entendida solamente a la luz de la difícil situación del sistema de pensiones pues no explicaría por sí sola los cambios y mucho menos la orientación en la materia, esto es, las reformas no sólo expresan problemas de financiamiento y de funcionamiento sino que son parte de un proceso mayor que en aras de una prosperidad (ahorro interno) transforma el sistema de pensiones en un eje dinamizador de la economía y, por ende, como se identifica en el discurso de aprobación de la Reforma Previsional chilena y en la Exposición de Motivos en el caso mexicano, no es el trabajador el centro de la reforma sino el mercado, a ello obedeció el nuevo estilo argumentativo de crítica abierta a los antiguos sistemas de pensiones.

---

<sup>88</sup> RAMÍREZ LÓPEZ, *op. cit.*, p. 78.

<sup>89</sup> Véase MESA-LAGO, Carmelo, *La Reforma de la Seguridad y las Pensiones en América Latina: Importancia y Evaluación de las Alternativas de Privatización*, INCAE-PROGRESEC, Quito, 1993.



## **CAPÍTULO 2**

### **MARCO CONCEPTUAL DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES**

#### **2.1. ANTECEDENTES E INSTAURACIÓN DEL NUEVO SISTEMA**

El estudio del proceso de “recepción” obliga al análisis del modelo original y a su comparación con el modelo adoptado a fin de determinar la fidelidad con que ha sido trasladado, las causas que llevaron a su adopción y las que, en su caso, determinaron la no asimilación de algunos de los aspectos del modelo importado. Asimismo, obliga a identificar el esfuerzo desplegado para concordar éste con el resto del ordenamiento jurídico y, sobre todo, para adecuarlo a la realidad del país receptor. En este sentido, la idea fundamental de este capítulo es brindar un marco comparativo del nuevo sistema de pensiones que permita, posteriormente, determinar el carácter de la recepción en México. El análisis se presenta desde dos perspectivas: 1) una descripción de los antecedentes e instauración del sistema y 2) un análisis del contenido y características legales del sistema en Chile y en México.

##### **2.1.1. ANTECEDENTES DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES**

En Chile, el tema de las pensiones estuvo sujeto a numerosos estudios desde años anteriores a 1980. En efecto, a partir de 1950, las pensiones ya eran un tema relevante, por lo cual el gobierno en turno designó una comisión especial para impulsar una profunda reforma previsional; sin embargo, dicha comisión no tuvo resultado alguno. En 1960, se constituyó la Comisión de Estudios de la Seguridad Social para elaborar un diagnóstico de

los diferentes regímenes e instituciones. El diagnóstico concluyó en 1964 señalando que el sistema de pensiones estaba condenado a desplomarse por injusto, oligárquico, discriminatorio y por ser ineficazmente oneroso, tanto para los trabajadores como para la producción nacional.<sup>90</sup>

En los setenta vio la luz pública el documento denominado "Políticas de desarrollo", mejor conocido como el "Ladrillo". Este documento fue realizado por un grupo de profesionales de la Escuela de Economía de la Universidad Católica en medio de la profunda crisis que vivía Chile antes del pronunciamiento militar de 1973. En el "Ladrillo", quedaron explicitados la conceptualización, los principios fundamentales y las características esenciales de la posterior reforma que dio origen al "Sistema de Pensiones Basado en la Capitalización Individual".<sup>91</sup>

En 1974, se inició el proceso de modernización de la seguridad social dirigido, en su primera fase, a racionalizar algunos regímenes, uniformando prestaciones y buscándoles financiamiento que redujera al mínimo sus efectos sociales y económicos negativos. Entre las acciones realizadas, se destaca la creación de un "fondo único" para administrar las asignaciones familiares y se igualó el valor de este beneficio para todos los trabajadores; el establecimiento de un sistema común de subsidios de cesantía; la fijación de un mecanismo general de reajustabilidad para las pensiones; la aplicación de requisitos uniformes para acogerse a la pensión por vejez; y la extensión del régimen de pensiones asistenciales a la población más pobre, favoreciendo a las personas mayores de 65 años y a los inválidos desde los 18 años. Este proceso modernizador se inició con la difusión de un modelo renovado de seguridad social entre los sectores laborales y empresariales a

---

<sup>90</sup> UNDURRAGA, José Pedro, "Pilares Fundamentales del Éxito del Sistema", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, p. 42.

<sup>91</sup> INFANTE, María Teresa, "Origen Histórico del Sistema", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 17-24.

través de un documento denominado "Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Nuevo Sistema de Seguridad Social". Paralelamente, se introdujeron sustanciales reformas orientadas a promover el desarrollo de un mercado financiero competitivo y eficiente, compatible con una economía de mercado.<sup>92</sup>

Desde 1974, el proyecto de reforma previsional fue objeto de revisiones, observaciones y objeciones, hasta que en 1980 finalmente se aprobó la reforma al sistema de pensiones vigente en ese tiempo, reforma que culminó con tres décadas de intentos y dio lugar a un sistema de capitalización individual.<sup>93</sup>

### 2.1.2. CONFORMACIÓN DEL MODELO CHILENO

En la conformación del modelo chileno, en primer lugar se definieron las características básicas que debía contener. El ideal que rigió el diseño fue que "cada uno se preocupara por su propia previsión". En este sentido, se obligaría a los trabajadores a hacer un esfuerzo de ahorro mínimo mes a mes, pero a la vez, instar al ahorro voluntario adicional para mejorar los beneficios que el sistema podría generar, fuera en términos de mejor pensión futura o del logro de una pensión digna antes de cumplir las edades mínimas para retirarse.<sup>94</sup> De esta forma, se argumentó que al optar por un régimen de acumulación que no prometería nada, se evitaría

---

<sup>92</sup> STARCK, "La Propuesta chilena...", *op. cit.*, pp. 120-123.

<sup>93</sup> En 1974 se designó a Miguel Kast, economista recién llegado de la Universidad de Chicago, para que iniciara el estudio de las reformas necesarias para pasar del sistema de reparto a otro de capitalización individual. Posteriormente fue comisionado para ir por un mes a la Escuela de Economía de Wharton en Estados Unidos a fin de profundizar sus conocimientos sobre el tema, llevando consigo el primer borrador del "Estudio sobre Reforma Previsional".

<sup>94</sup> PIÑERA, José, *El Cascabel al gato. La Batalla por la Reforma Previsional*, Ed. Zig Zag, Santiago, 1996, p.2 del capítulo 4. Página Web [http://www.pensionreform.org/eys/capitulo\\_html](http://www.pensionreform.org/eys/capitulo_html).

comprometer al sistema con riesgos demasiado grandes.<sup>95</sup> Se señaló que era preferible fijar el porcentaje de la cotización que definir de antemano el monto de la pensión resultante. Asimismo, la "libertad" sería la piedra angular del nuevo sistema. El nuevo sistema se fundaría en la libre elección y sus objetivos no sería redistributivos sino que relacionarían los beneficios del sistema con los esfuerzos realizados por los trabajadores durante su vida laboral activa.

En este contexto se consideró que un sistema de capitalización obligatorio con contribuciones definidas, era la única opción para alterar la naturaleza del sistema de pensiones y, además, era más acorde con el sistema económico vigente en Chile: economía de mercado.<sup>96</sup> En razón de ello, se adoptaron las siguientes decisiones en su conformación:<sup>97</sup>

- Substitutivo. Que no fuera adicional o complementario al sistema vigente, sino que lo substituyera, para financiar a menor costo

---

<sup>95</sup> Se consideró que garantizar una pensión de un monto X (a cambio de una cotización mensual) cuando el trabajador cumpliera la edad exigida, se asumía un riesgo considerable, ya que los plazos en que opera la previsión -35, 40 y 45 años-, lo hacen vulnerable, y sólo será posible cubrir el riesgo teniendo un enorme capital para operar, tal como lo hacen las compañías de seguros. En cambio se estimó que al ahorrar mensualmente el 19 % de las remuneraciones, la pensión podría alcanzar montos equivalentes al 70 % de ella al final de la vida de trabajo. Una pensión de este orden permitiría al trabajador un nivel de vida similar a la de antes, ya que el pensionado tiene menos gastos que el trabajador activo.

<sup>96</sup> Fueron descartadas como posibles alternativas: a) mejorar la eficiencia operativa del sistema vigente y b) un sistema de beneficios definidos, con acumulación de reservas financieras (volver a volver al origen de los sistemas de pensiones tradicionales). La primera, en virtud de considerarse que además de que sólo implicaría una reforma administrativa (uniformar los distintos regímenes, racionalizar la administración y ajustar los beneficios y las tasas a la contribución a su realidad financiera, sin modificar la base misma de su financiamiento ni la estructura de incentivos) se incurriría en el error básico de la concepción colectivista del hombre y la sociedad que lo inspiró, de tal suerte que no se sanearía totalmente el sistema y 30 años después estaría desfinanciado. La segunda porque implicaba la venta de rentas vitalicias por parte de compañías de seguros de vida (estatales o privadas), cuando no existían en Chile los mercados financieros para transar instrumentos con una madurez similar a las obligaciones de pensión. Además el problema de la intensidad y frecuencias de las variaciones en los niveles de tasas de interés y la falta de experiencia para evaluar tendencias y cambios de expectativas de vida de la población, hubiera obligado a las compañías a operar con altos volúmenes de capital.

<sup>97</sup> HUMERES NOGUER, Héctor, "Descripción General del Sistema Privado de Pensiones", *Quince Años Después. Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones*, CEP, Santiago, 1995, pp. 28-31.

mayores beneficios. Al cerrarse el antiguo sistema, se evitaría la duplicidad de costos de administración que resultaría de la operación simultánea y permanente de dos regímenes de pensiones, con sus respectivos aparatos de administración y control, además de los efectos redistributivos adversos derivados del encarecimiento del empleo. Por otra parte, el en caso de tener un carácter complementario, existía la amenaza de ser excesivos los fondos captables, dada la existencia de importantes economías a escala en la gestión.

- Administración privada. Porque se consideró que era la forma más adecuada para promover la eficiencia y garantizar la maximización de las pensiones. De esta forma, no sería necesario canalizar recursos fiscales a la administración del sistema.
- Subsidiariedad del Estado. Para el financiamiento de beneficios a favor de quienes carecieran realmente de capacidad para solventarlos por sí solos.
- Competitivo. Que promoviera de un modo sistemático la eficiencia y el servicio
- Sistema único y no discriminador. El nuevo sistema otorgaría los mismo beneficios a todos los trabajadores, independientemente de su actividad específica o del sector económico en que laboraran.
- Especialización en beneficios. Se limitaría exclusivamente a las pensiones por concepto de vejez, invalidez y sobrevivencia, dejando de lado el resto de los programas de seguridad social y se fijaría un giro exclusivo a las instituciones administradoras de los fondos, a efecto de garantizar la eficiencia administrativa del sistema; impedir las eventuales presiones de poderes políticos y sectoriales; evitar conflictos de intereses en la administración de pensiones.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Se argumentó que la seguridad social estaba conformada por un conjunto de servicios e instituciones que aspiraban a entregar una respuesta global sobre muy diversos estados de necesidad

- Separación de las Administradoras y Fondos de Pensiones. La separación patrimonial del fondo de pensiones respecto de la administradora, permitiría que la rentabilidad de estos fuera el resultado del proceso de inversión y no del negocio de administración propiamente como tal. De esta forma, se eliminaba que el administrador garantizara el retorno del fondo, lo que permitiría disminuir los requisitos de capital necesario para participar en el negocio.
- Seguros para financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia (viudez y orfandad). Se optó por un seguro colectivo con reservas financieras, porque la alternativa de seguro individual resultaba muy onerosa para los trabajadores. En cambio éste confiere una mayor estabilidad en el tiempo a las primas a pagar por los afiliados y es más confiable para los compromisos financieros de largo plazo.

Bajo este diseño y mediante el Decreto Ley 3.500 publicado en el Diario Oficial el 13 de noviembre de 1980, se estableció en Chile un nuevo sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, con un régimen obligatorio que se basa en la capitalización individual de contribuciones definidas y beneficios indefinidos (pues depende del monto de los fondos acumulados por los afiliados durante su vida activa y de las tasas de retorno que dichos activos obtengan en los mercados financieros), con administración privada y libertad de elección para el afiliado, el cual entró en operación en mayo de 1981.<sup>99</sup> El Nuevo Sistema de Pensiones (NSP) reemplazó al antiguo sistema público de pensiones con financiamiento de

---

(desempleo, accidentes de trabajo, vejez e invalidez, entre otros) o que apuntaban al bienestar de la familia, como era el caso de las asignaciones familiares y de las pensiones de viudez y orfandad.

<sup>99</sup> Artículo 1 del Decreto Ley 3.500. Sin embargo, por jerarquía legal la fuente primaria directa del nuevo sistema de pensiones se encuentra en la Constitución Política de Chile, donde se otorga al Estado la función de supervigilar el ejercicio de la seguridad social que se otorgue ya sea a través de instituciones públicas o privadas.

reparto, administración estatal y beneficios definidos, separando los servicios otorgados por el área de salud de los del área pensional.

El antiguo sistema se cerró hacia el futuro, pero continúa funcionando hasta que no se extinga totalmente y se termine de pagar los beneficios a los afiliados que optaron por permanecer en él.<sup>100</sup> Funciona a través del Instituto de Normalización Previsional (INP), institución que agrupó sus cajas de previsión principales y es la encargada de administrar los regímenes de prestaciones que tenían a cargo dichas instituciones.<sup>101</sup> En este orden, a la fecha coexisten los dos sistemas de pensiones.

Aparte del nuevo sistema de pensiones, en Chile funciona un sistema de salud a cargo del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), que cubre el 70 % de la población total del país y más de 30 instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), que atienden al resto de la población cuyo objeto social es el otorgamiento de prestaciones y beneficios de salud y están constituidas por personas jurídicas de Derecho Privado. Las Mutuales y el Instituto de Normalización Previsional atienden los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El nuevo sistema de pensiones implicó una reforma profunda del régimen anterior y no constituyó un cambio aislado, sino que fue un elemento más dentro de una reforma institucional de la seguridad social, que involucró muchos aspectos de la vida nacional chilena, de tal forma que simultáneamente con el régimen de pensiones (vejez, invalidez y

---

<sup>100</sup> Se estimó que el antiguo sistema seguiría en vigor aproximadamente cuarenta o cuarenta y cinco años más. Se extinguirá alrededor de 2014, por lo que hace a los hombres, y en el 2027 por lo que hace a las mujeres

<sup>101</sup> Este instituto se creó por Decreto de Ley No. 3.522 en 1980, inicialmente con dos objetivos: estudiar las políticas y medidas que garantizaran el oportuno cumplimiento de los compromisos previsionales que el Estado o los institutos de previsión hubieran contraído y administrar los recursos financieros de las entidades con déficit. Posteriormente, se fusionaron en dicho instituto, por otra parte, todas las cajas de previsión.

sobrevivencia, cuyas cotizaciones y ahorro individual sólo están destinados a la solución de ese objetivo), se crearon otros instrumentos legales para resolver la salud previsional y la vivienda social, beneficios que antes estaban unidos en un mismo sistema de pensiones y que por lo tanto competían por financiamiento con tal sistema. En este orden, se modificaron el régimen previsional y los sistemas que otorgaban otras prestaciones de seguridad social, el régimen de financiamiento de la vivienda social, la legislación del mercado de capitales, la legislación de seguros y sociedades anónimas, la legislación del Estado empresario, el régimen de contratos de trabajo, etc.

Sin embargo, en la medida en que el nuevo sistema de pensiones fue desarrollándose también el andamiaje legal se adecuó, a través de distintas modificaciones al Decreto Ley 3.500 (DL 3.500), disposiciones legales y administrativas.<sup>102</sup>

### 2.1.3. EL CASO MEXICANO

En 1990, se discutió la posibilidad de modificar el sistema de pensiones mexicano, especialmente en los seguros de vejez y cesantía en edad avanzada, para afrontar el pago de las mismas, pensándose en un sistema de pensiones individualizado parecido al chileno. En 1992, se introduce el SAR, que constituyó un primer intento para reformar el sistema de pensiones,<sup>103</sup> con los siguientes objetivos institucionales: 1) incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica

---

<sup>102</sup> El andamiaje legal sobre la materia hasta 1977 estaba conformado por el DL 3.500 casi totalmente modificado, dos decretos ley y 31 leyes. Véase BORCHERS, Vivian, "Evolución del Sistema: Aspectos Legales", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 223-233.

<sup>103</sup> El 24 de febrero de 1992 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reglas generales que regirían el SAR afectándose tanto la Ley del INFONAVIT, como la del Seguro Social.



nacional; 2) mejorar los ingresos de los trabajadores en el momento de su retiro; 3) permitir a los trabajadores disponer de recursos al quedar desempleados o incapacitados temporalmente; y 4) propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento.<sup>104</sup>

El SAR fue concebido como un plan de capitalización con contribuciones definidas y una administración privada conjunta entre bancos y sociedades de inversión. Por un lado, se definía la administración de las cuentas individuales, en exclusiva para el sistema bancario, en el que el empleador elegía la entidad. Por otro lado, la correspondiente a las inversiones de los recursos del SAR era elegida por los trabajadores y correspondía a sociedades de inversión. Sin embargo, hasta finales de 1995, esta parte de la ley aún no se había reglamentado, por lo cual administraban los recursos transitoriamente los propios bancos, que manejaban la parte administrativa de las cuentas. Bajo este esquema, los bancos quedaban como responsables de llevar un registro, de generar estados de cuenta y de hacer los ajustes requeridos. Por gastos de operación, los bancos cobraban 0.8 % anual sobre el saldo acumulado en la subcuenta. Asimismo, las instituciones involucradas en el sistema podrían mantener los fondos del SAR hasta por 4 días con el objetivo de cobrar un *floating* por el servicio para después enviar los recursos al Banco de México.<sup>105</sup>

En 1994, se expidió la Ley de la CONSAR, que creó un organismo técnico especializado con amplias atribuciones sobre aspectos como coordinar los seguros de ahorro para el retiro, la supervisión a los bancos y

---

<sup>104</sup> ULLOA PADILLA, Odilia, "Una Mirada al Sistema de Pensiones Privado: el SAR y la Industria Financiera de las AFORE", *La Seguridad Social. Reformas y Retos*, UNAM/IIES/DGAPA, México, p. 215.

<sup>105</sup> CERDA, Luis, *op. cit.*, p. 73.

los sistemas para identificar las cuentas individualizadas y el destino de los fondos. Sin embargo, durante la vigencia del mismo, la comisión no alcanzó a lograr los objetivos iniciales de control del mecanismo que se le había encomendado.<sup>106</sup>

Al concluir 1994, se observó que el SAR no había constituido una adecuada solución a los problemas que aquejaban a la seguridad social. Los problemas eran de tipo jurídico, al carecer de un marco regulatorio adecuado, pues sólo después de dos años la legislación del SAR fue adoptada con el objetivo de contar con una agencia reguladora, tanto de tipo operativo -ya que no se habían puesto en práctica efectivamente cuentas individuales que reflejarán la propiedad de los trabajadores- como de tipo financiero, al observarse incentivos inadecuados para que los bancos comerciales controlaran eficientemente el esquema de individualización y manejo de cuentas, haciendo todo ello impracticable el mecanismo del ahorro.<sup>107</sup> De esta forma, si bien el SAR constituyó una primera reforma, de carácter parcial en el sector de las pensiones, con la esperanza de que incrementaría el ahorro interno, generaría posibilidades de financiamiento de largo plazo para la inversión, fortalecería el crecimiento y la creación de empleos y mejoraría el nivel de ingresos de los trabajadores cuando se

---

<sup>106</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1994.

<sup>107</sup> El lento progreso del SAR se debió a la falta de supervisión consistente de las cuentas, originadas por los bancos comerciales, y la carencia de un marco regulatorio final para los administradores de las inversiones; problemas administrativos, incluyendo el cambio de administración y una atención insuficiente a los problemas técnicos y a las características de operación del sistema; problemas de recolección de las aportaciones, en la conciliación de las cantidades recibidas y en la determinación de las cantidades administradas por los bancos comerciales, el Banco de México y las instituciones de seguridad social y de vivienda; la existencia de múltiples números de identificación para cada contribuyente individual por deficiencia en el número de identificación de cuentas, ausencia de trasposos y movilidad de los patrones entre distintos bancos administradores de cuentas y del propio trabajador dentro del mercado laboral. Por el bajo valor máximo de las comisiones y el reducido tamaño de las cuentas del SAR, resultaba poco atractivo para los bancos la administración de cuentas y las funciones de recolección. Por su parte, el INFONAVIT enfrentó un proceso operativo costoso que dificultaba la afiliación, la cobranza y la fiscalización, en la medida en que el esquema operativo del SAR, no fue una solución óptima para el manejo de cuentas individuales. Se dio una alta concentración de las cuentas en tres bancos se ubicaba el 75 %.

pensionaran, lo cierto es que a los cuatro años de su creación operaba en un entorno de aguda y persistente crisis económica, que llevó no sólo a replantearlo sino a reformar todo el sistema de pensiones.

Por lo anterior, en los años posteriores se plantearon diversos estudios encaminados a la modificación del sistema de pensiones. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 se manifestó la necesidad de fortalecer el ahorro interno mediante el traspaso de los sistemas de pensiones del Seguro Social hacia los mercados financieros, a efecto de provocar el ahorro a largo plazo en beneficio de la economía interna del país.

En este contexto, se procedió al diseño de un nuevo sistema de pensiones, para el cual se determinó que debía respetar los principios originales de la Ley del Seguro Social de 1943: los principios de solidaridad y redistribución del ingreso. El tripartismo, la calidad de organismo fiscal autónomo del Instituto Mexicano del Seguro Social y la naturaleza fiscal de las cuotas-obrero patronales. Asimismo, debía fortalecer la participación del Estado, garantizando pensiones con la debida sustentabilidad financiera, haciéndolas inmunes a los efectos de la inflación, y al mismo tiempo utilizando los recursos previsionales como ahorro interno disponible, para la creciente generación de empleos".<sup>108</sup> En razón de lo anterior, el diseño atendería a los siguientes puntos:<sup>109</sup>

- Lo previsional, no lo contingente, esto es, hacia la protección del trabajador de los "riesgos naturales" de la vejez y cesantía en edad avanzada, integrando para ello, un fondo o reserva con cargo a la cual se pudiera proporcionar a los trabajadores que han dejado sus

---

<sup>108</sup> IMSS, *Nueva Ley del Seguro Social Comentada*, T. II, 1998, pp. 194-210.

<sup>109</sup> *Ibid*; CERDA, *op. cit.*, pp. 77-74 y SALES, *op. cit.*, 33-34.

energías y juventud en el trabajo, los medios de atender a su subsistencia.

- La inversión de los recursos a través de una sociedad de inversión especializada en fondos para el retiro operada por una administradora de fondos de giro exclusivo, para obtener mejores rendimientos con el ahorro forzoso y se garantiza una autonomía contable y financiera.<sup>110</sup>, de tal suerte, que el IMSS como organismo público descentralizado con eminente vocación social, no desvirtuaría su objetivo primordial si adquiriera funciones preponderantemente financieras,
- La supervisión de la inversión por los cotizantes al Seguro Social, esto es, un control tripartita, a través de la existencia de un Comité con tal carácter dentro del órgano contralor del sistema, para asegurar el manejo correcto de las reservas o inversiones.
- La unificación del sistema, a través de sustituir el antiguo completamente evitando que los trabajadores actuales siguieran cotizando a éste.
- Los derechos adquiridos por los trabajadores, razón por la cual no se otorgarían bonos de reconocimiento.

Bajo este esquema, la reforma a la Ley del Seguro Social no se hizo esperar y en 1995 se transformó el esquema de seguridad social del sector privado hacia la tendencia de administración privada de fondos públicos y cuentas individuales iniciada en 1992.

En efecto, el 21 de diciembre del 1995, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley del Seguro Social (NLSS),<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> El discurso oficial afirmó que la integración del ente que administrara los recursos no cambiaría la naturaleza pública de las reservas que se constituirían, ni desvirtuaría sus fines.

<sup>111</sup> La presentación y aprobación de la Ley se hizo en menos de 4 semanas.

fundamento del Nuevo Sistema de Pensiones (NSP), cuya entrada en vigor sería el 1 de enero de 1997.<sup>112</sup> Sin embargo, por decreto del 26 de noviembre de 1996 se reformó el párrafo primero del artículo primero transitorio de la NLSS, mediante el cual se pospuso la entrada en vigor de dicha ley hasta el 1 de julio de 1997.<sup>113</sup>

Mediante la NLSS, el IMSS modificó su marco jurídico, que dio origen a un proceso de reorganización jurídico-administrativa para introducir el nuevo sistema. No obstante, la reforma le permite conservar una intervención preponderante como autoridad encargada del cobro de las cuotas obrero-patronales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, para entregarlas a las empresas financieras especializadas,<sup>114</sup> y como autoridad determinadora de la existencia, persistencia o modificación de los estados de incapacidad.

Por lo que hace al rubro de pensiones, la Nueva Ley del Seguro Social dividió el ramo que se denominaba de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) en dos tipos de seguros: uno, invalidez y vida (sustituyendo el anterior de invalidez y muerte; así como los gastos médicos y pensionados); y el otro, Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (sustituyendo al de vejez y cesantía), y se concretó de esta forma un nuevo sistema de pensiones con administración privada de los recursos.

---

<sup>112</sup> El SAR continúa vigente para los trabajadores del ISSSTE.

<sup>113</sup> Se pospuso la entrada en vigor de la NLSS, según el gobierno federal, por adecuaciones en la instrumentación del sistema (para dotar a la población de la Clave única de Registro de Población, (CURP). Véase, DOMÍNGUEZ CHÁVEZ, Guillermo, "Administradoras de Fondos ¿Previsión para el Futuro?, *Revista Laboral*, No. 55, México, 1997, p. 27.

<sup>114</sup> Se critica que si bien este sistema puede parecer operativamente racional, ya que se minimiza la emisión de documentos de pago y los trámites de cancelación, en la práctica no se garantiza el destino oportuno de los fondos, ya que se depende de terceros para contar efectivamente con los recursos de propiedad de cada trabajador.

A diferencia del caso chileno, el mexicano adoptó medidas complementarias integradas en el marco institucional de los sistemas vigentes de seguro social, en lugar de alternativas estructurales. Para el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones de vejez mexicano, también hubo que adecuar el andamiaje legal y, para el efecto se publicó el 23 de mayo de 1996 la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y el 6 de enero de 1997 la reforma a la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,<sup>115</sup> con lo cual se constituyeron las primeras adecuaciones legales del camino normativo que recorrerá el nuevo sistema de pensiones, a través de circulares, y otras medidas, dado el modelo que se recepcionó.<sup>116</sup>

Pasemos ahora a ver las características del nuevo sistema de capitalización individual en los países estudiados, de acuerdo con las particularidades generales de los aspectos que lo constituyen.

## **2.2. CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES**

### **2.2.1. AFILIACIÓN**

#### **A) CHILE**

Los trabajadores del sector privado y público afiliados al antiguo régimen y aquellos que iniciaron sus labores antes del 31 de diciembre de 1982, es decir, dos años después de la expedición del DL 3.500 que constituyó el

---

<sup>115</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997, cuyo objetivo consistió en la adecuación a la Nueva Ley del Seguro Social, tanto en relación con los términos de pago de las aportaciones, como en el procedimiento para la aplicación de las cuotas del seguro social y del INFONAVIT.

<sup>116</sup> A cuatro años de vigencia de la NLSS, la misma fue reformada mediante decreto del 20 de diciembre de 2001.

nuevo sistema, pudieron optar entre el antiguo sistema y el nuevo,<sup>117</sup> existiendo para el resto de los trabajadores que se incorporaron por primera vez a la fuerza de trabajo después de esa fecha la obligación de incorporarse al régimen establecido.<sup>118</sup> En este orden, la incorporación al nuevo sistema de pensiones chileno se estableció como optativo; para los del antiguo sistema y respecto del nuevo, se establecieron dos modalidades: obligatorio y automático para los trabajadores bajo una relación de subordinación o voluntario para los trabajadores independientes.<sup>119</sup>

Respecto de los trabajadores sujetos al antiguo sistema, se incentivó el traspaso al nuevo a través de un incremento del 18 % en sus salarios, beneficio que se sustentó, principalmente, en una rebaja en la tasa de cotización. Además, se dio un reconocimiento de los derechos que los trabajadores habían adquirido por haber cotizado en el antiguo sistema, a través de un "Bono de Reconocimiento", con lo que se incentivó al cambio y confianza en el nuevo sistema.<sup>120</sup>

En este contexto, la iniciación en la actividad laboral de un trabajador chileno subordinado genera su afiliación automática al nuevo sistema de pensiones y la obligación de cotizar en una administradora privada. Esta afiliación es única y permanente y subsiste durante toda la vida del trabajador, ya sea que éste se mantenga o no en actividad, que ejerza una o varias actividades simultáneas o sucesivas, o que cambie de administradora

---

<sup>117</sup> Artículo 1 Transitorio del DL. 3.500.

<sup>118</sup> Se concedió a los trabajadores afiliados al antiguo sistema un plazo de cinco años (hasta 1986) para decidir su adscripción al nuevo sistema. En diciembre de 1981, se afiliaron 1 millón 605 mil trabajadores, lo que representaba el 56 % del total de la fuerza laboral. Si bien se estableció que una vez que se dejaba el antiguo sistema no podía regresar a éste, en 1983 se dio marcha atrás a esta disposición respecto de 600 afiliados que tenían casi cumplidos sus requisitos para el retiro, a los cuales se autorizó regresar al antiguo sistema, en virtud de la confusión que les creaba el nuevo sistema.

<sup>119</sup> Las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública quedaron excluidas del nuevo sistema de pensiones.

<sup>120</sup> CIEDESS, "Transición a un Régimen de Capital Individual, Módulo de Pensiones", *Estrategias para el Desarrollo de un Modelo Integrado de Seguridad Social*, Santiago, 1992, pp. 397-398.

privada. El patrón debe comunicar la iniciación o cesación de los servicios de sus trabajadores a la administradora privada en la que éstos se encuentren afiliados, dentro del plazo de 30 días contado desde la fecha de iniciación o terminación.<sup>121</sup>

### **Bono de Reconocimiento**

El "Bono de Reconocimiento" es el instrumento representativo del derecho a pensión devengado por los trabajadores, en el tiempo que permanecieron en el antiguo sistema y representa el valor estimativo del capital necesario para pagar la pensión que teóricamente el afiliado tenía devengada en el antiguo sistema de pensiones al momento de su cambio al nuevo sistema.<sup>122</sup> El bono es emitido por el Instituto de Normalización Previsional (a nombre del trabajador), se expresa en dinero y su valor se ajusta a la variación del Índice de Precios al Consumidor, más un interés real anual del 4 %, Este interés tiene como objetivo compensar tres efectos: incremento de las remuneraciones del trabajador por efectos de la especialización a través de la vida laboral, aumento de las remuneraciones por crecimiento de la economía y, finalmente, aumento de las expectativas de vida.

El Bono de Reconocimiento se hace efectivo sólo cuando el afiliado lo requiere para el financiamiento de las pensiones, es decir, cuando cumple con la edad legal para pensionarse o cuando queda inválido o fallece, fecha en la cual sus recursos ingresan a la cuenta individual del afiliado y constituye parte del capital que se utiliza para financiar las pensiones.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Artículo 2 del Decreto Ley 3.500.

<sup>122</sup> CIEDESS, "Transición a un Régimen de Capital Individual, Módulo de Pensiones", *op. cit.*, p. 398.

<sup>123</sup> MYERS, Robert J., "Privatización en Chile del Sistema de Seguridad Social", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, p. 25.



La Ley autoriza la cesión de los derechos del bono mediante simple endoso para que poder transarse este instrumento en el mercado secundario formal, mejore su precio y liquidez, facilitando, de este modo, la opción de anticipar la pensión.<sup>124</sup>

Se dieron dos bonos de reconocimiento: Bono de Reconocimiento General y Bono de Reconocimiento Complementario. Para tener derecho al Bono de Reconocimiento General, se requería haber estado en el antiguo sistema, optar por el nuevo sistema de pensiones y haber registrado cuando menos 12 cotizaciones mensuales en cualquier Caja de Previsión en los 5 años anteriores a noviembre de 1980, y, para el Bono de Reconocimiento Complementario, se requería haber registrado cotizaciones posteriores al primero de mayo de 1981.<sup>125</sup>

## B) MÉXICO

En el nuevo sistema de pensiones, el IMSS continúa con su papel de institución encargada de la organización y administración de los programas de seguridad social. De esta manera, esta institución mantiene el rol formal relevante al haberse definido que la afiliación de un trabajador se establece cuando se inscribe en los registros de éste.<sup>126</sup> En razón de ello, todos los trabajadores inscritos en el IMSS fueron afiliados automáticamente al nuevo modelo.<sup>127</sup> Aquellos que iniciaron su vida laboral antes del nuevo sistema, al

---

<sup>124</sup> La cesión del Bono de Reconocimiento a una compañía de seguros para pensionarse anticipadamente fue introducida en el DL 3.500 mediante la Ley 18.646, del 27 de agosto de 1987, y mediante la Ley 18.964, del 10 de marzo de 1990; se autorizó la transacción del bono en los mercados secundarios formales.

<sup>125</sup> CIEDESS, "Transición a un régimen de capitalización Individual", *op. cit.*, pp. 398 y 399.

<sup>126</sup> Con el nuevo sistema, se aprovechó la insolvencia del IMSS para ofrecer una salida al déficit financiero que se proyectaba para los próximos años.

<sup>127</sup> Los trabajadores no perderán los recursos de su cuenta individual del SAR anterior, sino que los trabajadores propietarios de las mismas los traspasarán a su nueva cuenta individual

final de su carrera laboral, a partir de los 60 años tendrán derecho a escoger la pensión de retiro que más les convenga entre la calculada conforme al sistema vigente hasta junio de 1997 (incluye los recursos del SAR acumulados a junio de 1997) o la que ofrecerá el nuevo sistema de pensiones, mientras que los trabajadores que empezaron a laborar después del 1 de julio de 1997 se regirán sólo bajo el segundo.<sup>128</sup> En este orden, la incorporación al sistema de pensiones de vejez se estableció: a) obligatorio y automático para los trabajadores afiliados al IMSS y para los nuevos entrantes a la fuerza laboral, b) voluntario para los trabajadores independientes.

En la Nueva Ley del Seguro Social, se mantuvo la idea genérica de que los trabajadores, es decir, las personas vinculadas por una relación de trabajo, son sujetos prioritarios del régimen obligatorio del IMSS y, por ende, del nuevo sistema de pensiones. Sin embargo, quedaron excluidos del régimen obligatorio las administraciones obreras o mixtas, ejidatarios, comuneros, etc., organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, los cuales eran sujetos del régimen obligatorio del antiguo sistema. Estos sujetos conservarán sus derechos (esquemas de aseguramiento y bases de cotización), debiendo durante 1997 optar, ante el IMSS, entre continuar en el esquema modificado o celebrar convenio con éste, para su incorporación voluntaria en el régimen obligatorio. Particularmente, la afiliación al nuevo sistema de pensiones mediante el IMSS abarcó sólo a los trabajadores de la iniciativa privada, pues no se abrió para toda la fuerza laboral mexicana y quedaron fuera los trabajadores independientes y los de los gobiernos federal, estatal y municipal.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> EL IMSS continuará pagando las pensiones de los que ya se encontraban pensionados, las cuales irán incrementándose de acuerdo con el salario mínimo.

<sup>129</sup> También quedaron fuera las Fuerzas Armadas, trabajadores petroleros y empleados federales. Sin embargo, con las reformas a la LSAR, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2002, se pretende sumar a las Administradoras de Fondos de Pensiones los ahorros de una cifra no determinada de trabajadores independientes no considerados para efectos de la jubilación

Toda vez que los trabajadores que cotizaban bajo el antiguo sistema de pensiones pasaron automáticamente al nuevo sistema, la ley no incluyó un reconocimiento explícito de los años aportados mediante la forma de un bono o pensión adicional como en Chile.<sup>130</sup> La NLSS sólo consideró el reconocimiento del tiempo de cotización pero no las aportaciones anteriores al IVCM. Esta expropiación de facto de los fondos está compensada con el derecho de los actuales asegurados de optar por el viejo sistema.<sup>131</sup>

## 2.2.2. CUENTA INDIVIDUAL

### A) CHILE

En el nuevo sistema de pensiones cada afiliado está obligado a ahorrar en una cuenta personal abierta en una Administradora de Fondos de Pensiones de su elección, con el objeto de financiar sus pensiones de vejez e invalidez, así como las de sobrevivencia de sus beneficiarios.

Los trabajadores afiliados están obligados a aportar en su Cuenta Individual las siguientes cotizaciones:<sup>132</sup> a) una cotización básica del 10 %

---

en el Apartado A o B del artículo 123 constitucional, a efecto de que puedan acceder éstos últimos a una pensión financiada por ellos mismos a lo largo de su vida laboral.

<sup>130</sup> El traspaso automático de los trabajadores al nuevo sistema se hizo a efecto de no generar en el gobierno la obligación de reconocer en forma explícita una deuda contraída con anterioridad, compromiso que a su vez ayuda a mantener un presupuesto y un gasto público más controlado, por los pagos que corresponde hacer a futuro. Esta forma de enfrentar el tema del reconocimiento de derechos permite al gobierno mexicano ahorrar una parte del monto que destinaría para el pago de bonos o pensiones compensatorias, si es que la acumulación de recursos en las cuentas individuales resulta ser mejor que las expectativas que se establezcan.

<sup>131</sup> De acuerdo con el Artículo Tercero Transitorio de la NLSS.

<sup>132</sup> Artículo 17 del Decreto Ley 3.500. Al inicio del nuevo sistema de pensiones, los trabajadores tenían que cubrir un 17 % de su salario en cotizaciones, de la siguiente forma: cotización básica: 10 % para el ahorro de las pensiones; cotización adicional: 3 % como máximo, para el seguro de invalidez y sobrevivencia; cotización por prestaciones de salud: un 4 %. Estas últimas cotizaciones fueron modificándose con la evolución del sistema.

de sus salarios mensuales para su fondo de pensiones; y b) una cotización adicional, determinada por la administradora, para destinarse al financiamiento de las pensiones de invalidez o sobrevivencia y al pago de la prima del seguro contratado con una compañía de seguros de vida.<sup>133</sup> Además, el afiliado puede realizar cotizaciones voluntaria y depositar las sumas convenidas con su patrón para incrementar la pensión u obtener una anticipada.<sup>134</sup>

Además de la cuenta individual donde se depositan las de las cotizaciones obligatorias, el trabajador puede contar con una "Cuenta de Ahorro Voluntario",<sup>135</sup> para depositar los cantidades que desee y con la periodicidad que estime conveniente. Los depósitos que se efectúen en esta cuenta son independientes de los de la cuenta de capitalización individual. Los afiliados pueden traspasar todo o parte de los fondos de su cuenta de ahorro a la cuenta individual con el objeto de incrementar el monto de la pensión o de constituir el capital requerido para pensionarse anticipadamente. Respecto de esta cuenta el trabajador puede efectuar hasta cuatro retiros en cada año calendario.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> En este rubro, el financiamiento antes era proporcionado por el patrón y el trabajador, pero como se observa bajo el nuevo sistema sólo aporta el trabajador, cuyas cotizaciones son deducidas de su salario y enteradas por el patrón a la administradora. Se argumentó que el dividir la cotización en una parte obrera y una parte patronal permite que esas partes manipulen políticamente y hace que el sistema sea menos transparente y más politizado.

<sup>134</sup> En el artículo 21 del original DL 3.500 las cotizaciones voluntarias sólo estaban permitidas: a) Hasta un 10 % de su remuneración y b) hasta un 20 % de la parte que excediera de la remuneración obligatoria y que no rebasara las 120 Unidades de Fomento del último días del mes anterior al pago. Sin embargo, esta disposición se modificó, permitiéndose a los trabajadores porcentajes superiores a efecto de que acumulen recursos adicionales en su cuenta individual. En ese mismo sentido, se permitieron los "depósitos convenidos" con el patrón. Estos montos no se toman en cuenta para una pensión mínima ni para el cálculo del aporte adicional que otorga el Estado, de acuerdo con el artículo citado.

<sup>135</sup> La Cuenta de Ahorro Voluntario fue incorporada al sistema en 1987 y en 1990 se creó la cuenta de ahorro de indemnización, para los casos de interrupción de la relación laboral.

<sup>136</sup> Artículos 21 y 22 del Decreto Ley 3.500 actualizado a septiembre de 1995.

En este orden, el capital de la cuenta individual de cada afiliado se integra con:

- El Bono de Reconocimiento, que se constituyó como el saldo inicial de dicha cuenta, cuyo monto fue proporcional a los derechos que había devengado el afiliado en el sistema antiguo.
- La cotización obligatoria del 10 % del salario mensual para la pensión de vejez.
- La cotización adicional para las pensiones de invalidez y sobrevivencia.
- Las cotizaciones voluntarias.
- Los traspasos que realice el afiliado desde su Cuenta de Ahorro Voluntario.
- La rentabilidad obtenida por la inversión del fondo.

Por último, es necesario señalar que los montos monetarios en pesos chilenos de los aportes a las cuentas individuales se realizan en una nueva forma de moneda, Unidad de Fomento (UF), que es la unidad de cuenta utilizada para las transacciones financieras, cuyo valor se modifica diariamente de acuerdo con la trayectoria de la inflación del mes anterior. Los montos acumulados para las pensiones y también para los beneficios se expresan en UF.<sup>137</sup>

## **B) MÉXICO**

Bajo la Nueva Ley del Seguro Social y por ende, el nuevo sistema de pensiones, las cuotas obrero-patronales y la aportación estatal de los trabajadores inscritos en el IMSS son canalizados también a una cuenta

---

<sup>137</sup> AISS, *Reforma de los Sistema de Pensiones en América Latina*, Buenos Aires, 1997, p. 9.

individual, administrada por una empresa especializada.<sup>138</sup> El patrón continúa con la obligación de efectuar los pagos y enteros de las cuotas al IMSS y, por su parte, el instituto entera los recursos a las administradoras especializadas conforme a la elección previa del trabajador.<sup>139</sup> En la cuenta individual, se acumulan tanto las cuotas y aportaciones que realice el propio trabajador como las que los patrones y el gobierno están obligados a aportar para el retiro. Lo anterior constituye un rasgo singular del modelo mexicano, ya que el patrón es copartícipe de la constitución del fondo.

Esta Cuenta Individual se compone de tres partes que se denominan subcuentas:<sup>140</sup> Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV); Subcuenta para Vivienda.

## **A) SUBCUENTA DEL RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ**

**Esta subcuenta se conforma con las cuotas y aportaciones de:**

1. **Retiro**, que aporta el patrón, que consiste en el 2 % del salario base de cotización (SBC).<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup>Con el anterior SAR, la apertura de la cuenta individual estaba a cargo del patrón, la firma del contrato a cargo del trabajador por intermediación patronal o ante el banco. Sólo podía abrir una cuenta aunque el trabajador perteneciera a otros regímenes de seguridad social. En el nuevo sistema, el trabajador hace la apertura de la cuenta y firma del contrato ante las Administradoras de Fondos para el Retiro.

<sup>139</sup> La recaudación de las aportaciones son por medio de un banco de datos centralizado, con esta forma se considera que el modelo mexicano reduce costos administrativos.

<sup>140</sup> Con las reformas del 10 de diciembre de 2002 a la LSAR, se incorporó la Subcuenta de Aportaciones Complementarias de Retiro, cuyos recursos sólo podrán retirarse hasta que el trabajador se pensione o tenga 60 años de edad. Estas aportaciones se retirarán en el plazo que marque cada SIEFORE, que no podrá ser menor a dos ni mayor a seis meses, salvo SIEFORES que preserven el valor adquisitivo).

<sup>141</sup> Es el importe que cubren los patrones desde 1992 al ahorro para el retiro (SAR), el cual se ha sumado a la Cuenta Individual.

2. **Cesantía en edad avanzada y vejez**, que aportan el trabajador (1.125 %), el patrón (3.15 %) y el gobierno (0.225 %), cuyo total es 4.5 %.

3. **Cuota Social**, que aportará adicionalmente el gobierno (5.5 % del salario mínimo general) por cada día de salario cotizado, es decir, un peso por cada día trabajado,<sup>142</sup> a partir de la vigencia de la NLSS y que se actualizará periódicamente de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Se pretende con esta cuota que el gobierno fortalezca el ahorro de los trabajadores de menores ingresos.

143

## **B) SUBCUENTA PARA VIVIENDA**

Esta subcuenta está conformada con el dinero que los patrones aportan (5.0 % del SBC) con el fin de que el trabajador tenga acceso a financiamiento para obtener una vivienda. Este dinero es administrado por el INFONAVIT.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> La Nueva Ley del Seguro Social señala que se harán ajustes trimestrales a esta cuota social de acuerdo con la inflación (según el Índice Nacional de Precios al Consumidor).

<sup>143</sup> Como se observa, las aportaciones siguen siendo hechas por los trabajadores, patrones y gobierno, sin embargo, la aportación del 8.5 % del salario base de cotización que correspondía al IVCM se dividió en dos partes: 4.5 % se acumulará en las cuentas individuales y el 4 % restante directamente irá al IMSS para el seguro de invalidez y vida (2.5 %) y para los servicios médicos a jubilados (1.5 %). Para un trabajador que percibe un salario mínimo, las aportaciones totales a su cuenta individual representarán el 17 % de su salario y para un trabajador que gana el salario promedio representará el 13.5 %.

<sup>144</sup> De acuerdo con la reforma a la Ley del INFONAVIT, la administradora entregará a dicho instituto los recursos de la subcuenta de vivienda a fin de que éste los canalice a créditos para la vivienda de los trabajadores.

### C) SUBCUENTA DE APORTACIONES VOLUNTARIAS

Es la subcuenta donde adicionalmente el trabajador podrá realizar aportaciones voluntarias para que pueda disponer, al final de su vida de trabajo, de una pensión mejor.<sup>145</sup>

Conforme a las tres subcuentas, el ahorro para el retiro de cada trabajador quedará constituido de la siguiente manera:

Retiro	2.0 %
CV	4.5 %.
Cuota Social	\$ 1.00 X día trabajado.
Vivienda	5.0 %
Aportaciones voluntarias	\$
Rendimientos que produzca el ahorro	\$

Como puede observarse, el nuevo sistema de pensiones no se encuentra focalizado a la solución del problema concreto de las pensiones,

---

<sup>145</sup> La CONSAR autorizó, para 2003, que un monto de ahorro de cinco salarios mínimos al año (alrededor de 780 mil pesos) que los trabajadores realicen como aportaciones voluntarias sea deducible de impuestos. Si este dinero se queda para la pensión, el trabajador no pagará Impuesto Sobre la Renta (ISR).



sino que también abarca metas asistenciales como la vivienda y salud, a diferencia del modelo chileno cuyos objetivos no se confunden con otras tareas previsionales o asistenciales.

Antes de pensionarse el trabajador podrá hacer algunos retiros de ese ahorro acumulado, como se verá más adelante.<sup>146</sup>

### **CUENTA CONCENTRADORA**

La Nueva Ley del Seguro Social estableció un esquema de administración de recursos para aquellos trabajadores que no eligieran su administradora especializada, dándoles un plazo de 4 años para hacerlo.<sup>147</sup> Se creó una cuenta en el Banco de México a nombre del IMSS denominada "Cuenta Concentradora" para depositar en ella los recursos de las cuotas obrero-patronales, contribuciones del gobierno federal y la cuota social del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Estos recursos se invertirían en valores o créditos a cargo del gobierno federal y otorgarán el rendimiento que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De esta forma, se estableció que durante el primer año de vigencia de la cuenta existiría la obligación del gobierno federal de pagar cuando menos un rendimiento mínimo del 2 % en términos reales. Los recursos de vivienda serían enviados, como el resto de los recursos de vivienda de los trabajadores que se encuentren en una administradora, al INFONAVIT y, sobre esos recursos, el instituto entregaría un rendimiento, calculado en

---

<sup>146</sup> Si bien podría considerarse positivo que los trabajadores tengan la posibilidad de hacer retiros, en la práctica pudiera alejarse el nuevo sistema de asegurar precisamente las pensiones de cesantía en edad avanzada, la vejez y las otras eventualidades.

<sup>147</sup> El Artículo 7 Transitorio de la LSAR consideró el plazo de los 4 años, a partir de julio de 1997 para elegir Administradora.

función del rendimiento de operación de la utilidad de operación que tienen el fondo de vivienda.<sup>148</sup>

Cuando el trabajador seleccionara su administradora, su cuenta sería transferida de la cuenta concentradora a aquélla. Los recursos de los trabajadores que hasta julio de 2001 no eligieran administradora, serían enviados a la asignada por la CONSAR, atendiendo a su eficacia, su situación financiera, su ubicación geográfica y a los rendimientos de las sociedades de inversión que operen.<sup>149</sup>

Como puede observarse, en el caso mexicano la cuenta individual es más amplia y compleja que en el chileno, por las tres subcuentas que la integran, que comprenden no sólo prestaciones de vejez y cesantía en edad avanzada sino también de vivienda, por la composición específica de la subcuenta de retiro, vejez y cesantía (la llamada cuota social) y porque, sirve además para cubrir otros beneficios parciales relacionados con el desempleo, con la ayuda para gastos de matrimonio, como se verá más adelante en el tema de pensiones.

### **2.2.3. ADMINISTRACIÓN PRIVADA DE LOS FONDOS**

#### **A) CHILE**

La característica principal del nuevo sistema de pensiones chileno es la participación del sector privado en la administración de los fondos de

---

<sup>148</sup> DOMÍNGUEZ CHÁVEZ, Guillermo, "Fondos de Retiro... Comisiones, Cuenta Concentradora y Afores", *Revista laboral*, No. 78, México, p. 51.

<sup>149</sup> En el 2001 en el proceso de asignación de la Cuenta Concentradora que realizó la CONSAR se transfirieron 7.1. millones de cuentas entre las 11 AFORES. Véase Informe de Actividades 2001 de la CONSAR.

pensiones.<sup>150</sup> La aplicación del sistema está a cargo de empresas financieras especializadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y también a cargo de compañías de Seguros de Vida.

Las AFP están constituidas como sociedades anónimas con un giro exclusivo y tienen por objeto administrar las cuentas individuales (fondo de pensiones), así como otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece el Decreto Ley 3.500.<sup>151</sup> Las AFP recaudan las cotizaciones obligatorias para incorporarlas a las cuentas personales de los afiliados. Por su parte, las compañías de seguros de vida participan a través de la venta de seguros de renta vitalicia, el pago de las pensiones que se convengan, y el financiamiento de la diferencia que, en caso de muerte o de invalidez definitiva, se produce entre el valor presente de las pensiones y el saldo acumulado en la cuenta individual.<sup>152</sup>

Las AFP invierten los recursos del fondo de pensiones en una amplia gama de instrumentos financieros cuya rentabilidad pasa a formar parte del fondo con el cual se otorgan posteriormente los beneficios que correspondan (títulos públicos, depósitos a plazo, títulos garantizados por instituciones financieras, letras de crédito emitidas por instituciones financieras, bonos de

---

<sup>150</sup> La medicina preventiva y curativa, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y prestaciones familiares, en Chile también incluye la participación del sector privado. La medicina preventiva y curativa es administrada por Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), las cuales son constituidas como sociedades anónimas o corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, los regímenes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y de prestaciones familiares, donde participan mutualidades de empleadores y las Cajas de Compensación, respectivamente, ambas corporaciones de derecho privado sin fines de lucro.

<sup>151</sup> En el inicio del modelo, las AFP no consideraban ningún producto distinto al de las pensiones, pues se argumentó que, con el giro exclusivo, se evitaba la tentación de utilizar la gran cantidad del fondo acumulado para entregar beneficios que, en definitiva, fueran en desmedro del valor de la pensión, verdadero objetivo del nuevo sistema de pensiones. Sin embargo, con la incorporación de la Cuenta de Ahorro Voluntario, la Cuenta de Indemnizaciones, entre otras, se ha modificado dicho giro, aunque se argumenta que las nuevas actividades tienen relación con el giro previsional.

<sup>152</sup> También tramita el Bono de Reconocimiento para sus afiliados, realiza acciones de cobranza respecto de las cotizaciones adeudadas y administra las cuentas de ahorro voluntario y de indemnizaciones.

empresas públicas y privadas, cuotas de otros fondos de pensiones y acciones de sociedades anónimas aprobadas por la Comisión Clasificadora de Riesgo.<sup>153</sup>

Las AFP son, básicamente, compañías de seguros de vejez las cuales deben cumplir ciertos requerimientos financieros y de otros tipos y son supervisadas por el gobierno. Cada trabajador decide a cuál AFP hará sus aportes y tiene posibilidades de cambiar y transferir sus fondos acumulados a otra administradora.

## COMISIONES

Por la administración de las cuentas individuales, las AFP cobran comisiones a cargo de los afiliados, las cuales son deducidas de sus respectivas cuentas individuales y de las de ahorro voluntario. El monto de las comisiones se determina libremente por cada administradora y tiene carácter general y uniforme para todos los afiliados. Se fijan sobre la base de un porcentaje (de las remuneraciones o de los valores transferidos, según corresponda), una suma fija o bien de una mezcla de ambas.<sup>154</sup>

Respecto de la cuenta individual, sólo son objeto del cobro de comisiones el depósito de las cotizaciones periódicas, las transferencias de saldo desde otra administradora y los retiros bajo la modalidad de renta temporal o retiro programado.<sup>155</sup> La comisión por cotizaciones periódicas

---

<sup>153</sup> Es la encargada de analizar cada una de las funciones que puedan asumir las sociedades de inversión, tratando de limitar el riesgo que éstas corran a través de acotar las posibilidades de inversión.

<sup>154</sup> Artículos 28 y 29 del DL 3.500.

<sup>155</sup> En un principio, también existía una comisión por mantener el saldo en la cuenta individual, pero en 1988 esta comisión se suprimió. La cotización adicional, que antes no ingresaba a la cuenta

es la cantidad que pagan los afiliados obligatoriamente con el objeto de constituir una pensión de vejez consistente en el 10 % de sus remuneraciones. Además, cobran comisiones por concepto de retiros desde la cuenta de ahorro voluntario y retiros extraordinarios.

Cualquier cambio en el monto de las comisiones tiene que ser anunciado por las administradoras con sesenta días de anticipación a la fecha en que debe entrar en vigencia.

## RENTABILIDAD MÍNIMA

En el modelo chileno, las AFP son responsables de garantizar una "rentabilidad mínima", a efecto de prever cuando el fondo pudiera obtener una rentabilidad inferior.<sup>156</sup> Cada administradora garantizará que el fondo administrado por ella genere una rentabilidad promedio mensual mínima, que se calculará con base a la rentabilidad promedio obtenida por todos los fondos de pensiones.<sup>157</sup> Para garantizar la rentabilidad mínima, el DL.3.500

---

individual del afiliado, ahora sí lo hace, para ser egresada de dicha cuenta con el nombre de comisión porcentual por depósito.

<sup>156</sup> En Chile, el concepto de "rentabilidad mínima" se introdujo, más que por un requisito de carácter técnico, por una necesidad de índole política, en el sentido de que bajo este concepto será más fácil conseguir la aprobación del nuevo sistema de pensiones. El hecho de que la "rentabilidad mínima" no tuviera el carácter de "fija" se debe a que los promotores del modelo consideraron que la introducción de ésta podría ser peligrosa, pues perfectamente se podían dar periodos recesivos en que se obtuvieran rentabilidades incluso negativas. Por ello, la Superintendencia, a través de una circular, señaló que sólo se podría publicitar una rentabilidad promedio estimada de las cuentas individuales, calculadas sobre periodos de uno y tres años, medidas en forma anual y estimadas para distintas rentas imponibles considerando las comisiones cobradas por la administradora en el periodo correspondiente. La primera circular que se emitió respecto de la rentabilidad mínima diferenció entre la rentabilidad de la cuota y la rentabilidad de la cuenta individual. La primera correspondía a la rentabilidad obtenida por las inversiones, sin considerar ningún costo de administración. La segunda correspondía a la rentabilidad estimada obtenida por el afiliado en su cuenta individual, deducidas las comisiones que le cobraban las administradoras y cuya información debía darse trimestralmente en la circular respectiva. Por ello, sólo se consideró difundir la rentabilidad sobre la base de rentabilidad promedio para distintos niveles de rentas y comparativas para todas las AFP.

<sup>157</sup> Artículo 37 del DL 3.500.

estableció dos tipos de reservas: Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, que es parte del Fondo, y un "Encaje" de propiedad de la administradora.

La "Reserva de Fluctuación de Rentabilidad", es una reserva en dinero que se forma con los excesos de rentabilidad del fondo, esto es, cuando excede la rentabilidad promedio de todos los fondos en más de dos puntos o en más del 50 % de esta última.

El "Encaje" corresponde a un activo que deberán mantener las AFP equivalente, al menos, al 1 % del Fondo de Pensiones.<sup>158</sup> Este activo es enterado con recursos de la administradora y tiene como finalidad completar la rentabilidad mínima en subsidio de la reserva de fluctuación de rentabilidad.<sup>159</sup>

En caso de que la rentabilidad de un fondo durante un mes fuera menor a la rentabilidad mínima, procedería, en primer lugar, la aplicación de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad. Si estos fondos resultaran insuficientes, la administradora deberá enterar la diferencia, para lo cual podría aplicar recursos del Encaje. Cuando las dos reservas de la administradora (Fluctuaciones y Encaje) resultaran insuficientes para alcanzar la "rentabilidad mínima", el Estado estaría obligado a complementar la diferencia, a efecto de garantizar la rentabilidad de los ahorros y de las pensiones. Este supuesto significaría que, al no ser capaz la administradora de pagar la rentabilidad mínima con sus propios recursos, ella tendría que

---

<sup>158</sup> Artículos 39 y 40 del DL 3.500. En junio de 1983, se redujo el requisito de mantener un encaje con recursos de la administradora de un 5 % al 1 % del valor del fondo de pensiones. Se argumentó que esta modificación disminuiría las barreras a la entrada en la industria de las AFP facilitando el ingreso de nuevas competidoras.

<sup>159</sup> CIEDESS, "Administradoras de Fondos de Pensiones", *12 Años de Modernización de la Seguridad Social en Chile. Evaluación Crítica y Proyecciones*, Santiago, 1993, p. 199.

disolverse, trasladándose los asegurados con sus ahorros a la administradora que ellos elegirían.<sup>160</sup>

## B) MÉXICO

En el caso mexicano, la administración de las cuentas individuales y de los fondos para el retiro está dividida. La operación de las cuentas individuales está a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES),<sup>161</sup> entidades también de giro exclusivo, y la administración de los fondos para el retiro está a cargo de Sociedades de Inversión especializadas ligadas a las mismas (SIEFORES), las cuales invierten el dinero para que éste produzca rendimientos a través del tiempo, es decir, las AFORES son las empresas autorizadas para captar fondos y las SIEFORES las que se encargan de invertirlos.<sup>162</sup> Dentro de estas empresas especializadas, el IMSS cuenta con su propia AFORE,<sup>163</sup> de tal suerte que en el nuevo sistema de

---

<sup>160</sup> Se argumentó que estas reservas implican un esquema de triple seguro para alcanzar la "rentabilidad mínima": un doble seguro por lo que hace a la administradora, y uno, por lo que respecta al Estado, de tal suerte que tal mecanismo hace imposible la quiebra.

<sup>161</sup> El artículo 18 de la NLSAR define a las AFORES como "Entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que la integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión". Por, su parte, la LSAR dispuso que las AFORES en su estructura deben tener un Contralor normativo que vigile en cumplimiento de las normatividades internas y externas aplicables, de tal suerte que constituye un vínculo independiente entre la autoridad y las administradoras.

<sup>162</sup> Las SIEFORES constituyen una variante importante respecto del modelo chileno. Este mecanismo reconoce distintas funciones que ocurren en el sistema y permite la existencia de economías a escala en lo que se refiere al manejo operacional de las cuentas, es decir, permite diversificar la gama de productos u opciones y ofrece flexibilidad al régimen de inversiones.

<sup>163</sup> Artículo 8 Transitorio de la NLSS. Tanto la literatura mexicana como la chilena han criticado la AFORE del IMSS. La literatura mexicana considera que esa AFORE puede generar algunos riesgos que dificulten el desarrollo del sistema, como resultado de la eventual competencia en condiciones favorables respecto de otras administradoras del régimen de pensiones, así como en los eventuales procesos de control que lleve a cabo la autoridad a cargo de la fiscalización del sistema, es decir, ¿cómo obligar a una entidad con el peso del IMSS a que responda a las decisiones de otra institución que le fiscalice? Por su parte, la literatura chilena considera que la AFORE del IMSS representa una competencia riesgosa para las AFORES privadas tanto por los posibles costos subsidiados como por el acceso a la información de todo el sistema de que se dispone.

pensiones mexicano es posible encontrar AFORES privadas, públicas y mixtas.

De acuerdo con la Nueva Ley del IMSS, en la primera etapa del sistema, cada AFORE tendría sólo una SIEFORE y ésta sólo podrá invertir en una canasta de instrumentos de renta fija como cetes, dólares, bonos de gobierno, entre los principales (mas no en la bolsa de valores). Para el segundo año, ya estarían autorizadas más SIEFORES y sería el trabajador quien decidiera en qué tipo de instrumentos invertir (renta fija o variable o un porcentaje de ambas).<sup>164</sup> En principio, las SIEFORES no podrían invertir en ningún tipo de instrumento fuera del territorio nacional.

Respecto de las aportaciones de vivienda, las AFORES entregarán los recursos al INFONAVIT, para que éste los canalice a créditos para la vivienda de los trabajadores, pero incluirán en el estado de cuenta los montos que correspondan a esa aportación, más los intereses que dicho Instituto pague a los trabajadores por este ahorro, a fin de que el trabajador conozca el total de su ahorro.

Conforme al nuevo sistema de pensiones, el trabajador libremente se registrará en la AFORE que elija y puede cambiar de AFORE cada doce meses o cuando se modifique el régimen de inversión o de comisiones, traspasando su cuenta individual a otra. Asimismo, elegirá la SIEFORE en que se invertirá su dinero.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup>SÁNCHEZ ESTRADA, Jorge, "Para elegir la mejor opción entre Afores", *Revista Laboral*, No. 55, México, 1997, p. 43.

<sup>165</sup> Artículo 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.



## COMISIONES

Las AFORES también cobran comisiones por la administración de la cuenta individual y al menos una vez al año enviarán, al domicilio indicado por el trabajador, un estado de cuenta. Se señala que las comisiones se establecen en porcentajes, cantidades fijas en pesos o combinación de ambas y la estructura de éstas debe ser autorizada por la CONSAR. Las comisiones se dividen en comisión sobre el flujo (SBC), comisión sobre el saldo (o una combinación de ambas) y comisión sobre rendimientos reales de los fondos.<sup>166</sup>

La comisión sobre flujo se cobra por concepto de cuotas y aportaciones depositadas al seguro de retiro y cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), cantidad que se expresa como un porcentaje del salario base de cálculo del trabajador.<sup>167</sup> La aportación del gobierno federal y la cuota social no se incluyen para el cobro de las comisiones sobre flujo. La comisión sobre saldo se cobra respecto del monto acumulado por las aportaciones en las subcuentas de RCV y aportaciones voluntarias, más el rendimiento obtenido.<sup>168</sup> La comisión sobre rendimiento real se expresa como un porcentaje de rendimiento real obtenido por la inversión en la SIEFORE y se cobrará de manera mensual sólo cuando se obtengan rendimientos superiores a la inflación. Si el rendimiento es igual o inferior a

---

<sup>166</sup> Las AFORES fueron autorizadas el 27 de enero de 1997 y con estos conceptos iniciaron la estructura de sus comisiones, las cuales, una vez aprobadas, empezaron a operar transcurridos 60 días naturales computados a partir del día siguiente a su publicación en el DOF.

<sup>167</sup> CONSAR, Boletín de Prensa, 7 de febrero de 1997.

<sup>168</sup> Puede expresarse como un porcentaje fijo anual sobre el saldo o, bien, como un porcentaje del rendimiento real que pague la SIEFORE. De acuerdo con la CONSAR, se cobra sólo cuando la cuenta individual del trabajador obtiene rendimiento, superiores a la inflación y se cobra mensualmente. Si el rendimiento es igual o inferior a la inflación, no se cobra comisión. Sin embargo y dado que algunas AFORES cobran tanto la comisión por flujo como la de saldo, resulta difícil conocer exactamente cuál es la comisión promedio. Las comisiones oscilan entre 1.63 % y 2.5 %.

la inflación, no se cobrará esta comisión.<sup>169</sup> Al igual que en el caso chileno, además de las anteriores, también las AFORES pueden cobrar comisiones por los siguientes servicios: expedición de estados de cuenta adicionales, consulta adicional, reposición de documentación, por retiros programados, por retiro de la subcuenta de ahorro voluntario, sobre saldo de cuentas inactivas.<sup>170</sup>

La ley permite que las AFORES puedan cambiar la estructura de sus comisiones. Si el cambio implica un incremento, el trabajador puede solicitar el cambio de AFORE y traspasar sus recursos a otra administradora. De acuerdo con la CONSAR, no se entenderá modificada la estructura de las comisiones en caso de que las AFORES decidan cobrar cantidades inferiores a las autorizadas.<sup>171</sup> Las AFORES quedan autorizadas para cobrar distintas comisiones por cada una de sus SIEFORES.<sup>172</sup>

Se establecieron prohibiciones a las AFORES para cobrar comisiones por entregar el recurso a la aseguradora seleccionada para contratar con ella la renta vitalicia (pensión del trabajador) o el seguro de sobrevivencia (pensiones de los beneficiarios); por el traspaso de cuentas individuales entre AFORES y por el traspaso de recursos entre SIEFORES.

---

<sup>169</sup> CONSAR, *Boletín Infoconsar*, No. 4, 15 de julio de 1997.

<sup>170</sup> Estas comisiones son fijas y se pagan directamente por el trabajador al momento del servicio, excepto la de pago de retiros programados, ya que el importe se deduce del propio pago del retiro. Respecto de la comisión sobre saldo de cuenta inactiva, se aplica un porcentaje anual y se cobra al trabajador con cargo a su cuenta individual, en forma mensual.

<sup>171</sup> CONSAR, Circular CONSAR O4-1, 1997.

<sup>172</sup> En su oportunidad, las cuentas individuales que estuvieron depositadas en la Cuenta Concentradora también fueron objeto de una comisión por su manejo. A partir de febrero de 1998, también se tuvieron que cubrir comisiones a cuenta de servicios secundarios (estados de cuenta, registros de saldos, registro de retiros, etc.), a causa de la entrada en operación de las llamadas "prestadoras de servicios" (circular CONSAR 27-1, DOF, 28 de febrero de 1998), que no eran otra cosa que AFORES que prestaban servicios administrativos por fuerza a los trabajadores que optaron por la cuenta concentradora, contrariando a la propia LSAR en su Artículo Séptimo Transitorio, pues antes de los cuatro años fueron entregados los recursos de la cuenta concentradora a las AFORES, las que a partir de entonces cobraron comisiones bimestrales del 1.15 % sobre el salario base de cotización (Circular CONSAR 29-1, DOF, 27 de febrero de 1998).

## RENTABILIDAD MÍNIMA

En México, la legislación en esta materia no obliga a las administradoras (AFORES y SIEFORES) a garantizar un rendimiento determinado, es decir, una tasa de interés real o neta por encima de los puntos porcentuales que se produzcan por la inflación, a efecto de proteger el capital de los trabajadores y el beneficio real a largo plazo para ellos cuando llegue el tiempo de su retiro de la actividad laboral.<sup>173</sup>

En efecto, la ley es omisa en ofrecer una garantía de rendimiento porque se argumentó, en su momento, que el único que puede garantizarlo es el gobierno federal, ya que genera recurso, a través de impuestos. Ninguna otra institución puede garantizar un rendimiento porque no puede saberse cuáles serán los cambios que experimentará el mercado, pero sí puede cuidarse que se tengan los mejores rendimientos con menores riesgos. La ley prescribe que una de las sociedades de inversión de cada AFORE tendrá que invertir en instrumentos que preserven el poder adquisitivo del dinero y buscará que no haya pérdidas en rendimientos reales de los trabajadores, pero en sí no existe una garantía de rendimiento y esto está claro en la ley y en los contratos que celebraron los trabajadores con las AFORES.<sup>174</sup>

Sin embargo, en la cuenta concentradora sí se garantizó un rendimiento de 2 puntos porcentuales de rendimiento real superior a la inflación (aunque también pagaba un costo por comisión por el manejo de

---

<sup>173</sup> EL modelo chileno sí obligó a pagar 12 puntos porcentuales adicionales a la inflación real generada en el año de que se tratara.

<sup>174</sup> DOMÍNGUEZ CHÁVEZ, Guillermo, "Precisiones en torno a las Administradoras de fondos y Sociedades de Inversión", *Revista Laboral*, No. 55, México, 1997, p. 14.

esa cuenta).<sup>175</sup> La cuenta concentradora pagaría, dentro de su primer año de operación, intereses a una tasa real de 2 % anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las cuentas individuales.<sup>176</sup>

Para justificar el hecho de que en los contratos de administración de fondos para el retiro no se estipulara un rendimiento garantizado a los trabajadores, se argumentó que la LSAR en su artículo 47 establece que las AFORES podrán operar varias sociedades de inversión, las que tendrán una composición de cartera distinta en atención a diversos grados de riesgo. Asimismo, el precepto señala que las AFORES estarán obligadas a operar en todo caso una SIEFORE cuya cartera estará integrada fundamentalmente por valores con características específicas que preserven el valor adquisitivo del ahorro a los trabajadores. Esa SIEFORE es la única que funcionará durante el primer año de operaciones del NSP de acuerdo con la regla segunda transitoria de la CIRCULAR 01-1.

#### **2.2.4. PENSIONES Y MODALIDADES**

##### **A) CHILE**

El beneficio otorgado por el nuevo sistema es el otorgamiento de pensiones. Para tener derecho a ellas y a las prestaciones, es condición estar incorporado en calidad de afiliado en una AFP. Se distinguen tres tipos de pensiones: de vejez, invalidez y sobrevivencia. Cada una de ellas, posee su propia modalidad de financiamiento y pueden pagarse en la forma de retiro programado, renta vitalicia inmediata o de renta temporal con renta vitalicia diferida.

---

<sup>175</sup> Artículo 3 Transitorio, último párrafo, de la NLSS.

<sup>176</sup> CONSAR, Boletín de prensa, 5 de marzo de 1997.

Las pensiones de vejez están destinadas a mantener la continuidad de los ingresos económicos de aquellos trabajadores que, como consecuencia de la edad, han perdido su capacidad de generarlos. El DL 3.500 fija 65 años para los hombres y 60 para las mujeres como edades que dan derecho a este beneficio. Sin embargo, existen disposiciones que permiten pensionarse antes de las edades requeridas.<sup>177</sup>

Las pensiones de invalidez están dirigidas a sustituir las remuneraciones de los trabajadores que durante su vida activa resultan afectados por una enfermedad o accidente común que los deje en condición de inválido.<sup>178</sup>

Las pensiones de sobrevivencia se generan por el fallecimiento de los afiliados activos o pensionados y se otorgan a la cónyuge, al cónyuge inválido y a los hijos que reúnan los requisitos que define el DL 3.500. En determinados casos, tienen derecho, también la madre de hijos naturales y los padres del afiliado.

## 1. PENSIÓN DE VEJEZ

Para disfrutar de una pensión por vejez, se requiere tener 65 años el hombre y 60 años la mujer y haber realizado cotizaciones por 20 años. Pueden los afiliados disponer de los recursos de su cuenta individual para hacer efectiva

---

<sup>177</sup> Artículo 3 del DL. 3.500. En sus inicios, el sistema de pensiones estableció que los trabajadores que optaran por afiliarse a una AFP no podrían pensionarse por vejez dentro de los primeros 5 años; sin embargo, en 1983 se derogó esta disposición.

<sup>178</sup> La protección contra los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se regulan por la Ley 16.744 y el Decreto Ley 338 de 1960; esa protección se mantiene inalterada en el nuevo sistema de pensiones. Estos riesgos son manejados por mutualidades, administradas en forma bipartita por patrones y trabajadores y tienen esas entidades facultad para administrar los aportes patronales de sus empresas afiliadas y prestar los servicios a los trabajadores que sufran riesgos de trabajo.

su pensión (más el bono de reconocimiento cuando corresponda, su aportación inicial, trasposos de su cuenta de ahorro, intereses y reajustes) y escoger entre las siguientes modalidades: Renta Vitalicia Inmediata, Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida y Retiro Programado.

#### **a) Renta Vitalicia Inmediata**

Bajo este esquema, los afiliados ceden total o parcialmente sus derechos sobre el capital acumulado en su cuenta individual a una compañía de seguros de su elección, a cambio de una pensión vitalicia. Para ello, celebran un contrato con la compañía de seguros, la que se obliga a cubrir a aquél el pago de una renta mensual -expresada en Unidades de Fomento-, desde el momento que se suscribe el contrato y hasta el fallecimiento del afiliado y, posteriormente, pagar la pensión de sobrevivencia a sus beneficiarios según corresponda.<sup>179</sup> Con esto, el afiliado pierde la propiedad de sus fondos acumulados en su cuenta individual, pero la compañía de seguros es la que asume el riesgo de sobrevivencia de él y de sus beneficiarios y el riesgo de rentabilidad, pues la pensión de renta vitalicia ofrecida lleva implícita una tasa de interés futura.<sup>180</sup>

Para calcular la pensión, la compañía de seguros estima la expectativa de vida del grupo familiar y ofrece un pago que agote el saldo ahorrado (capitalizado a una cierta tasa) en el momento en que se estima dejarán de existir los beneficiarios de la pensión.<sup>181</sup> También pueden optar por esta modalidad los afiliados que estén en condición de contratar una

---

<sup>179</sup> GAETE M, María Elena y Evelyn Mantheir F. y José Pedro Undurraga I; "Capitalización Individual y Reparto en el Actual Sistema de Pensiones Chileno", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, p. 56.

<sup>180</sup> TITZE, Mónica y Cecilia Viancos, "Evolución del Sistema: beneficiarios", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 155.

<sup>181</sup> Esta modalidad presenta el problema de comprometer durante periodos largos el pago de grandes sumas fijas e indexadas, en circunstancias que los retornos de las inversiones son eminentemente variables, pudiendo ser negativos en ciertos periodos.

renta que sea igual o mayor a la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado.

Los que contraten una renta vitalicia mayor o igual al 120 % de la pensión mínima de vejez y al 70 % del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas, una vez pagada la prima a la compañía de seguros, pueden disponer libremente del excedente que quedare en la cuenta de capitalización individual.<sup>182</sup>

Por otra parte, si el afiliado fallece a temprana edad, los fondos reservados para el pago de las pensiones de vejez comprometidos se liberan y pasan a ser propiedad de la compañía de seguros y esta queda con la obligación del pago de las pensiones de sobrevivencia, sólo si existen beneficiarios. Con ello, se compensan las mayores necesidades de capital que deben destinarse para aquellos que viven más allá de la expectativa de vida promedio.<sup>183</sup>

## **b) Retiro Programado**

La modalidad consiste en que el capital acumulado por el afiliado se mantiene en su cuenta individual, administrado por la AFP, y de ella se efectúan retiros mensuales,<sup>184</sup> es decir, anualmente se retirará la cantidad que resulte de dividir cada año el saldo efectivo de su cuenta de capitalización individual por el capital necesario para pagar una <sup>185</sup>unidad de

---

<sup>182</sup> Artículo 62 del DL. 3.500.

<sup>183</sup> TITZE, Mónica, *op. cit.*, p. 155.

<sup>184</sup> Artículo 65 del DL. 3.500. En esta modalidad el afiliado mantiene su capital en el fondo de pensiones, reteniendo el riesgo de sobrevida, el riesgo financiero y el derecho de propiedad sobre la totalidad de su capital.

<sup>185</sup> La modalidad de retiro programado es, desde un punto de vista estricto de seguridad social, una modalidad inadecuada, en virtud de que la retención por parte del pensionado del riesgo de sobrevida

pensión al afiliado y, fallecido éste, a sus beneficiarios. La anualidad que resulte se pagará en 12 mensualidades.<sup>186</sup>

Con el fin de asegurar que ese capital alcance para financiar las pensiones durante el tiempo de vida que resta al afiliado y sus beneficiarios, es necesario recalcular el monto de la pensión año con año considerando las esperanzas de vida del afiliado y sus beneficiarios, que varían anualmente en función de la edad y el nuevo capital, el cual disminuye por pago de pensiones y aumenta o disminuye por la rentabilidad que obtiene el Fondo de Pensiones.

Lo anterior tiene como efecto, por una parte, que si la rentabilidad es positiva la pensión crece en los primeros años y, por la otra, que al extenderse la vida del afiliado más allá de los estándares de la población, la pensión inevitablemente disminuye. Con ello, el afiliado es quien asume el 100 % del riesgo de sobrevida y el riesgo de rentabilidad de sus recursos.

El afiliado acogido al retiro programado puede optar en cualquier momento por contratar una renta vitalicia, ya sea inmediata o diferida.

### **c) Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida**

Esta modalidad es una opción intermedia entre las dos alternativas (Renta Vitalicia y Retiro Programado) y fue incorporada en 1987 cuando en virtud de la revisión que se hizo a las modalidades de pensión, se visualizó la

---

produce pensiones decrecientes a través del tiempo, puesto que la edad esperada de fallecimiento de una persona aumenta a medida que ésta envejece, es decir, esta modalidad origina pensiones decrecientes a lo largo del tiempo, con caída que se acelera hacia los últimos años. Véase Gaete, "Capitalización Individual y Reparto, *op. cit.*, p. 57.

<sup>186</sup> En este caso, la pensión se ajusta según la variación del Índice de Precios al Consumidor.



necesidad de una opción que permitiera al afiliado permanecer con sus fondos administrados en la AFP, pero que pudiese traspasar el riesgo de sobrevida a terceros.

Bajo esta modalidad, al momento de pensionarse, el afiliado contrata con una compañía de seguros de vida el pago de una renta vitalicia mensual a contar de una fecha futura posterior al momento en que se pensiona. Mientras se hace efectiva esta modalidad, el afiliado conserva en su cuenta individual los fondos suficientes para obtener de la Administradora de Fondo de Pensiones una renta temporal durante el periodo que medie entre la fecha en que se ejerce la opción para esta modalidad y la fecha en que la renta vitalicia diferida comienza a ser pagada por la compañía de seguros. La renta que se contrate no puede ser inferior al 50 % del primer pago mensual de la renta temporal ni tampoco superior al 100 % de dicho primer pago.<sup>187</sup>

Con esta modalidad, el afiliado traspasa a la compañía de seguros el riesgo de sobrevida y se queda sólo con el riesgo de tasa de interés por un periodo predeterminado, en cuyo caso las variaciones de la rentabilidad generada por el Fondo de Pensiones no impactan tan fuertemente el monto de la pensión, como ocurre en la modalidad de retiro programado.

Al introducir esta modalidad, se señaló que se abrió la posibilidad de que los afiliados pudiesen recibir pensiones distintas en el tiempo, es decir, que tuvieran la posibilidad de obtener pensiones más altas dentro de los primeros años de retiro y más bajas después. Se pretendía, que con ello, los pensionados tuvieran la posibilidad de cubrir eventualmente mayores

---

<sup>187</sup> Artículo 64 del DL 3.500. El afiliado opta por mantener la propiedad del saldo de su cuenta individual durante un cierto número de periodos, es decir, opera durante un tiempo bajo una especie de retiro programado y a partir de una fecha que él determina al momento de ejercer la opción, traspasa el riesgo de longevidad a una compañía de seguros y así, obtiene una pensión de renta vitalicia, con aquella parte del saldo de su cuenta individual que no se destinó a financiar la renta temporal.

gastos en los primeros años de retiro, tales como el pago de educación superior de los hijos, dividendos hipotecarios aún vigentes, manutención de una familia en la que aún permanecen hijos en el hogar, etcétera.<sup>188</sup>

## **VARIANTES DE LA PENSIÓN DE VEJEZ**

### **a) Pensión mínima de vejez**

Si el saldo acumulado en la cuenta individual es insuficiente para financiar una pensión igual a la mínima, los fondos del afiliado se complementan con un aporte estatal, siempre que éste cumpla con los siguientes requisitos: tener 65 o más años de edad, si es hombre, y 60 o más, si es mujer; registrar 20 años de cotizaciones o servicio computables en cualesquiera de los sistemas previsionales, los que se completan con los periodos en que el afiliado recibió subsidios de cesantía, pero con un máximo de tres años; no percibir ingresos iguales o superiores a la pensión mínima de vejez.<sup>189</sup>

### **b) Pensión de vejez anticipada**

Los afiliados pueden pensionarse antes de cumplir las edades requeridas por el DL 3.500 si el saldo en la cuenta individual les permite financiar:

- a) Una pensión igual o superior al 50 % del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas en los últimos 10 años de trabajo,

---

<sup>188</sup> La pensión mínima equivalía a 121 dólares al mes, en 1998 .

<sup>189</sup> Artículos 75 y 76 del DL 3.500.

- b) Una pensión igual o superior al 110 % de la pensión mínima garantizada por el Estado.<sup>190</sup>

En un principio, para acogerse a la pensión anticipada se exigía que el afiliado la financiara con el saldo de su cuenta individual, pero sin considerar el Bono de Reconocimiento, documento que representaba la mayor parte del capital disponible del afiliado, exigiéndose que la pensión pagadera fuera al menos el 70 % del sueldo promedio (en términos de Unidades de Fomento) de los últimos 10 años. Por esta razón, en los primeros años del nuevo sistema, esta opción no fue utilizada por los afiliados, lo que obligó a disminuir el requisito del porcentaje de 70 % al 50 %, pero a la vez se incrementó el requisito de la pensión exigida a un 110 % sobre el monto de la pensión mínima garantizada por el Estado.<sup>191</sup>

## 2. PENSIÓN DE INVALIDEZ

Las pensiones de invalidez total o parcial son financiadas por las AFP a través de la contratación de seguros de invalidez y sobrevivencia empleando para ello los ingresos provenientes de la aportación adicional.

Tienen derecho a la pensión de invalidez los afiliados no pensionados que sean menores de 65 años de edad los hombres y 60 las mujeres y que, por consecuencia de enfermedad o accidente común, sufren un menoscabo permanente en su capacidad de trabajo. La invalidez, para estos efectos, puede ser total o parcial. Es total cuando la pérdida de la capacidad de

---

<sup>190</sup> Artículo 68 del DL 3.500. La pensión mínima garantizada por el Estado equivalía a 134 dólares para los pensionados mayores de 70 años, en 1998.

<sup>191</sup> TITZE, *op. cit.*, p. 154.

trabajo es, al menos, de 2/3; y parcial cuando dicha pérdida es superior al 50 % e inferior a los 2/3.<sup>192</sup>

La pensión de invalidez corresponde al 70 % del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas en los últimos diez años, actualizadas por la variación del Índice de Precios al Consumidor, cuando el afiliado se encuentre laborando.

Si el afiliado que ingresó al nuevo sistema de pensiones tuviere menos de diez años y su invalidez se produjo por accidente, se consideran al menos 24 remuneraciones, mensuales, asignándoles un valor de cero a las que faltasen para completar los dos años de imposiciones.

En el caso de los afiliados que han dejado de prestar servicios hasta 12 meses antes de la declaración de la incapacidad, la pensión asciende al 50 %, pero se les exige por lo menos seis meses de cotizaciones en el año anterior contado desde el último día del mes en que dejó de prestar servicios. Pero si dejó de prestar servicios en una fecha superior a los 12 meses, el afiliado sólo tiene derecho a contratar una pensión con los recursos de su propia cuenta individual, sin perjuicio de la pensión mínima garantizada por el Estado si correspondiere.<sup>193</sup>

En el caso de trabajadores que se inician en la actividad laboral (de ocurrir el siniestro antes de su afiliación), se entienden incorporados a la AFP en que el empleador, a la fecha del siniestro, tenga el mayor número de trabajadores afiliados.

---

<sup>192</sup> En un principio, la ley sólo consideraba el derecho de la pensión de invalidez a los afiliados que perdían al menos dos tercios de su capacidad de trabajo. En 1990 se modificó el DL 3.500 para introducir la incapacidad parcial.

<sup>193</sup> GAETE M, *op. cit.*, p. 61.

Si es trabajador independiente, debe haber cotizado en una AFP en el mes calendario anterior a la declaración de invalidez

Para el financiamiento de la pensión, cada administradora está obligada a contratar un seguro en una compañía de seguros, la que se compromete a complementar el saldo de la cuenta individual del afiliado hasta enterar el equivalente al capital que sea necesario para pagar todas las pensiones futuras del siniestrado y/o grupo familiar. El principio del seguro consiste en que la administradora paga una prima a la compañía de seguros y ésta se compromete a aportar la diferencia entre el capital necesario para el pago de las pensiones futuras y el monto que el causante tenía en su cuenta individual.<sup>194</sup>

En este orden, el sistema de pensiones de invalidez consiste básicamente en un complemento del monto ahorrado por el afiliado al momento de su invalidez, de tal forma que constituya el capital necesario para financiar su pensión, así como las pensiones de sus beneficiarios. Una vez que la compañía de seguros ha completado el capital para pagar la pensión (asumiendo la opción de renta vitalicia), el afiliado puede disponer del saldo de su cuenta individual, para optar por otra, ya sea una renta vitalicia inmediata, una de renta temporal con renta vitalicia diferida o bien por retiro programado.

La invalidez es calificada por las Comisiones Médicas Regionales, que están integradas por médicos cirujanos designados por el Superintendente de Administradoras de Fondo de Pensiones y que son contratados a honorarios por dicha institución contralora.

---

<sup>194</sup> *Ibid*, p. 50.

Los dictámenes de las Comisiones Médicas Regionales son reclamables por el afiliado afectado, por la administradora a la cual está incorporado y por la compañía de seguros que cubre el siniestro, ante la Comisión Médica Central, que depende de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.<sup>195</sup>

## VARIANTE DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ

### **Pensión de invalidez garantizada**

El Estado garantiza pensiones mínimas de invalidez a aquellos afiliados que sean declarados inválidos (por las comisiones médicas) y que reúnan los siguientes requisitos:<sup>196</sup>

a) No tener derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez;

b) Acreditar la invalidez mientras se está cotizando o dentro de los dos años anteriores a la última cotización y cumplir alguno de los tres requisitos siguientes:

- Registrar dos años de cotizaciones en los últimos cinco previos a la declaración de invalidez;
- Estar cotizando si la incapacidad es producida por un accidente;
- Registrar al meno diez años de cotizaciones.

---

<sup>195</sup> AISS, *op. cit.*, p. 11.

<sup>196</sup> Artículo 77 del DL 3.500.

### **3. PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA**

Las pensiones de sobrevivencia son otorgadas a los beneficiarios sobrevivientes a la muerte del afiliado activo o pensionado por vejez o invalidez (cónyuge, hijos menores o padres, según sea el caso), las cuales son financiadas con los recursos ahorrados por el causante y el traspaso de recursos desde la compañía de seguros con la cual se suscribió el contrato correspondiente.

Los requisitos para tener derecho a esta pensión son los mismos en general; lo que difiere en cada caso es el origen de los fondos que financiarán dichas pensiones y la forma en que se calcula el monto. Los beneficiarios podrán hacer efectiva la pensión de sobrevivencia mediante las modalidades de renta vitalicia inmediata, renta temporal con renta vitalicia diferida o retiro programado.

#### **a) Sobrevivientes de pensionado por vejez o invalidez**

En el caso de que el fallecido hubiera estado pensionado por vejez o invalidez, se toma en cuenta si estaba recibiendo una renta vitalicia o estaba acogido a un retiro programado o renta temporal.

Si tenía una renta vitalicia, las pensiones se conceden con cargo a la compañía de seguros y el porcentaje correspondiente a cada beneficiario se aplica a la renta vitalicia que percibía el causante.

En el caso de que estuviera bajo la modalidad de retiro programado, se calcula el pago que agote el capital en el periodo que corresponda a la

expectativa de vida de los beneficiarios y se reparte dicho pago entre ellos, igualmente según los porcentajes asignados a cada uno por ley.

Si el pensionado estuvo bajo la modalidad de renta temporal, se calcula el pago que agote el capital en el tiempo que reste para que se comience a pagar la renta vitalicia diferida y se reparte dicho pago entre los distintos beneficiarios según los porcentajes asignados a cada uno por la Ley. Los beneficiarios también pueden optar por adelantar el pago de la renta vitalicia diferida.

#### **b) Sobrevivientes de trabajador en activo**

Cuando se trata del fallecimiento de un trabajador activo, las pensiones se financian con el monto ahorrado por el afiliado, complementado por la compañía de seguros hasta alcanzar el capital previsto.

Las pensiones se determinan aplicando el porcentaje que corresponda a cada beneficiario a la remuneración base (70 % de la remuneración imponible pertinente, según su tiempo de afiliación y a la causa del deceso por accidente o por otro motivo).

Tienen derecho a la pensión por sobrevivencia en el caso de muerte de un afiliado, los beneficiarios de éste: el o la cónyuge sobreviviente, los hijos de filiación matrimonial, de filiación no matrimonial o adoptivos, los padres del causante y la madre de hijos de filiación no matrimonial del causante.<sup>197</sup>

- La cónyuge recibe en forma vitalicia un 60 % de la pensión o del ingreso base (50 %, si tiene hijos con derecho a pensión) siempre que

---

<sup>197</sup> Artículos 78 y 79 del DL 3.500. En el texto original del DL 3.500, se utilizaba el término de hijos naturales.



el matrimonio se haya efectuado al menos con 6 meses de anterioridad a la fecha de fallecimiento (tres años si el matrimonio se verificó cuando el causante pensionado de vejez o invalidez). No se exige antigüedad del matrimonio si la cónyuge está embarazada o si sobreviven hijos comunes.

- El cónyuge inválido que cumpla con las exigencias de antigüedad del matrimonio del punto anterior, recibe en forma vitalicia un 60 % de la pensión o del ingreso base (50 %, si tiene hijos con derecho a pensión).
- La madre de hijos de filiación no matrimonial reconocidos por el causante recibe el 36 % de la pensión o del ingreso base (30 %, si tiene hijos con derecho a pensión).
- Los hijos reciben un 15 % de la pensión o ingreso base, si son solteros y cumplen con alguno de los siguientes requisitos: ser menores de 18 años, ser menores de 24 años y estudiantes regulares, ser inválido.

Si al momento de producirse el fallecimiento del causante no hubiere cónyuge con derecho a pensión, se incrementarán las pensiones de los hijos, distribuyéndose por partes iguales el monto que hubiera correspondido al cónyuge (es decir, el 50 % de la pensión o ingreso base).

- Los padres del causante tienen derecho a pensión de sobrevivencia en el caso de que a la fecha de su fallecimiento hubiesen sido causantes de asignación familiar y siempre que no exista ningún otro beneficiario de pensión. El porcentaje que les asigna la ley corresponde a un 50 % de la pensión o ingreso base.

## **Otros supuestos**

Si era trabajador dependiente cesante por un periodo no mayor a 132 meses, debe registrar al menos seis meses de cotizaciones en el año anterior contado desde el último día del mes en que dejó de prestar servicios.

En el caso de los trabajadores que se inician en la actividad laboral (de ocurrir el deceso antes de su afiliación), se les considera incorporados a la AFP en que el patrón, a la fecha del fallecimiento, tenga el mayor número de trabajadores afiliados.

Si era trabajador independiente debe haber cotizado a una AFP en el mes calendario anterior al fallecimiento.

## **B) MÉXICO**

Para tener derecho a las prestaciones del nuevo sistema de pensiones, es condición estar incorporado al IMSS en calidad de afiliado. El sistema mexicano se basa en dos seguros, según la naturaleza y situaciones que cubre, y cuya operación se plantea de manera distinta: Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) y Seguro de Invalidez y Vida (IV). Cada uno tiene su propia modalidad de financiamiento y pueden cubrirse en forma de renta vitalicia (con seguro de sobrevivencia) y retiro programado.

El Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez tiene como objetivo proteger al trabajador en caso de que quede cesante a partir de los 60 años, o entregar un ingreso cuando alcanza la edad de los 65 años o más

y termina su relación laboral. En el financiamiento de este seguro, la Ley ha integrado los aportes que realizaban los trabajadores, empleadores y gobierno para el régimen antiguo (un 4.5 %) y del 2 % patronal, que cotizaban a la subcuenta de retiro del sistema SAR. Adicionalmente, el gobierno aporta una cuota social de un monto similar a cada cuenta individual, por cada día cotizado al nuevo sistema ascendente a un 5.5 % de un salario mínimo general vigente correspondiente al DF.

El Seguro de Invalidez y Vida cubre los riesgos a los que se expone un trabajador durante su vida activa: enfermedades y accidentes no profesionales que le impidan desempeñar su labor. Dicho seguro permite al trabajador contar con un ingreso similar al que tenía con anterioridad o contar con la protección de familiares y beneficiarios en caso de muerte del asegurado.

## **1. PENSIÓN DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ**

El Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez dará derecho a una pensión y demás prestaciones de ley, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

### **1. Cesantía en Edad Avanzada 60 años.**

1,250 semanas de cotización.<sup>198</sup>

No tener empleo remunerado.

---

<sup>198</sup> Se incrementaron en más de un 100 %, es decir, de las 500 cotizaciones (9 años) que se requerían en el anterior sistema se ha aumentado a 1250 cotizaciones (más de 24 años), monto que incluso supera el periodo de 20 años que considera la ley chilena, pero que fue justificado por el gobierno mexicano con el argumento que el promedio de duración de la vida laboral activa se ha venido incrementando y ya es superior a los 35 años.



pensión, puede elegir la forma en que desea recibir los beneficios de su ahorro, destinando los recursos de su cuenta individual a la contratación de una Renta Vitalicia en su favor y de sus beneficiarios, en una aseguradora especializada; o también puede ajustarse a un plan de retiros programados, que se calculará en función del saldo acumulado en la cuenta individual y de la esperanza de vida del grupo familiar.<sup>200</sup>

#### **a) Renta Vitalicia (con Seguro de Supervivencia)**

Si el trabajador opta por la Renta Vitalicia, como una modalidad para pensionarse, contratará con una compañía de seguros a través de su AFORE, la cual pagará al asegurado una cantidad como pensión mientras viva, a cambio de que éste le entregue el saldo acumulado en su cuenta de ahorro para el retiro. Asimismo, el pensionado contratará con dicha aseguradora un Seguro de Supervivencia, con cargo a la cuenta individual, para que a su muerte sus beneficiarios puedan recibir la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero, mediante la renta que se asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones.<sup>201</sup>

#### **b) Retiros Programados**

Si el asegurado no opta por contratar con una aseguradora, podrá mantener sus fondos en la AFORE que maneje su cuenta individual y optar por "retiros programados", es decir, la modalidad de obtener una pensión que implique fraccionar el monto total de los recursos de la cuenta individual para recibir

---

<sup>200</sup> La primera generación de jubilados bajo el nuevo sistema de pensiones se espera en aproximadamente 25 años.

<sup>201</sup> En el Decreto de Reformas a la NLSS del 20 de diciembre de 2001, se precisa que el seguro de supervivencia que cubre las prestaciones económicas para los beneficiarios se deberá contratar por el IMSS a partir de la muerte del pensionado y no desde el otorgamiento de esta pensión de origen, pues esto representaba una verdadera sangría de recursos hacia las AFORES.

mensualmente una parte de su fondo acumulado mientras éste tenga saldo. El monto dependerá de su ahorro acumulado al retirarse y de su esperanza de vida.

Esta modalidad operará siempre y cuando el monto de su cuenta permita que dichos retiros programados sean por lo menos equivalentes a la pensión mínima garantizada de un salario mínimo general del correspondiente al DF indexado y la prima del seguro de sobrevivencia.

## **VARIANTES DE LA PENSIÓN DE RCV**

### **a) Pensión de RCV garantizada**

Cuando el trabajador cumpla con la edad y semanas cotizadas y, empero, los fondos de su cuenta individual no sean suficientes para contratar una pensión (renta vitalicia o retiros programados), el gobierno federal cubrirá la diferencia y el asegurado tendrá acceso a una "pensión garantizada", es decir, a una pensión equivalente a un salario mínimo mensual general correspondiente al DF. La pensión se otorgará bajo la forma de retiros programados y se pagará por el propio IMSS.<sup>202</sup>

### **b) Pensión de RCV anticipada**

El asegurado podrá pensionarse antes de cumplir las edades requeridas, siempre y cuando la pensión que se calcule en el sistema de renta vitalicia

---

<sup>202</sup> Esta pensión se suspenderá cuando el trabajador se reincorpore al régimen obligatorio.

sea superior en más del 30 % de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.<sup>203</sup>

## **OTROS SUPUESTOS**

1. Cuando el trabajador tenga la edad para pensionarse pero no cumpla con las 1,250 semanas de cotización, tendrá derecho a que se le devuelvan los fondos de su cuenta individual, los cuales podrá retirar en una sola exhibición o, bien, podrá seguir cotizando hasta cubrir las 1,250 semanas requeridas para acceder a una pensión.<sup>204</sup>

2. Si cumple el requisito de la edad pero cuenta sólo con 750 semanas de cotización, tendrá únicamente derecho a que se le otorgue el servicio médico por parte del IMSS, es decir, tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.

3. Los afiliados al IMSS antes del 1 de julio de 1997 tendrán la opción de elegir su pensión conforme al Nuevo Sistema de Pensiones o al anterior sistema. En este último caso, obtendrán su pensión del IMSS y podrán retirar el dinero acumulado en la Cuenta de Retiro (SAR) desde 1992 hasta junio de 1997. También podrán retirar el saldo acumulado en la subcuenta de aportaciones voluntarias.

---

<sup>203</sup> Artículo 158 de la NLSS.

<sup>204</sup> Artículo 154 de la NLSS.

## 2. PENSIÓN DE INVALIDEZ Y VIDA

El seguro de invalidez y vida (IV) implicó sólo un cambio en la Nueva Ley del Seguro Social en cuanto a la separación del seguro, pero no existe un cambio radical ni considerable. Los riesgos que se protegen son la invalidez y la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, diferentes a los riesgos de trabajo.<sup>205</sup>

### A) SEGURO DE INVALIDEZ

En términos de la NLSS, existe invalidez cuando el asegurado se encuentre imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad deriva de una enfermedad o accidente no profesionales.<sup>206</sup> La invalidez puede ser temporal, cuando existe posibilidad de recuperación para el trabajo, o definitiva cuando la invalidez es permanente. Las prestaciones que comprende el seguro de invalidez son: pensión temporal, pensión definitiva, asignaciones familiares, ayuda asistencial, asistencia médica.<sup>207</sup>

La declaración de invalidez es determinada por el IMSS y para tener derecho a ella se requiere de 250 cotizaciones semanales. Si el dictamen

---

<sup>205</sup> En el seguro de "riesgos de trabajo", si el trabajador queda inválido recibirá el 100 % de su último sueldo durante el tiempo que el IMSS tarde en determinar si se trata de una invalidez temporal o permanente. Este periodo no puede exceder de un año. Si la invalidez se considera permanente, el IMSS determinará si es parcial o total. Si es total, el trabajador recibirá una pensión equivalente al 70 % de su último salario. Por invalidez parcial, la pensión se ajustará al grado de invalidez. En caso de muerte, los beneficios para la familia promedio con 3 hijos serán del 70 % del último salario recibido por el difunto.

<sup>206</sup> Artículo 119 de la NLSS.

<sup>207</sup> La pensión temporal es cubierta por el propio IMSS. En el seguro de invalidez y vida, la asistencia médica es en los términos del seguro de enfermedades y maternidad.



determina el 75 % o más de invalidez, sólo se requerirán 150 semanas de cotización.<sup>208</sup>

La pensión de invalidez definitiva obliga al trabajador a contratar con la institución de seguro que elija un seguro de renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia. Estos seguros se pagan con cargo a recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez más los recursos complementarios aportados por el IMSS (suma asegurada) necesarios para financiar la pensión; por tanto, el IMSS calculará el monto constitutivo<sup>209</sup> requerido para la contratación de los seguros mencionados y a este monto se restará el saldo acumulado en la cuenta individual del asegurado y la diferencia positiva será la suma asegurada que el IMSS deberá entregar a la institución de seguros para la contratación de tales seguros.<sup>210</sup>

La cuantía de la pensión de invalidez es equivalente al 35 % del promedio de los salarios correspondientes a las últimas 500 semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la misma, o las que tuviere siempre que sean suficientes para ejercer el derecho, actualizadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.<sup>211</sup> La prima para este seguro alcanza un 2.5 % del salario base de cotización, que se cubre de manera tripartita.

---

<sup>208</sup> En la NLSS se incrementaron a 250 las cotizaciones requeridas para la pensión de invalidez cuando con la anterior se requerían 150 cotizaciones, es decir, que aquellos que tengan una invalidez necesitarán en lugar de 3 ahora 5 años para aspirar a una pensión.

<sup>209</sup> Se acuerdo con el artículo 159, fracción VI, de la NLSS, el monto constitutivo es la cantidad de dinero que se requiere para contratar la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia con una institución de seguros.

<sup>210</sup> Los recursos para integrar el monto constitutivo provienen de la cuenta individual (RCV) y la suma asegurada (recursos que el IMSS entrega a la institución de seguro, que consiste en la cantidad que resulta de restar al monto constitutivo el saldo de la cuenta individual del trabajador).

<sup>211</sup> En el Decreto de Reformas a la LSS del 20 de diciembre de 2001, se incorporó al artículo 141: "o las que tuviere siempre que sean suficientes para ejercer el derecho".

## **VARIANTE DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ**

### **Pensión de invalidez garantizada**

El Estado asegura en el supuesto de invalidez una pensión mínima cuyo monto mensual será equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al INPC, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.

Si la cuantía es menor a la pensión garantizada, el Estado aportará la diferencia para que el trabajador adquiera una pensión vitalicia. Ninguna pensión de invalidez será menor a la pensión mínima garantizada.

Si el declarado en estado de invalidez permanente no reúne el número de cotizaciones requeridas, puede retirar, en el momento que desee, el saldo de su cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en una sola exhibición.<sup>212</sup>

### **B) SEGURO DE VIDA**

El seguro de vida es el nuevo nombre que se da al seguro que antes se llamaba de "muerte". Los riesgos protegidos por este seguro son la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez. No hay cambio en las prestaciones; continúan las del seguro anterior: pensión de viudez, orfandad, ascendientes, ayuda asistencial a la viuda y asistencia médica.

---

<sup>212</sup> Artículo 122 de la NLSS.

Los requisitos para tener derecho a las prestaciones del seguro de vida son: tener el asegurado que fallece 150 cotizaciones semanales o gozar de una pensión de invalidez.

En el caso de que el fallecido hubiera estado pensionado por RCV o Invalidez, se otorgan a los beneficiarios las pensiones con cargo al seguro de sobrevivencia que contrató el pensionado.

Cuando se trata del fallecimiento de un trabajador activo, previa la solicitud al IMSS del monto constitutivo, los beneficiarios contratan una renta vitalicia con la aseguradora.

Las pensiones de vida de los sobrevivientes del pensionado o del asegurado activo son iguales y se otorgarán por la institución de seguros que elijan los beneficiarios para la contratación de su renta vitalicia, siempre que se cubran los siguientes requisitos:

- Tendrán derecho a la pensión de viudez: la esposa del asegurado o pensionado, la concubina (sólo una y con una relación mínima de cinco años, salvo si hay hijos y que los concubinos no estén casados), viudo o concubinario que dependiera económicamente<sup>213</sup>. La cuantía de la pensión de viudez es del 90 % de la pensión por invalidez o de la que se asigna al pensionado, tomando en cuenta sólo la cuantía básica.<sup>214</sup>
- Pensión de orfandad. Los hijos menores de dieciséis años, mayores de 16 y menores de 25 años, si estudian en planteles del sistema

---

<sup>213</sup> No se establece nada en relación con la dependencia ni cuánto tiempo ni en qué porcentaje.

<sup>214</sup> Además se otorga una ayuda asistencial (equivalente al 20 % de la pensión de viudez) a la viudo o viuda pensionados cuando requieran ineludiblemente que los atienda otra persona, y que esto sea constatado por un médico.

educativo nacional y tomando en consideración las condiciones económicas, familiares y personales, siempre que no hubieran sido sujeto del régimen obligatorio. La cuantía de la pensión es del 20 % de la pensión por invalidez o de la que se asigna al pensionado, tomando en cuenta sólo la cuantía básica. Si es huérfano de ambos: 30 % y, si los padres estaban afiliados al IMSS, el huérfano recibirá 50 % de la pensión por invalidez.

- **Pensión a los ascendientes.** Se otorgará siempre que no exista viuda (o concubina) o huérfanos, y éstos dependieran económicamente del asegurado o pensionado por invalidez del fallecido. La cuantía es igual al 20 % de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer o de la que le hubiera correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez.

La forma en que se garantiza que sea eficaz todo lo que hasta el momento se ha expuesto, es a través de órganos preexistentes en ambos caos, los cuales se denominan "contralores".

## **2.2.5. ÓRGANOS CONTRALORES**

### **A) Chile**

El control y vigilancia de las AFP se realiza por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). La SAFP tiene el carácter de autoridad técnica; es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio y se rige por un estatuto orgánico especial. Se

relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.<sup>215</sup> Su máxima autoridad es el superintendente.<sup>216</sup>

Corresponde a la SAFF la mayor responsabilidad dentro del nuevo sistema, pues su función central es supervisar y coordinar el funcionamiento de todos los entes operacionales participantes; comprende el control de las áreas financieras, actuarial, jurídica y administrativa.

En este contexto, la SAFF se ocupa de las siguientes funciones principales:<sup>217</sup> autorizar la constitución de las AFP, fiscalizar su funcionamiento y vigilar que las prestaciones se otorguen a los afiliados e intervenir en caso de liquidación; fijar la interpretación de la legislación y reglamentación del nuevo sistema y dictar normas generales para su aplicación; fiscalizar la constitución, mantenimiento, operación y aplicación del Fondo de Reserva de Fluctuación de Rentabilidad y del Encaje y la inversión de los recursos destinados a dichos fondos; fiscalizar la inversión de los recursos de los Fondos de Pensiones y la composición de la cartera de inversiones; difundir información hacia los afiliados, especialmente aquella relacionada con la rentabilidad de los fondos, costos de los servicios y sobre las prestaciones; realizar estudios técnicos y asesorar a las autoridades del gobierno sobre el comportamiento del nuevo sistema.

Asimismo, está facultada para imponer sanciones (multas, suspensiones y disoluciones) en concordancia con las disposiciones legales y reglamentarias. En contra de las resoluciones que emite la SAFF, existe la posibilidad de reclamar ante la Corte la apelación respectiva.

---

<sup>215</sup> Artículo 93 del DL 3.500.

<sup>216</sup> El superintendente es designado por el Presidente de la República. La SAFF está sometida a la fiscalización de la Contraloría General de Chile en lo que concierne a sus cuentas de entradas y gastos.

<sup>217</sup> Artículo 94 del DL 3.500.

Interactúan con la SAFF diversos organismos, como el Banco Central de Chile, que fija los límites máximos de inversión en los instrumentos que componen la cartera de los Fondos de Pensiones y asume la custodia de los títulos representativos de las inversiones. La Comisión Clasificadora de Riesgo tiene estas funciones: aprobar, modificar o rechazar los instrumentos representativos de capital, deuda y cobertura de riesgos susceptibles de ser adquiridos con recursos de los Fondos de Pensiones, y asignarles una categoría de riesgo en el marco fijado por la Ley; establecer los procedimientos específicos de aprobación de títulos, acciones, cuotas de fondos de inversión e instrumentos representativos de capital y operaciones de cobertura de riesgo financiero; y establecer las equivalencias entre las clasificaciones de instrumentos realizadas por entidades clasificadoras internacionales y las categorías de riesgo definidas por la Ley.<sup>218</sup> La Superintendencia de Valores y Seguros participa en conjunto con la SAFF en la determinación de las bases técnicas para el cálculo de las pensiones de invalidez y sobrevivencia; entrega información a ésta sobre las AFP, rentas vitalicias concedidas por las Compañías de Seguros de Vida y tasas de interés aplicados a ellas; y colabora con la Comisión Clasificadora de Riesgo proporcionando información sobre las sociedades anónimas nacionales e internacionales, cuando corresponde.<sup>219</sup> La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras supervisa y entrega información sobre

---

<sup>218</sup> Surge en 1985 incorporada en el esquema organizacional de la SAFF en lo administrativo. En 1990, cambia su naturaleza jurídica, otorgándosele personalidad jurídica y patrimonio propio. Además se aumentó su composición privada al excluir al representante de Banco Central de Chile. Está conformada por los superintendentes de Administradoras de Fondos de Pensiones, de Bancos e Instituciones Financieras y de Valores y Seguros, y cuatro representantes de las AFP.

<sup>219</sup> Es un organismo estatal ubicado en el ámbito del Ministerio de Hacienda. Respecto de sus funciones y responsabilidades propias, supervisa los estados financieros en todas las sociedades anónimas constituidas en el país. En este papel, interviene en las Compañías de Seguros de Vida que otorgan rentas vitalicias, en la gestión administrativa interna de las AFP, en las empresas donde el nuevo sistema tiene inversiones, en las empresas de depósitos de valores en cuanto a la custodia de títulos de inversión.

las actividades de las AFP respecto de los recursos invertidos en títulos financieros y depósitos en este sector.

## **B) MÉXICO**

La regulación, supervisión, control y vigilancia de las AFORES y del nuevo sistema de pensiones en la parte operacional es realizada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).<sup>220</sup> La CONSAR es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y está integrada por representantes de entidades del gobierno federal, los institutos de seguridad social involucrados y de organizaciones nacionales de trabajadores y patrones. Sus órganos de gobierno son: Junta de Gobierno y el Comité Consultivo y de Vigilancia, los cuales también están representados tripartitamente.

La CONSAR tiene como facultades discrecionales, entre otras: autorizar la organización y operación de las AFORES, sus requisitos mínimos, modificación del porcentaje de inversión; autorizar la organización y operación de las SIEFORES, así como sus regímenes de inversión, el establecimiento de límites a las inversiones cuando se concentren en un mismo ramo de actividad económica, o se constituyan riesgos comunes para una sociedad e inversión, modificación o suspensión de los programas de publicidad de las AFORES; establecer medidas tendientes a evitar el uso indebido de información privilegiada y de conflictos de interés en la administración de los recursos del fondo para el retiro. Asimismo, cuenta con facultades para emitir reglas, conducir inspecciones, imponer multas y sanciones y sugerir procesos judiciales.

---

<sup>220</sup> La CONSAR era un órgano ya conocido en los sistemas de ahorro, pero ahora tiene un fortalecimiento en sus funciones de autoridad.

La LSAR de 1996 fortaleció su calidad de autoridad al otorgarle autonomía técnica (administrativo y financiero), facultades ejecutivas (la posibilidad de cumplimentar sus propias decisiones) y competencia funcional propia (esfera de facultades propias y específicas justificada de su existencia como órgano autónomo). En este orden, la CONSAR posee completa autoridad sobre las AFORES, SIEFORES y participantes del nuevo sistema de pensiones en la medida en que las actividades de dichas personas estén relacionadas con el sistema.<sup>221</sup>

La Junta de Gobierno, máximo órgano de decisión de la CONSAR tiene como objetivo vigilar el cumplimiento de la normatividad establecida por la Ley y el funcionamiento de los participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro a fin de determinar el estado que guardan los recursos, así como decidir las medidas correctivas y sanciones en caso de incumplimiento a la ley.<sup>222</sup>

Los miembros de la Junta son: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la preside y es la máxima autoridad administrativa de la Comisión; dos vicepresidentes de la CONSAR y once vocales; el Subsecretario de la SHCP; el gobernador del Banco de México; el Secretario del Trabajo y Previsión Social; los directores generales del IMSS, ISSSTE e INFONAVIT; los presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; y, dos representantes sindicales y uno patronal, nombrados por el secretario de la SHCP.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> Estas facultades discrecionales se aumentaron aún más con la reforma del 10 de diciembre de 2002 a la LSAR.

<sup>222</sup> Bajo el anterior SAR, en la Junta de gobierno de la CONSAR participaban exclusivamente entidades gubernamentales.

<sup>223</sup> Artículo 7 de la LSAR.



Por su parte, el Comité Consultivo y de Vigilancia tiene como objetivo velar por los intereses de las partes involucradas, con el fin de que guarde armonía y equilibrio para el mejor funcionamiento del sistema. Está conformado por: 6 representantes sindicales; 6 representantes patronales; el presidente de la CONSAR; un representante de la SHCP; uno de la STPS; uno del Banco de México; y, uno del IMSS, ISSSTE e INFONATIV. Este órgano tiene un poder de decisión limitado, pues sólo conoce determinados asuntos y "emite opiniones".

Las autoridades financieras supervisan la solvencia de las Sociedades de Inversión en las que se invierten los recursos para el retiro.<sup>224</sup>

Hasta aquí queda concluida la descripción de las características del nuevo sistema de pensiones en ambos países. A continuación se entra al análisis de cómo se dio la recepción del modelo chileno en el caso mexicano.

### **2.3. LA RECEPCIÓN DEL MODELO CHILENO EN EL CASO MEXICANO**

Para finalizar este capítulo, a continuación se presentarán algunas de las características de la recepción del modelo chileno, poniendo especial acento en los hechos que evitaron instaurarlo cabalmente.

---

<sup>224</sup> En la actual Ley del SAR se fusionaron los comités técnico consultivo y de vigilancia. El primero emitía opinión a la Junta de Gobierno, respecto al establecimiento de lineamientos generales de política a seguir por los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y el segundo, se encargaba de vigilar el desempeño de las funciones operativas de la CONSAR y de supervisar que los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro cumplieran con las leyes establecidas para el funcionamiento del sistemas.

Es conveniente destacar que el DL 3.500 en 1980 se componía de XI Títulos que servían de marco para 97 artículos y 16 transitorios. En 1995, año en que se instauró el modelo en el sistema de pensiones mexicano, el decreto constaba ya de XV Títulos, con 160 artículos y 18 transitorios. En razón de ello, el análisis de la recepción del modelo se basa en las disposiciones e instituciones vigentes en Chile en 1995.

La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano tiene el carácter de recepción homogénea debido a que el conjunto sistemático de disposiciones importadas provienen de un país cuyas vinculaciones históricas, son similares o semejantes a las de México como país receptor. Asimismo, se trata de una recepción parcial y diferenciada ya que se importaron sólo algunas reglas e instituciones determinadas del modelo y a otras se les imprimieron variantes.

Por lo que hace a las disposiciones o instituciones importadas, se encuentran la creación de cuentas individuales, las contribuciones obligatorias, las nuevas empresas encargadas de la administración de los fondos capitalizados, (AFP y AFORE). Asimismo, la incorporación de la actividad de la industria aseguradora, para cubrir tanto la administración de las rentas vitalicias, como los riesgos de invalidez y fallecimiento. También los organismos contralores en el ámbito estatal (SAFP O CONSAR) y, la modificación o ampliación de las funciones de organismos existentes para adecuarlos al nuevo modelo. De la estructura del nuevo sistema de pensiones se deducen como características relevantes el cambio en la forma de financiamiento y en el otorgamiento de los beneficios.

Con relación a los aspectos que sufrieron variantes significativas, se encuentran los siguientes: la organización del nuevo sistema de pensiones; el "cierre" del antiguo sistema; las opciones dadas a los actuales asegurados

para quedarse en el antiguo sistema y pasarse al nuevo; el bono de reconocimiento; las cotizaciones del patrón y del asegurado; la cuenta individual; el tipo de administración del sistema; y las modalidades de pensionarse, entre otros.<sup>225</sup>

- En Chile, el nuevo sistema de pensiones implicó una reforma profunda al régimen anterior. El modelo no fue un cambio aislado, sino un elemento más dentro de una reforma institucional mayor que la seguridad social que involucró muchos aspectos de la vida nacional de ese país, de tal forma que simultáneamente con el régimen de pensiones se crearon otros instrumentos legales para resolver la salud previsional y la vivienda social, beneficios que antes estaban unidos en un mismo sistema de pensiones y que por lo tanto competían por financiamiento con éste. En México, no se hizo una reforma estructural sino diferenciada para los distintos seguros que existían y, particularmente respecto del ramo de pensiones de vejez, empero el nuevo sistema sí considera otros aspectos asistenciales, como se puede observar en la integración de la cuenta individual.
- Respecto de la organización del sistema, en México se colocó al IMSS como una entidad principal en la aplicación de la reforma, tanto en la formalidad de la afiliación única al sistema de seguridad social como en la administración concreta del nuevo sistema, mientras que en Chile se privatizó por completo.

---

<sup>225</sup> José Piñera, ministro del Trabajo y Previsión Social cuando se instauró el nuevo sistema y actual promotor del mismo en diferentes países, consideró en aquel entonces que el modelo era universal, pero al notar las “distorsiones” en las reformas de otros países predijo que esos sistemas fracasarían y serían reemplazados por el modelo chileno puro. Sin embargo, cuando se dieron más reformas, entre ellas, la de México, Piñera cambió su postura argumentando que el modelo que él defiende es la cuenta individual, que es el elemento esencial

- El programa de vejez y cesantía en edad avanzada fue sacado del IMSS y transferido al nuevo sistema; el instituto conserva la administración del seguro de invalidez y muerte (así como otros programas de seguridad social). En Chile, el modelo aplica a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, en forma absolutamente privada.
- En cuanto a la libertad de elección entre el sistema antiguo y el nuevo, en el caso mexicano no se otorgó dicha libertad ya que todos los asegurados al tiempo de la reforma más los que ingresaron al mercado laboral a partir del 1 de julio de 1997 se incorporaron al nuevo sistema, mientras que en Chile, sólo se hizo obligatorio para los que ingresaron a la fuerza laboral después de 1982.
- El sistema mexicano, a diferencia del chileno no contempló un reconocimiento de derechos explícito a los trabajadores que ya cotizaban al régimen antiguo (bono de reconocimiento); pero a cambio concede opciones al momento de pensionarse por vejez, esto es, que al final de la vida activa el trabajador podrá elegir entre una pensión obtenida a través del mecanismos del nuevo sistema o aquélla que hubiese percibido si hubiera permanecido en el sistema antiguo, o sea, podrá elegir la que más le convenga.
- En el esquema de cotizaciones, en el caso mexicano se requiere cotizar más de 24 años superando al período de 20 años que considera el modelo chileno.

- En el caso mexicano, el patrón es copartícipe de la constitución del fondo para el retiro, mientras que en el chileno se eliminó la cotización por parte de éste.<sup>226</sup>
- La “cuota social” que se deposita en la cuenta individual del trabajador existe en el caso mexicano y no así en el chileno.<sup>227</sup>
- En la integración de la cuenta individual y el esquema de prestaciones en el caso mexicano, la cuenta individual no sólo abarca aspectos pensionales (el seguro de retiro) sino también de vivienda y financia prestaciones de vejez que incluye la modalidad de cesantía en edad avanzada, además de que sirve también para cubrir otros beneficios parciales relacionados con el desempleo (el menor valor entre el 10 % del saldo o el equivalente a 75 días de salario cotizado), es decir, se permiten retiros parciales de la cuenta individual.
- En el caso mexicano, las administradoras de pensiones a diferencia de Chile tienen una naturaleza múltiple (pueden ser privadas, públicas –IMSS- y mixtas).
- La administración e inversión de los fondos en el sistema mexicano está dividida. La operación de las cuentas individuales está a cargo de las AFORES entidades de giro exclusivo cuya elección la realiza un trabajador, mientras que la administración de los fondos está a cargo de Sociedades de Inversión ligadas a las mismas (SIEFORES). Este esquema constituye una variación novedosa respecto del modelo

<sup>226</sup> En México se argumentó que el promedio de duración de la vida laboral activa se ha venido incrementando y ya es superior a los 35 años, razón por la cual incrementaron el periodo de las cotizaciones.

<sup>227</sup> La cuota social es criticada por los creadores del modelo chileno al considerar que debilita el vínculo entre los esfuerzos y los beneficios, que es una de las grandes fallas de cualquier sistema público.

chileno, y constituye el primer paso hacia la construcción de mercados de capitales profundos, mientras como se recordará, en el sistema chileno ambas operaciones son realizadas por las AFP.

- El IMSS es el ente que recoge las cotizaciones mensuales y las entrega a cada AFORE dentro de los 10 días siguientes a su recaudación, adquiriendo de esta manera un rol relevante, mientras que en Chile las cotizaciones se recaudan mediante las AFP.<sup>228</sup>
- En México sólo existen dos modalidades para pensionarse pues no se importó la modalidad denominada "renta temporal con renta vitalicia diferida" que opera en Chile. Asimismo, en el caso mexicano la edad de retiro es de 65 ó 60 para vejez y cesantía respectivamente, sin distinción de género, mientras que en Chile está diferenciado.
- En el caso mexicano los fondos de invalidez y vida son administrados por el IMSS y éste mismo dictamina la invalidez, pero las pensiones que se derivan de ese seguro son contratadas con compañías de seguros como en Chile, aunque en este país el dictamen de invalidez es determinado por Comisiones Médicas creadas exprofeso.

Las variaciones que en México se imprimieron al modelo chileno han sido de gran impacto, tanto por la celeridad con que se ha venido desarrollando el proceso de implantación como con la fuerza de los cambios. Respecto de estas variaciones, se esgrimieron como argumentos los siguientes:

---

<sup>228</sup> Se consideró en su momento, que esto permitió sortear las eventuales oposiciones a la política gubernamental en la materia.

En primer lugar, que en el caso mexicano se optó por cerrar totalmente en antiguo sistema, evitando con ello, que los trabajadores actuales siguieran cotizando en él, presentando como ventaja, de acuerdo con el discurso oficial, un sistema de pensiones más unificado.<sup>229</sup> En segundo, el que el IMSS recaude y transfiera los recursos de los trabajadores a la AFORE de su elección, con apoyo en una base de datos SAR centralizada, reduce los costos administrativos.<sup>230</sup> En tercero, se argumentó que el esquema mexicano no requiere, como en el caso chileno de los "Bonos de Reconocimiento", calcular el valor presente de las aportaciones pasadas o de los beneficios futuros esperados, porque reconoce los derechos adquiridos de los trabajadores, sin dar margen a una interpretación legal sobre el valor de éstos, por tal motivo no se otorgaron dichos bonos y al final, el trabajador podrá elegir la pensión más alta entre la del antiguo sistema y la del nuevo. En cuarto, la creación de las SIEFORES constituye la novedad del esquema mexicano, porque corresponde a éstas a través de su comité tomar las decisiones sobre las inversiones de los recursos. Este mecanismo reconoce distintas funciones que ocurren en el nuevo sistema y permite la existencia de economías a escala en lo que se refiere al manejo operacional de las cuentas individuales.<sup>231</sup>

Los aspectos que no se importaron son: la "rentabilidad mínima", la renta temporal con renta vitalicia diferida, la cuenta de indemnización, la cuota mortuoria, entre algunas, aunque tampoco formaban parte del modelo original chileno. Es posible que en el esquema mexicano posteriormente sean incorporados algunos de estos aspectos, como lo hizo Chile y, muestra de ello, son las modificaciones del 10 de diciembre de 2002 a la LSAR, con

---

<sup>229</sup> El modelo chileno se permite a la fuerza laboral actual permanecer en el antiguo sistema, es decir, a los trabajadores de la transición. Este subsiste aunque desfasado.

<sup>230</sup> Se ha criticado por parte de la literatura chilena que la recaudación por parte del IMSS y la creación de su propia AFORE, se llama competencia desleal.

<sup>231</sup> Véase, CERDA, Luis *op. cit.* y SALES SARRAPY, *op. cit.*

la incorporación de la llamada "Subcuenta de Aportaciones Complementarias de Retiro" y la ampliación del mercado de capitales, las inversiones en instrumentos extranjeros, entre otros, fenómenos vividos en el caso chileno.

El discurso gubernamental chileno desde un principio aceptó que el nuevo modelo es un sistema dentro de la economía de mercado, por ello, sus principios responden a dicho mercado: administración privada, libertad de elección, competencia, rol subsidiario del Estado en cuanto a los beneficios sociales, mientras que el mexicano, si bien argumentó que el nuevo sistema pretende generar ahorro interno, desarrollar la economía del país y crear empleos con la inversión de los recursos de los trabajadores, también lo es que no se aceptó expresamente y sistemáticamente negó que se trate de un sistema "privatizador" (aunque sea selectivo) que traslada al mercado las partes rentables de beneficios y servicios sociales, pues se adujo, que el nuevo sistema sólo plantea un cambio en las formas jurídicas de financiar y prestar los servicios institucionales, de tal suerte, que conserva los principios originales y naturaleza de la seguridad social mexicana: justicia social, principios humanistas, solidarios, universales y la naturaleza tutelar de los derechos de los trabajadores y redistribuidora del ingreso.<sup>232</sup> Como puede observarse, la reforma en el caso mexicano tuvo distintas intenciones tanto declaradas como ocultas.

Para finalizar, es obligado recordar que el modelo chileno se diseñó e instauró durante la época de un gobierno militar, que afectó todos los ámbitos de la actividad chilena (caracterizada por la liberación de la economía y la eliminación de la intervención estatal en todo orden de cosas) y aplicó los postulados de la ciencia económica a las instituciones

---

<sup>232</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, "La Reforma a la Seguridad Social en México", *III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1996, p. 74.



nacionales,<sup>233</sup> que alteró, por ende, la naturaleza del sistema de pensiones porque era más acorde con el sistema económico y social implantado en ese tiempo, es decir, corresponde a un cambio completo de la seguridad social, en tanto que ha sido integral y con un proyecto nacional. Adicionalmente, la fuente primaria directa del nuevo sistema se encuentra en la Constitución Política de ese país. En el caso mexicano, sin reformar la Carta Magna, se diseñó la reforma de los seguros del IMSS en el marco de una crisis caracterizada por desequilibrios internos, deuda externa, déficit del poder adquisitivo del salario, desempleo y crecimiento del empleo informal y baja productividad y un sector financiero afectado en 1994; se abrió el sistema de pensiones el sector privado preferentemente para la administración de las aportaciones de seguridad social que -aunque se niegue- desvirtuó la naturaleza pública de tales aportaciones<sup>234</sup>, por más que se haya argumentado que el diseño respetó las políticas laborales y un marco jurídico referente a los derechos constitucionales de los pensionados. Por lo anterior, el modelo mexicano presenta una característica híbrida, vinculada a dos tipos de derechos, cuya visión es distinta: El Derecho Social y el Derecho Privado.<sup>235</sup> En efecto, en México no resultaba fácil instaurar cabalmente el modelo chileno, a causa del Artículo 123 constitucional, razón por la cual aparecen elementos híbridos o simplemente no fueron excluidos algunos (por ejemplo la aportación del patrón), porque hubieran encontrado el total

---

<sup>233</sup> Después del golpe de Estado de 1973, la Junta Militar llevó a cabo dos programas: el de la Restauración capitalista (la liberación de los precios y la supresión de todos los controles y reducción sustancial del gasto público) y el Recuperación y consolidación de la economía. Esta situación explica, quizá, por qué la reforma privatizadora chilena a principios de la década de los ochenta, no tuvo una influencia significativa.

<sup>234</sup> La administración de las aportaciones de la seguridad social fue el principal aspecto cuestionado por la literatura no oficial al considerar que tal medida fue anticonstitucional ya que el Artículo 3 Constitución Política Mexicana establece que “La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas”.

<sup>235</sup> El carácter híbrido del modelo mexicano también se observa en el hecho de que el IMSS conserva el manejo de los seguros de invalidez y vida, así como los otros: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad. Los promotores del nuevo sistema de pensiones mexicano aducen que el carácter híbrido de éste tiene la ventaja de incorporar la creatividad que se genera por la competencia en el mercado, pero demanda un control de la autoridad sobre esta actividad.

rechazo de la sociedad, por ello, en aras de conseguir el tan anhelado ahorro interno y crecimiento de la economía se imprimieron las variantes jurídicas y financieras que distinguen el sistema mexicano del modelo chileno.

Es cierto que al vivir en un mundo interdependiente y comunicado permite y obliga a analizar las experiencias de otros países, pero también lo es que cada país tiene una historia e idiosincrasias políticas propias y que no son aceptables las soluciones importadas, sino las nacionales. En este sentido, independientemente de la efectividad que haya tenido o vaya a tener el modelo chileno, no puede asegurarse que en México tendrá los mismos resultados, ni siquiera parecidos, en razón de que la economía y cultura mexicana es muy distinta. Baste recordar que en Chile tienen menos de 15 millones de habitantes en todo el país y México tiene más que eso sólo en la Ciudad de México.

## CAPÍTULO 3

### FUNDAMENTOS DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

En el discurso gubernamental los objetivos de la reforma al sistema de pensiones: mejorar significativamente el nivel de éstas para dar una pensión digna a los trabajadores y generar ahorro interno para canalizarlo hacia actividades productivas rentables, fueron argumentos capitales para la instauración y promoción del nuevo sistema de pensiones. Se adujo como sustento una concepción que privilegia la libertad, la participación y responsabilidad de los trabajadores en el cumplimiento de sus obligaciones pensionales y, al mismo tiempo, valora la solidaridad de la sociedad con los más necesitados, virtudes que lo hacen superior al antiguo sistema ya que, adicionalmente, contribuye mediante sus mecanismos financieros a impulsar el ahorro y la inversión nacional.

En este contexto, en el presente capítulo se analizan los fundamentos conceptuales sobre los cuales se estructuró el nuevo sistema que, además, sirvieron para su sustentación en Chile y México. Algunos de éstos fundamentos están directamente relacionados entre sí y tuvieron como misión una amplia difusión de las bondades del modelo para generar confianza en él, así como señalar las ventajas para los trabajadores del presente y los pensionados del mañana.<sup>236</sup>

---

<sup>236</sup> Incluso algunos de ellos se contraponen, por ejemplo la promoción del ahorro y el aspecto de equidad debido a la forma en que se enfrenta el costo de la reforma.

A la luz de la descripción realizada en el capítulo segundo, sobre las características del nuevo sistema de pensiones en ambos países, se hace necesario revisar la manera en que se identifican estos fundamentos en el discurso teórico y en el aspecto formal-operativo, sin entrar por el momento a la valoración de cada uno de ellos en torno a su cumplimiento en el espacio real, pues este aspecto se discutirá en el capítulo siguiente.

El presente capítulo, se desarrolla en dos partes debido a que en algunos fundamentos del modelo es fácil distinguir los aspectos teóricos de los jurídicos y operativos y, en otros, no es posible, pues se trata de aspectos cuya operación práctica no es fácil de alcanzar a través de un marco formal.

### **3.1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y JURÍDICO-OPERATIVOS**

#### **3.1.1. PARTICIPACIÓN ACTIVA DEL TRABAJADOR**

Este fundamento se enfoca a destacar que la libertad de elección y decisión de los individuos así como el vínculo entre el esfuerzo personal y la recompensa son aspectos de la naturaleza y conducta del hombre. En razón de ello, el nuevo sistema de pensiones privilegia: la libertad de elección, la propiedad y el papel activo del trabajador.

##### **3.1.1.1 Argumentación teórica**

Sobre la libertad de elección, se argumentó que uno de los anhelos más preciados del hombre, es lograr el máximo grado de libertad individual a fin de expresar sus preferencias personales. Se adujeron distintas preferencias personales de la gente en, prácticamente, todas las decisiones que debe

tomar en la vida, debido a ello, en materia de pensiones, hay personas que quieren trabajar más allá de determinadas edades y otras quieren trabajar menos; hay personas que tienen un enorme temor ante una vejez insegura con escasos recursos y estarían dispuestas a sacrificarse más durante la vida activa para asegurarse una vejez con una pensión mayor, y hay otras que viven con mayor intensidad el presente y no se preocupan mayormente del futuro y así sucesivamente. Por eso, se adujo que el nuevo sistema de pensiones permite expresar esas diferencias en forma fluida como decisiones personales.<sup>237</sup>

En torno a la propiedad, se señaló que el derecho de propiedad privada induce en forma natural a los individuos a la acumulación de riqueza y, en el caso del nuevo sistema, la propiedad sobre el saldo de la cuenta individual lleva a los afiliados a acumular una mayor cantidad de recursos en la misma, para así obtener una mejor pensión al momento de su retiro de la vida laboral, esto es, al estar directamente relacionado el nivel de las pensiones con los saldos acumulados en las cuentas individuales se da un claro incentivo individual para acrecentar dicho valor, pues el hombre se esfuerza más cuando ese esfuerzo se ve relacionado con una determinada recompensa (el esfuerzo personal implicado en el pago periódico de cotizaciones tiene una compensación directa en el nivel de la pensión a la cual puede acceder el afiliado). Por tanto, se esgrimió, que así se logra la indispensable conexión entre esfuerzo de una vida de trabajo y beneficios obtenidos, al incitar al afiliado a pagar puntualmente sus aportaciones, declarar su ingreso salarial total y eliminar la evasión, la mora y la subdeclaración del ingreso.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> PIÑERA, José, *La Revolución de las Pensiones en Chile*, Página Web del Cato Institute: <http://www.elcato.org/revolucion.html>, p. 4. VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, "La Reforma a la Seguridad Social...", *op. cit.*, p. 72.

<sup>238</sup> CHEYRE, Hernán V., "Análisis Comparativo del Antiguo Régimen...", *op. cit.*, pp. 152-153. Comentario de Daniel Lederman Andys, vicepresidente de Planeación de la Consar. Véase *Revista Laboral*, No. 55. México, 1997, p. 13.

Particularmente, se destacó como un aspecto fundamental del nuevo sistema de pensiones el papel eminentemente activo a desempeñar por el afiliado, aspecto observable en las múltiples decisiones que debe tomar en diversas materias en todo momento de su vida laboral en torno a su fondo de ahorro.<sup>239</sup>

Bajo los tres elementos enunciados (libertad de elección, propiedad y papel activo), se argumentó que en el nuevo sistema de pensiones el trabajador tiene libertad para abrir una cuenta individual desde el principio y él es el propietario de la misma.<sup>240</sup> Como propietario de sus recursos tiene el derecho irrestricto de elegir, en forma permanente e individual la institución administradora de sus ahorros; efectuar aportaciones voluntarias en cualquier momento para incrementar el fondo de su pensión; realizar depósitos en una cuenta de ahorro voluntario, cuyo saldo puede eventualmente ser traspasado a la cuenta individual; cambiarse de una administradora a otra transfiriendo sus fondos acumulados en su cuenta individual a la administradora de su preferencia; decidir en qué tipo de instrumentos invertir. Además, debido a la afiliación permanente, el trabajador no necesita cambiar de administradora cuando cambie de empleo.<sup>241</sup>

Asimismo, se adujo la libertad del trabajador para elegir la forma en que desea recibir los beneficios, pues puede optar por asumir el riesgo de longevidad al mantener la propiedad sobre el fondo acumulado en la cuenta

---

<sup>239</sup> CHEYRE, *La Previsión en Chile ayer...*, *op. cit.*, p. 177. CONSAR: "Nuevo Sistema de Pensiones del Seguro Social", *Revista Laboral*, No. 46, México, 1996. p. 18.

<sup>240</sup> En el caso mexicano, en el antiguo SAR el patrón abría la cuenta individual. En el actual sistema se considera que el trabajador tendrá el pleno conocimiento que su patrón le está efectuando las aportaciones correspondientes.

<sup>241</sup> En México el trabajador tiene acceso a las actividades de la SIEFORES en que invierte sus ahorros de las cuales puede elegir una o más de estas sociedades para que se inviertan sus recursos

individual (retiro programado) o, bien, traspasar este riesgo a una compañía de seguros (renta vitalicia) o escoger un periodo para mantener la propiedad sobre el fondo (renta temporal con renta vitalicia diferida),<sup>242</sup> y, por último, tener acceso permanente a la información sobre el estado de su cuenta individual y su rentabilidad financiera.

También se esgrimió como una posibilidad del afiliado el obtener una pensión y las prestaciones de ley, antes de cumplir las edades para esos supuestos, cuando el saldo total acumulado en la cuenta individual alcance para pagar una pensión con los porcentajes determinados en la ley. Se señaló que aun cuando no se cumplan los requisitos para pensionarse, el dinero ahorrado es del trabajador, es decir, el ahorro nunca se pierde y podrá retirarlo en una sola exhibición.<sup>243</sup>

La literatura oficial, afirmó que bajo estos elementos el nuevo sistema de pensiones lograría un gran dinamismo, pues reconoce la formación adquirida por el trabajador en cuanto a sus derechos y obligaciones pensionales; le confía la responsabilidad para decidir sobre las opciones más favorables en materia de instituciones y prestaciones y la responsabilidad tanto por la rentabilidad de las inversiones como también por los costos del ahorro en la administradora, en resumen, de acuerdo la dicha literatura se crea un incentivo natural para velar permanentemente por la forma en que se están administrando sus fondos.<sup>244</sup>

En general, se esgrimió que todo lo anterior configura una participación activa del trabajador en el proceso, pues no sólo contribuye al

---

<sup>242</sup> Esta modalidad sólo aplica en el caso chileno.

<sup>243</sup> CIEDESS, *Modernización de la Seguridad Social en Chile*, Santiago, 2002, p. 193. CONSAR, *Nuevo Sistema de Pensiones. Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y su funcionamiento*, Folleto, 1996.

<sup>244</sup> STARCK, "La propuesta chilena...", *op. cit.*, p. 127.

funcionamiento más eficiente del sistema sino, también permite a los beneficiarios utilizar los recursos acumulados en las respectivas cuentas de acuerdo a las preferencias individuales.<sup>245</sup>

### 3.1.1.2. Aspectos jurídico-operativos

El fundamento “participación activa del trabajador” en su modalidad de libertad de elección (tanto para escoger entre el antiguo sistema y el nuevo, como para elegir administradora o cambiarse entre éstas) se dio de diferente manera en ambos países.

En el caso chileno, se permitió a los trabajadores escoger entre el antiguo y el nuevo sistema. Sin embargo, esta elección estuvo influenciada por varios factores: 1) los incentivos concedidos por el Estado (aumento salarial del 18 % y reducción en las contribuciones); 2) el Bono de Reconocimiento y, 3) la difusión de la supuesta debilidad del sistema público frente al nuevo (promesa de pensiones más altas).<sup>246</sup> A los de nuevo ingreso al mercado laboral se negó tal libertad pues deben afiliarse obligatoriamente al nuevo sistema, mientras a los asegurados al tiempo de la reforma se dio un plazo de 5 años para decidir su permanencia entre el anterior y el actual.<sup>247</sup> En el caso mexicano, no se otorgó ninguna libertad porque todos los asegurados más los que ingresen al mercado laboral, deben incorporarse al nuevo sistema.<sup>248</sup> En este orden, la “libertad de elección” del modelo, en un país fue inducida a través de diversos

---

<sup>245</sup> CHEYRE, Hernán V., “Análisis Comparativo...”, *op. cit.*, p. 154 y SOLIS SOBERON, Fernando, “Las Pensiones”, *La Seguridad Social en México*, CIDE/FCE, 1999, p. 144.

<sup>246</sup> MESA-LAGO, “La Reforma Estructural de Pensiones en América Latina: Tipología, Comprobación de Presupuestos y Enseñanzas”, *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3ª. ed., OIT, Lima, 2001, p. 103.

<sup>247</sup> Artículo 2 y 1 Transitorio del DL 3.500.

<sup>248</sup> Artículo 18 Transitorio de la NLSS.



incentivos y, en el otro, no se dio dicha libertad porque la incorporación al sistema fue obligatoria y automática.<sup>249</sup>

En cuanto a la libertad del afiliado para elegir administradora, en el caso chileno está condicionada a hacerlo dentro de los 30 días siguientes al inicio de sus labores, sino lo hace, el patrón entera las cotizaciones a una administradora conforme al Reglamento del DL 3.500.<sup>250</sup> En el caso mexicano, para los asegurados en el antiguo sistema se otorgaron 4 años y, en caso de no hacerlo en dicho plazo, la CONSAR determinaría la administradora. Respecto de los trabajadores de nuevo ingreso que no elijan AFORE por un periodo prolongado la CONSAR procederá a la asignación.<sup>251</sup>

En torno a la propiedad formal de los recursos y su libertad para cambiarlos de administradora, en el modelo chileno, el trabajador podía hacerlo cuando así lo deseara, previo aviso con 30 días, sin embargo, en 1997 se introdujeron modificaciones para dificultar los traspasos de recursos entre las AFP.<sup>252</sup> En el caso mexicano, los traspasos de recursos sólo pueden hacerse una vez al año, cuando se modifique el régimen de inversión o la estructura de las comisiones o, cuando la AFORE entre en estado de disolución; sin embargo, se prevé un incentivo de permanencia (descuento de comisión por antigüedad o ahorro voluntario) para evitar los traspasos.<sup>253</sup> En ambos países, el afiliado puede retirar sus ahorros sólo en los supuestos y tiempos establecidos por la ley.

---

<sup>249</sup> Las “decisiones personales” no se expresaron en forma fluida como lo pregonó la argumentación teórica.

<sup>250</sup> Artículo 2, párrafo 7 del DL 3.500 y artículo 4 del Reglamento del DL 3.500.

<sup>251</sup> Artículo 76 de la LSAR.

<sup>252</sup> Artículo 32 del DL 3.500.

<sup>253</sup> Artículo 178 de la NLSS; 37, antepenúltimo párrafo y 74 de la LSAR.

### 3.1.2. ADMINISTRACIÓN COMPETITIVA

Los creadores del nuevo sistema argumentaron que la historia de las pensiones demostró que la administración estatal no ha sido para estos efectos eficiente y tampoco es garantía de seguridad ni de acciones desinteresadas, por ello, se resolvió canalizar el ahorro de las pensiones a instituciones privadas creadas especial y únicamente para dichos fines.<sup>254</sup>

#### 3.1.2.1. Argumentación teórica

Se adujo que al reemplazarse las entidades estatales por sociedades privadas con especialización en los beneficios y giro exclusivo, sujetas por igual a reglas estrictas, objetivas y a una adecuada estructura de incentivos, con responsabilidad patrimonial por los resultados y sometidas a la disciplina competitiva se multiplicarían los centros de decisión independientes y se minimizaría el riesgo de que por presiones políticas, gremiales o sectoriales, los fondos de pensiones tuvieran un destino diferente a aquel para el cual el nuevo sistema fue concebido.<sup>255</sup> Por ello, se esgrimieron razones de eficiencia, justicia y transparencia para preferir, en lugar de la banca, la formación de nuevas administradoras privadas especializadas, las cuales junto con el sistema empezarían de cero y maximizarían la competencia porque no habría prestigio, renombres o camino recorrido.<sup>256</sup>

Particularmente, se señaló que la "competencia entre las administradoras " reforzaría la eficacia, estabilidad y seguridad del nuevo

---

<sup>254</sup> CEP, Discurso del ministro del Trabajo y Previsión Social, con motivo de la Aprobación de la Reforma Previsional, *Sistema Privado de Pensiones*, Santiago, 1988, p. 305.

<sup>255</sup> UNDURRAGA, José Pedro, "Pilares fundamentales del éxito del sistema", *op. cit.*, p. 45.

CIEDESS, *Modernización de la Seguridad Social en Chile*, *op. cit.*, pp. 194 y 195.

<sup>256</sup> PIÑERA, José, *El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional ...*, p. 5 del capítulo 7.

sistema, pues la empresa privada especializada al actuar en condiciones de competencia despliega permanentemente los mayores esfuerzos para generar rendimientos superiores, disminuir costos previsionales representados por las comisiones, los cuales se traducirán en cobros más bajos y mejores servicios mediante la incorporación de nuevas tecnologías, la innovación en procedimientos operativos y la eficiencia en el uso de recursos,<sup>257</sup> esto es, el modelo requiere de una capacidad de actualización tecnológica y profesional que sólo la iniciativa privada puede garantizar.<sup>258</sup>

Asimismo, se expresó que el nuevo sistema considera algunas seguridades adicionales como las exigencias patrimoniales mínimas para constituirse en administradora de fondos de pensiones, la obligación de mantener un fondo para garantizar la eficiencia en la gestión respecto al promedio del sistema (encaje) y la obligación de proporcionar información adecuada tanto para los afiliados como para los órganos contralores.<sup>259</sup>

En especial se señaló, que si bien en el sistema se realizan gastos de comercialización y ventas (gastos ajenos al antiguo sistema), los beneficios serán suficientes para compensar dichos gastos adicionales. Se argumentó que los gastos de comercialización y ventas constituyen un factor inevitable pues la "información" es un bien escaso como cualquier otro producto en el mercado.<sup>260</sup> Se dijo que esto es así, porque en el nuevo sistema, las decisiones son tomadas individualmente por numerosos agentes (consumidores y productores), en donde la información es un aspecto fundamental y ésta no se genera espontáneamente, por cuanto hay

---

<sup>257</sup> CIEDESS, *12 Años de la Seguridad...*, *op. cit.*, pp. 318 y 319.

<sup>258</sup> Se argumentaba que la administración estatal, al estar dirigida por personas no vinculadas patrimonialmente con las instituciones gestoras y al disponer de mercados cautivos, no incentivaban a realizar una buena gestión, terminando por transformarse dichas instituciones en organizaciones burocráticas e ineficientes.

<sup>259</sup> CIEDESS, "Instituciones del Sistema de Seguridad Social. Administradoras", *Modernización de la Seguridad Social en Chile, Resultados y Tendencias*, Santiago, 2002, p. 192.

<sup>260</sup> CHEYRE, "Análisis...", *op. cit.*, p. 156.

costos asociados a la difusión entre los agentes participantes en el mercado, ello da origen a los gastos de comercialización y ventas.<sup>261</sup> Con el elemento “información” el trabajador puede escoger la administradora más ventajosa, ya sea porque cobre una comisión más baja o pague un rendimiento más alto.

Se señaló que la competencia como elemento nodal del sistema se ve reflejado en diversas acciones como: afiliación individual, libertad de traspaso, información adecuada y facilidad para el ingreso de nuevas administradoras. Por un lado, los trabajadores al tener libertad para elegir la administradora de sus recursos, propician la competencia entre las distintas instituciones involucradas para captar afiliados no sólo en el periodo de afiliación activa sino también al pensionarse e incluso después, de esta forma, cada administradora compite con sus iguales en precio y calidad de servicio.<sup>262</sup> Por otro, la libertad de traspaso reafirma la competencia porque permite a los trabajadores escoger las administradoras más eficientes en cuanto a rentabilidades, seguridad, comisiones bajas o mejor servicio. Con base en lo anterior, se esgrimió que las administradoras se preocuparán permanentemente por mejorar su desempeño en aras de mantener o acrecentar su participación en el mercado.

Asimismo, se aseguró que la libertad de afiliación se fortalece cuando los trabajadores están adecuadamente informados, para ello, la ley dispone la obligación a cargo de las administradoras de enviar informes estandarizados en donde figuren las cotizaciones efectuadas, las comisiones cobradas, la ganancia del período y el saldo acumulado en la cuenta

---

<sup>261</sup> Se señala que los gastos de comercialización y ventas, no representan un despilfarro de recursos, sino que constituyen un factor inevitable en aras de brindar la “información” necesaria.

<sup>262</sup> IGLESIAS, Augusto y Rodrigo Acuña, *Sistema de Pensiones en América Latina. Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991*, CEPAL/ PNUD, Santiago, 1991, p.138. CONSAR, *Nuevo Sistema de Pensiones. Administradoras de Fondos para el Retiro. Registro y Traspasos*, folleto, 1996.

individual. Además, también deben tener en sus locales un lugar de fácil acceso para proporcionar información. Por lo que hace a la publicidad, las administradoras debe cumplir con ciertas normas que eviten el uso inapropiado de información o de argumentación que induzca a equívocos.

Por último, se afirmó que la libertad de elección de los trabajadores, la administración privada y la competencia entre las administradoras de pensiones, promoverían la eficiencia al fomentar la reducción de los costos administrativos y obtener rendimientos de inversión más altos.

### **3.1.2.2. Aspectos jurídico-operativos**

El fundamento "administración competitiva" se identifica en forma diferente en ambos países, en principio por la naturaleza de las administradoras y las seguridades adicionales del sistema. Sin embargo, este fundamento ha variado sobre la marcha tanto en Chile como en México respecto a su argumentación teórica inicial.

En el caso chileno, al principio el DL 3.500 identificaba claramente la especialización de los beneficios del modelo (pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia) y el giro exclusivo de las administradoras (administración del fondo), aspectos con los cuales se argumentó se impediría la incorporación de otro tipo de programas que desviarán el objetivo principal del nuevo sistema.<sup>263</sup> Sin embargo, con posterioridad se incorporaron otros beneficios de tipo no previsional como la administración de cuentas de ahorro voluntario y cuentas de indemnización, esgrimiéndose que era sólo para aprovechar la experiencia adquirida por las AFP en el manejo de los recursos financieros de largo plazo y tales modificaciones no rompían el principio de

---

<sup>263</sup> Artículo 23 del DL 3.500.

especialización.<sup>264</sup> En el caso mexicano, como ya se ha expuesto, las administradoras son privadas, públicas y mixtas y desde el inicio del sistema han administrado no sólo los fondos para el retiro sino también la subcuenta de ahorro voluntario y, últimamente, ampliaron su objeto social a la cuenta de ahorro complementario de retiro así como primas de antigüedad y cualquier otro tipo de recursos aportados como una prestación laboral a favor de los trabajadores por empresas privadas, dependencias o entidades públicas federales, estatales o municipales, o cualquier otra persona. A futuro, previa autorización de la CONSAR, las AFORES podrán realizar actividades análogas o conexas a su objeto social.<sup>265</sup>

En torno al ingreso a la industria, es decir, para la formación y funcionamiento de las administradoras, en el caso chileno al inicio, se exigieron 20 mil Unidades de Fomento como capital mínimo para constituir una sociedad administradora y un encaje del 5 %.<sup>266</sup> En 1983, se rebajó el monto del encaje al 1 % de los recursos acumulados en el Fondo de Pensiones y en 1986, se redujo a 5 mil Unidades de Fomento la exigencia de capital mínimo para constituir una administradora.<sup>267</sup> Para ello, se expuso que la legislación no debía obstaculizar el ingreso de nuevas administradoras, más allá de lo imprescindible para dar seguridad a los fondos de los trabajadores y estabilidad al nuevo sistema.<sup>268</sup> Asimismo, la ley no contemplaba la posibilidad de fusión entre administradoras y sus respectivos fondos, pero con el curso de los acontecimientos se permitió.

---

<sup>264</sup> Sin embargo la tendencia ha sido la ampliación del manejo de otras actividades o fondos.

<sup>265</sup> Reforma a la LSAR del 10 de diciembre de 2002.

<sup>266</sup> Artículos 24 y 40 del original DL 3.500.

<sup>267</sup> Se establecieron los 5 mil UF (109,030 dólares) para incentivar, 10 mil UF respecto de 5000 afiliados, 15 mil UF para 7500 afiliados y 20,000 UF para 10,000 afiliados. Las administradoras cuyo patrimonio era igual o superior a 20,000 UF podrían prestar servicios propios del giro a otras AFP.

<sup>268</sup> IGLESIAS, *op. cit.*, p. 139.

El comienzo de la "nueva industria" a partir del 1 de mayo de 1981, estuvo precedida por una avalancha publicitaria y promocional gigantesca. El sistema inició con 12 administradoras y permaneció sin cambio hasta 1985, sin embargo, al pasar los años, se fueron observando aumentos y disminuciones (por fusiones o liquidaciones) de AFP hasta llegar a 7 en 2002.<sup>269</sup> Asimismo, la propiedad de las AFP experimentó cambios desde el inicio, pues a pesar de la argumentación teórica respecto a la "banca", en un principio se permitió a algunas AFP estar asociadas a instituciones bancarias;<sup>270</sup> sin embargo, por la crisis financiera de 1982 estas entidades fueron obligadas a liquidar su participación en la propiedad de las administradoras y ello produjo el cambio más trascendente en la estructura accionaria de estas sociedades durante los 14 primeros años de operación del nuevo sistema, al dar entrada al mercado como accionistas mayoritarios, entre otros, al Bankers Trust, controlando la propiedad de AFP Provida; Aetna International, la AFP Santa María y la compañía de Aceros del Pacífico, la AFP El Libertador. Además la AFP Provida y la AFP Santa María, las dos mayores administradoras en el mercado, traspasaron un número importante de acciones a pequeños inversionistas a través del proceso denominado "capitalismo popular". También las organizaciones de los trabajadores constituyeron administradoras, las cuales tuvieron poco tiempo de vida.<sup>271</sup> De esta forma se abrió la posibilidad a varias opciones de administradoras: extranjeras, mixtas y exclusivamente nacionales; así como

---

<sup>269</sup> En 1985, operaban 11 porque se fusionaron dos de ellas (AFP Alameda y San Cristóbal formaron AFP Unión); en 1990 existían 14; 13 en 1991 porque una se disolvió; 21 en 1994 (en una explosión de actividad y de competencia), pero el rendimiento negativo de la inversión y el alto costo de mercado en 1995 provocó una caída del número a 16; 13 en 1996 y 7 en 2001, a pesar de que el número de afiliados ha continuado creciendo. Estas 7 AFP son de las fundadoras: Cuprum, Habitat, Magister, Planvital, Provida, Santa María y Summa. Véase, CIEDESS, "Administradoras de Fondos de Pensiones", *Modernización de la Seguridad Social en Chile, Resultados y Tendencias*, Santiago, 2002, pp. 231-233.

<sup>270</sup> AFP Provida vinculada al Banco Santiago, AFP Santa María, al Banco de Chile; AFP Invierta, al Banco de la Concepción; AFP San Cristóbal, al Banco Hipotecario de Chile; AFP Alameda, al Banco Hipotecario Internacional Financiero y AFP El Libertador, al Banco A. Edwards.

<sup>271</sup> En 1986, entre las AFP de organizaciones de trabajadores se encontraba AFP Protección; en 1988, AFP Futuro y, en 1990, AFP Bannuestra. Véase, CIEDESS, *12 Años de la seguridad*, op. cit., p. 209.

empresariales, sindicales y gremiales y se eliminó cualquier restricción o limitación respecto a la propiedad de las administradoras.<sup>272</sup>

En cuanto al patrimonio de las administradoras, se estableció que sería independiente del Fondo de pensiones a administrar, y por tanto, no podrían utilizar dichos recursos para sus gastos, pues su única fuente permanente para tales fines serían las comisiones por los servicios prestados.<sup>273</sup> Asimismo, respecto a la rentabilidad de los recursos, se previó un mecanismo de doble seguro: una rentabilidad mínima por parte de la administradora y una por parte del Estado, para hacer imposible la quiebra. Con la crisis de 1982-1983 algunas administradoras quebraron, pero los creadores del sistema esgrimieron que con ello se probó la extraordinaria eficacia de la separación del patrimonio de las AFP y del fondo administrados por ellas, porque la quiebra sólo afectó a sus dueños.<sup>274</sup>

En el caso mexicano, la LSAR reguló parcialmente el funcionamiento y operación de las AFORES y SIEFORES y determinó que sería en las Circulares de la CONSAR donde se establecerían las reglas y lineamientos generales. En particular, para el ingreso a la industria de las administradoras, se requiere como capital mínimo 25 millones de pesos. A partir de 1997 y por cuatro años más, las administradoras tendrían una participación de mercado máxima de 17 %, después del 2001 en adelante ese límite aumentaría a 20 % para evitar tendencias monopólicas, pues se consideró que a mayor concentración menor competencia.<sup>275</sup> Asimismo, se exigió a las AFORES una reserva especial invertida en las acciones de sus sociedades de inversión; el monto sería determinado por la CONSAR con

---

<sup>272</sup> MARGOZZINI C., Francisco, "La Industria de las AFP", *Quince Años Después. Una Mirada al Sistema de Pensiones*, CEP, Santiago, 1995, p. 121.

<sup>273</sup> Artículos 28 y 33 del DL. 3.500.

<sup>274</sup> PIÑERA, José, *El Cascabel...*, op. cit., p. 5 del capítulo 8.

<sup>275</sup> Artículos 26 y 17 Transitorio de la LSAR. La CONSAR podría autorizar mayores límites, aunque la ley no estableció como se determinarían esos límites.



base en el valor total de las carteras administradas por dichas sociedades de inversión e independientemente de la Reserva Legal considerada en la Ley General de Sociedades Mercantiles.<sup>276</sup> Para el caso de inversionistas extranjeros se determinó una participación del 49 % en el capital de la AFORE, pero si el participante pertenece a un país con el cual existe un acuerdo internacional firmado con México, la inversión podrá ascender al 100 %, esto es, desde el principio se permitió la creación de AFORES controladas mayoritariamente por instituciones financieras extranjeras. Las AFORES propiedad de extranjeros son objeto del mismo trato que las de propiedad de mexicanos y no estarán sujetas a limitaciones de participación en el mercado como se exige a bancos y corredores/agentes financieros extranjeros.<sup>277</sup>

No obstante los pocos años de vigencia del nuevo sistema en nuestro país, también se ha dado el fenómeno del incremento y disminución de administradoras al pasar los años. En 1997, se constituyeron 17 AFORES;<sup>278</sup> para 1999 operaban 14 y 11 en el 2002, aunque a principios

---

<sup>276</sup> Artículo 28 de la LSAR.

<sup>277</sup> GUTIÉRREZ ARREOLA, Angelina, *México dentro de las Reformas a los Sistemas de Salud y de Seguridad Social de América Latina*, UNAM/IIIES/XXI, 2002, p. 126.

<sup>278</sup> Inbursa, Garante, Bital, Profuturo GNP, Santander mexicano, Bancomer, Previnter, Bancrecer, Banamex, Capitaliza, Atlántico promex, Siglo XXI, Zurich, Confía principal, Tepeyac, Génesis y Banorte.

Las primeras 14 AFORES se constituyeron con socios comerciales, a saber: Bancomer Dresdner; Bancrecer- Dresdner; Pension Found- Allianz de México; Garante: Banca Serfinb- Citibank México-Habitat Desarrollo Internacional; Zurich: Zurich Vida- Gabriel Monter; Bital: Vital - ING America Insurance Hol; Bancomer: Bancomer - Aetna International; Atlántico - Promex: Banco del Atlántico-Promex; Confuturo: Confía - Principial International; Profuturo GNP: Grupo Nacional Provincial - Provida Internacional - Banco Bilbao Vizcaya; Santander Mexicano: Banco mexicano - Santander Investments; Previnter: Boston Aig Co. - Bank of Nova Scotia; Banamex: Banamex - Accival; IMSS: IMSS - Aseguradora Hidalgo; Inbursa: Grupo Financiero Inbursa - Promotora Inbursa; y, Capitaliza: GE Capital - GE Capital de México. Véase, TREVIÑO SAUCEDO, Leticia Felicidad, "El papel de las administradoras de fondos para el retiro como instrumentos de crecimiento económico", *Seguridad e Inseguridad: Los riesgos de la Reforma*, UNAM/DGAPA/IIIES, Triana, 1997, p. 201.

de 2003 se fusionaron dos y, por otra parte, se crearon dos más, esto es, en la actualidad hay 12 en total.<sup>279</sup>

Por último, en cuanto a la información en el caso chileno, la ley dispone se proporcione a los trabajadores en relación con el capital, las inversiones, la rentabilidad y las comisiones; además un balance de cuenta cada cuatro meses así como dar a éstos la libreta donde puedan apuntar las cotizaciones que han realizado y la rentabilidad de sus inversiones.<sup>280</sup> En el caso mexicano existe la obligación de cuando menos una vez, al año informar al trabajador.<sup>281</sup>

### 3.1.3. UTILIZACIÓN TRANSPARENTE DEL FONDO DE PENSIONES

Se afirmó que el nuevo sistema implica un efecto en la estructura del sistema financiero al incluir tanto a instrumentos como a intermediarios y la generación de un fondo de recursos disponibles para el financiamiento de inversiones de mediano y largo plazo. Por ello, el discurso oficial por un lado, reafirmó la “propiedad” de los trabajadores sobre sus recursos administrados por las entidades especializadas y de los cuales dependerán, sus futuras pensiones y, por otro lado, destacó la contribución de esos recursos en la generación de empleos y el desarrollo general de la economía. En relación a estos aspectos, se adujo una gama importante de normas para la protección del fondo de pensiones cuyo objetivo es garantizar

---

<sup>279</sup> Profuturo GNP compró a Prewinter; Inbursa absorbió a Capitaliza; Santander-Mexicano absorbió a Génesis (1999). La CONSAR afirmó que al reducirse el número de entidades, la inspección se ha desarrollado de manera específica e integral, lo que se traduce en mayor seguridad y transparencia en la operación del sistema. Bajo este argumento, serían más ágiles las funciones de la CONSAR, si existieran sólo 3 AFORES, pero su supuesto teórico-ideológico “administración competitiva” ¿dónde quedaría?

<sup>280</sup> Artículos 26 y 31 del DL 3.500 actualizado a 1995.

<sup>281</sup> Artículo 18 de la LSAR. Con la reforma de diciembre de 2002 a la SAR se estableció la obligación de informar dos veces al año.

una mayor rentabilidad y seguridad de las inversiones de éste, limitar el riesgo, promover la transparencia en las operaciones y facilitar la fiscalización del proceso de inversión.<sup>282</sup>

### 3.1.3.1. Argumentación teórica

Para garantizar los objetivos de mayor rentabilidad y seguridad de las inversiones y la transparencia en las operaciones, se afirmó que el nuevo sistema tenía varias reglas, en donde destacan, las relativas a los instrumentos elegibles para inversión; a los límites de inversión; a la obligación de efectuar las transacciones en mercados autorizados; a la clasificación de riesgo de los títulos adquiribles por el fondo; y a la separación entre el fondo de pensiones y la respectiva administradora.<sup>283</sup>

Se señaló como una primera regla, que los fondos de pensiones sólo se pueden invertir en aquellos instrumentos que expresamente autorizados por la Ley para tales propósitos.

Como segunda regla, se consideró la determinación de los límites de inversión. Sobre el particular la legislación establece límites máximos de inversión tanto por tipo de instrumento financiero como por emisor. Se adujo que los límites máximos de inversión por tipo de instrumento tendrían por objeto evitar que un determinado instrumento adquiriera una gravitación excesiva dentro de las inversiones de un fondo de pensiones determinado. Con esta medida, se limitaría el riesgo de que fluctuaciones en el valor de

---

<sup>282</sup> El artículo 45 del DL3.500 y el Artículo 43 de la LSAR señalan que el régimen de inversión de los fondos de pensiones tendrá dos propósitos: el otorgar seguridad y una adecuada rentabilidad para garantizar las futuras pensiones, y otro, netamente económico, de incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos a largo plazo.

<sup>283</sup> BUSTAMANTE JERALDO, Julio, "17 años del Sistema Chileno de Pensiones", *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3ª ed., OIT, Lima, 2001, p. 181-188 y SALES, "La reforma al sistema de pensiones, *op cit.*, pp. 32 y 33.

ese instrumento afecten significativamente el valor del fondo de pensiones y, con ello, el patrimonio de los trabajadores.<sup>284</sup> Se señaló que en el caso de los límites máximos de inversión por emisor, el objetivo era evitar la concentración excesiva de los fondos de pensiones en un mismo emisor (objetivo de diversificación) y, a la vez, evitar un financiamiento exagerado de una empresa con recursos provisionales (objetivo control). Se dijo por ejemplo, que si un fondo de pensiones decidiera adquirir bonos (instrumento representativo de deuda) de una determinada empresa, podría adquirir hasta un determinado porcentaje del activo de la misma y hasta un determinado porcentaje del valor del fondo de pensiones.<sup>285</sup>

Se señaló como tercera regla la de los mercados autorizados. Al respecto, se consideró que las transacciones de instrumentos financieros con recursos de los fondos de pensiones sólo podrían efectuarse en mercados expresamente autorizados para ello y cuando cumplieran ciertos requisitos mínimos, básicamente referidos a concurrencia simultánea de compradores y vendedores de instrumentos para la determinación de los precios, información públicamente disponible, mecanismos de negociación de instrumentos, infraestructura necesaria y reglamentación interna.<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> En términos prácticos, esto significa por ejemplo, no se pueden invertir el 100 % del fondo de pensiones en acciones de sociedades anónimas, ya que el límite máximo para invertir en este tipo de instrumento es de 37 % del valor del fondos. Con esto se evita que bruscas fluctuaciones en el valor del instrumento acciones impliquen variaciones de la misma magnitud en el valor del fondo de pensiones.

<sup>285</sup> BUSTAMANTE, *op. cit.*, p.182 . DÍAZ MATA, Alfredo y Luis Ascención Hernández Almora, *Sistemas Financieros Mexicano e Internacional en Internet*, México, SICCO, 1999, p. 70.

<sup>286</sup> De acuerdo con el Artículo 48 del DL 3.500 es lo que se conoce como “mercado secundario formal”. En un principio las inversiones sólo se realizaban en la Bolsa de Comercio de Santiago y después de permitió en la Bolsa de Corredores de Valparaíso, Bolsa Electrónica de Santiago y otros. Y excepcionalmente se permiten las inversiones en el mercado primario formal que es aquel en donde los compradores y emisores participan en la determinación de los precios de los instrumentos ofrecidos por primera vez al público, empleando procedimientos que tiendan a garantizar la transparencia de las transacciones y la participación de los inversionistas institucionales.

Como cuarta regla se hizo referencia a los conflictos de intereses. Se afirmó que el nuevo sistema posee un conjunto de principios para regular el conflicto de intereses para evitar la utilización de los recursos de los trabajadores en propósitos distintos a la generación de una adecuada y segura rentabilidad para los afiliados. Se adujo que con ello se trata de evitar, mediante la transacción de precios ficticios, la manipulación de precios en mercados poco profundos; el uso de información privilegiada y la transferencia ilegítima de los fondos a personas o empresas vinculadas con las administradoras. En razón de lo anterior, se dijo que algunas de las principales disposiciones consideran la prohibición para divulgar y utilizar información reservada referida a las decisiones de inversión de los fondos; la tipificación de las conductas prohibidas para las administradoras, cuando de estas puedan resultar perjuicios a los fondos de pensiones o beneficios a terceros y el establecimiento de sistemas de control interno en las administradoras, las cuales deben estar auditados externamente.<sup>287</sup>

Finalmente, se aludió a una regla sobre la custodia de títulos. Al respecto, se señaló que la guarda y administración de los títulos se haría en una institución autorizada para tal efecto.<sup>288</sup>

Se esgrimió, por un lado, que al tener las administradoras un patrimonio y una personalidad jurídica completamente independiente del fondo de pensiones, en ningún caso podrían utilizar los recursos de los asegurados para cubrir sus gastos pues la única fuente permanente para estos fines serían las comisiones por los servicios prestados. Se adujo que estas restricciones darían seguridad al destino de los ahorros de los trabajadores. Por otro, se dijo que la competencia entre las administradoras y la expansión económica combinadas con reglamentaciones de la inversión

---

<sup>287</sup> BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 184 y CERDA, *op. cit.*, p. 83.

<sup>288</sup> En el caso chileno, se estableció que los títulos que representarían el 90 % del fondo de pensiones debían mantener en custodia del Banco Central de Chile.

por parte de una agencia técnica autónoma conducirá a la diversificación de la cartera y a un fondo de pensiones más seguro para los afiliados.<sup>289</sup>

### 3.1.3.2. Aspectos jurídicos-operativos

El fundamento "utilización transparente del fondo de pensiones", en los términos de la argumentación teórica, tiene su sustento legal en los artículos 45 del DL 3.500 y 43 de la LSAR, disposiciones sobre inversiones.

Sobre el particular, es importante señalar que al ponerse en marcha el nuevo sistema de pensiones, tanto en Chile como en México el marco regulatorio fue restrictivo, es decir, sólo consideraban determinados instrumentos financieros para invertir los fondos de pensiones. Además, los dos países establecieron prohibiciones entre las cuales se encontraban las inversiones en el extranjero.<sup>290</sup> Sin embargo, con el desarrollo del sistema en ambos países, se realizaron interesantes modificaciones para liberar las reglas en materia de inversiones.

En el caso chileno, de mayo de 1981 a junio de 1985 sólo se permitió a las administradoras la inversión de los fondos de pensiones en instrumentos de renta fija y al efecto se establecieron las siguientes categorías: títulos emitidos por la Tesorería General de la República o el Banco Central de Chile; depósitos a plazo y otros títulos emitidos por instituciones financieras; letras de crédito emitidas por instituciones financieras; debentures emitidos por empresas públicas y privadas y, cuotas de otros fondos de pensiones. Se facultaba al Banco Central de Chile para

---

<sup>289</sup> MESA-LAGO, "La Reforma Estructural...", *op. cit.*, p. 101 y CORONA FUNES, José, "Cómo elegir AFORE y SIEFORE adecuadas", *Revista Laboral*, No. 61, México, 1997, p. 55.

<sup>290</sup> En México se estableció que los fondos de pensiones sólo podrían orientarse a actividades que no pusieran en riesgo el patrimonio de los trabajadores, por ello, las SIEFORES, de acuerdo con el artículo 48 de la LSAR tendrían prohibido hacer inversiones de alto riesgo, especulativas o en el extranjero.

determinar la diversificación de las inversiones entre los distintos tipos genéricos de ellas.<sup>291</sup> En esta etapa, no había límite a las inversiones en instrumentos estatales, pero sí existía un límite del 30 % para los depósitos a plazo y otros instrumentos por bancos con un año, como plazo de vencimiento, es decir, se permitían sólo instrumentos de renta fija

En el caso mexicano, los instrumentos en los que podían invertir las SIEFORES eran los siguientes:<sup>292</sup> instrumentos emitidos o avalados por el gobierno federal (cetes); instrumentos de renta variable (acciones); instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas (obligaciones y papel comercial); títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo (aceptaciones bancarias, pagaré bursátil); títulos cuyas características específicas preservaran su valor adquisitivo conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor<sup>293</sup> y, acciones de otras sociedades de inversión, excepto sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro. Sin embargo, desde el principio, se creó un marco para el desarrollo de los instrumentos de inversión a largo plazo, pues a partir del segundo año de operación del sistema, las AFORES podrían operar otras SIEFORES, las cuales tendrían una composición de su cartera distinta que atendería a diversos grados de riesgo.

En ambos países, en poco tiempo, se adujeron problemas de diversa naturaleza en sus inversiones, que los llevaron a plantear cambios en la regulación y diversificación de éstas. En Chile se argumentó que ante la

---

<sup>291</sup> Artículo 45 del DL. 3.500.

<sup>292</sup> Artículo 47, Frac. II de la LSAR y Circular CONSAR 15-1 del 30 de junio de 1997. Está última ha tenido 7 modificaciones hasta junio de 2002.

<sup>293</sup> Los valores que mantienen su valor adquisitivo son las UDI.s y los Ajustabonos. UDI.s (unidades de inversión) son instrumentos financieros que permiten que los recursos de una inversión no pierdan su valor adquisitivo, toda vez que día a día se actualizan conforme al INPC. Además de generar un interés sobre el monto de la inversión inicial más la actualización diaria que también se capitaliza (el valor diario de las UDI.s las publica el Banco de México en el DOF). Los Ajustabonos son un valor que emite el gobierno federal para su financiamiento. Su monto se actualiza conforme al INPC y contiene la obligación del gobierno de pagar al tenedor una suma determinada de dinero.

escasez de instrumentos financieros y el poco desarrollo del mercado de capitales se hacía necesario permitir mayor flexibilidad y diversificación de las inversiones de los fondos de pensiones así como disminuir el riesgo de éstas, razón por la cual desde 1985 se introdujeron modificaciones al artículo 45 del DL 3.500 para incorporar nuevos instrumentos financieros; redefinir los límites de inversión por instrumento y emisor; exigir la clasificación de riesgos de los títulos; permitir la transacción de instrumentos en mercados formales autorizados; imprimir variantes en la regulación de conflictos de intereses; en las normas para la valoración de la cartera de inversiones y, en la custodia de títulos e inversiones, entre otros.<sup>294</sup>

Conforme al anterior panorama, las modificaciones en cuanto a los instrumentos elegibles para las inversiones consistieron en conceder mayores rangos de libertad de inversión al ampliar las posibilidades, en instrumentos típicamente de mayor riesgo relativo que la renta fija, pero también de mayor rentabilidad esperada.<sup>295</sup> De esta forma, entre 1985 y 1996 se incorporaron entre otros instrumentos financieros, los siguientes: sociedades anónimas abiertas, acciones de sociedades anónimas inmobiliarias, bonos de empresas públicas y privadas, cuotas de fondos de inversión; efectos de comercio (emitidos por empresas) representativos de letras de cambio o pagarés; títulos de crédito, valores, inversiones en el extranjero, entre otros.<sup>296</sup>

---

<sup>294</sup> MACÍAS MUÑOZ, Osvaldo, "Costo de la Transición al Nuevo Sistema de Pensiones Chileno y sus Efectos Económico-Financieros", *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1996, p. 218.

<sup>295</sup> Como puede observarse a partir de 1986 los títulos emitidos por instituciones financieras comenzaron a perder participación en los portafolios de los fondos aumentando el peso de los papeles emitidos por empresas.

<sup>296</sup> Mediante la Ley No. 18.398 del 24 de enero de 1985 se incorporaron las acciones de sociedades anónimas abiertas. Esta modificación se enmarcó en un contexto de privatizaciones de grandes empresas públicas. En 1989, se permitió la inversión en acciones de sociedades anónimas inmobiliarias y de emisores con mayor concentración de la propiedad con alta presencia bursátil. En 1990, se permitió invertir en el extranjero, dando así un paso trascendental en la diversificación internacional. En 1994, mediante la Ley 19.301, llamada la Ley de Mercado de Capitales se incorporan otros instrumentos como: los bonos de reconocimiento emitidos por el INP y otras instituciones



Además de la ampliación de instrumentos financieros, en 1985 se introdujo el término de clasificación de riesgo, con el objetivo de que las inversiones se efectuaran en instrumentos de emisores de mayor seguridad. Para ello, se creó la Comisión Clasificadora de Riesgo y se determinó la clasificación de los instrumentos a invertir los fondos de pensiones.

Bajo este mecanismo los instrumentos financieros son sometidos a distintos procesos de clasificación según su naturaleza. La clasificación de riesgo de los instrumentos emitidos por entidades privadas es efectuada por sociedades privadas y finalmente aprobada por la Comisión Clasificadora de Riesgo, para determinar si el instrumento puede o no ser adquirido por los fondos de pensiones. En 1994, se permitió una mayor participación y peso relativo de la industria privada de clasificación de riesgo.<sup>297</sup>

En cuanto a los límites de inversión, entre 1994 y 1995 se redefinieron los rangos dentro de los cuales el Banco Central de Chile debía fijar los límites de inversiones por instrumento y nuevas especificaciones de límites por emisor.

---

previsionales, instrumentos de deuda y bonos convertibles para financiamiento de proyectos, etc. En 1995, con la Ley 19.415 se autorizó la canalización de recursos al financiamiento de obras de infraestructura de uso público, un sector que se vislumbraba como uno de los de mayor potencia para la captación de recursos previsionales y en 1996 con la Ley 19.469, se permitió la inversión en cuotas de fondos de inversión internacional, los que se encontraban constituidos en Chile pero ahora su objetivo sería efectuar inversiones en el exterior.

<sup>297</sup> La inversión en los principales sectores económicos: el estatal que concentra el 40.91 % de los recursos de los fondos, donde destacan los instrumentos emitidos por el Banco Central de Chile, Bonos de Reconocimiento y Títulos emitidos pro la Tesorería General de la República; el sector financiero concentra el 23.79 %, en letras hipotecarias, depósitos y pagarés de instituciones financieras (con las letras hipotecarias se financian la construcción de viviendas) y en menor medida, otros títulos del sector financiero adquiridos por los fondos de pensiones son los bonos y acciones. Respecto a la participación en el sector de empresas, la principal inversión se efectúa en acciones de sociedades anónimas abiertas, con un 28.23 % y en bonos y bonos canjeables por acciones el 4.98 %. En cuanto a la participación de en los fondos de inversión, equivale a 2.65 % del valor del fondo, distribuyéndose en fondos inmobiliarios, mobiliarios y de desarrollo de empresas. Con relación a la inversión en el extranjero que alcanza un 29 % del valor de los fondos, en cuanto a la diversificación del país, un 60.28 % de ella se concentra en Estados Unidos, seguida por la inversión en títulos de Holanda y Alemania. Véase, MACÍAS, *op. cit.*

Respecto de los conflictos de intereses se regularon aquellos que pudieran surgir a partir de la administración de recursos de terceros. En torno a la custodia de títulos, en 1994 se autorizó a empresas privadas de depósitos de valores como custodias de los fondos de pensiones, actividad que antes sólo era desempeñada por el Banco Central. Asimismo, al incorporarse las inversiones en el exterior se estableció la normatividad respecto de los instrumentos elegibles, las modalidades de inversión, las normas sobre clasificación de riesgo y custodios externos y las características de las operaciones de cobertura de riesgo financiero.<sup>298</sup>

Respecto a México, algunas características del marco regulatorio inicial de operación de las SIEFORES se modificaron prácticamente a partir de 2001,<sup>299</sup> con el objetivo, se adujo de no limitar las inversiones más productivas en el largo plazo y, además, para permitir mayor flexibilidad a medida que el nuevo sistema evoluciona y, de esta forma, estar acorde con la realidad que los mercados financieros imponen en la actualidad.<sup>300</sup> Asimismo, en el 2002 la CONSAR a través de la Circular 15-6, introdujo modificaciones de fondo al régimen de inversiones de las SIEFORES consistentes en la ampliación de las oportunidades de inversión y una mayor diversificación.<sup>301</sup> De acuerdo con algunas modificaciones las SIEFORES podrán invertir en instrumentos: a) emitidos por empresas privadas; b) Instrumentos denominados Unidades de Inversión (UDI.s) o denominados en

---

<sup>298</sup> Las inversiones en el extranjero se aprobaron en 1990 pero fueron aplicables hasta 1992 cuando se publicó el "Reglamento de Inversión de los Fondos de Pensiones en el Extranjero".

<sup>299</sup> En el corto plazo, se dijo que las SIEFORES enfrentan problemas porque su régimen de inversión era más restrictivo que otras sociedades de inversión; no se difundían con oportunidad las reglas sobre la valuación de instrumentos y operación de reportes, hechos que restaban flexibilidad a la liquidez y a las estrategias de inversión y, al existir pocos instrumentos de deuda privada calificados, la cartera se integraba sólo con deuda gubernamental, con lo que se retardaba la estrategia de inversión en la actividad productiva nacional, el empleo, construcción de vivienda, etc.

<sup>300</sup> Véase Informe de Actividades de la CONSAR, 2001, p. 21.

<sup>301</sup> DOF del 8 de abril y 26 de junio de 2002.

moneda nacional<sup>302</sup> y, c) emitidos, avalados o aceptados por instituciones de crédito y entidades financieras.<sup>303</sup> Asimismo, podrán invertir en entidades financieras con calificaciones en las proporciones siguientes: 35 % en entidades con calificación AA, 5 % en entidades con calificación A.<sup>304</sup> También se autorizó adquirir instrumentos que garanticen un rendimiento mínimo en tasas reales o nominales, al valor de las UDI.s y al Índice Nacional de Precios al Consumidor o al tipo de cambio del peso frente al dólar estadounidense, al euro o al yen;<sup>305</sup> realizar operaciones con instrumentos financieros de cobertura o derivados, obteniendo la autorización del Banco de México y cumplir con las "Reglas prudenciales para la Administración de Riesgos en las AFORES y SIEFORES".<sup>306</sup>

En resumen, con tales modificaciones la CONSAR autorizó inversiones de alto rendimiento, pero también de alto riesgo, como es el caso de la inversión en empresas del Tipo "A".<sup>307</sup> Asimismo, eliminó el límite de inversión máximo en títulos privados. Para tales modificaciones, se argumentó que se está tratando de evitar tener todo invertido en el gobierno, por ello, es necesaria la inversión en otras empresas, en papel sin tanto riesgo, de buenos rendimientos y tasa competitiva.<sup>308</sup>

---

<sup>302</sup> Los estados, municipios y el Distrito Federal también podrán emitir UDI.s.

<sup>303</sup> En cuanto al riesgo crediticio, los instrumentos financieros bajo el régimen de inversión de las SIEFORES se clasifican en: Riesgo mínimo (AAA), Riesgo muy bajo (AA), Riesgo bajo (A), Riesgo moderado (BBB), Riesgo Alto (BB).

<sup>304</sup> Antes las inversiones en instrumentos con calificación "A" estaban prohibidas por estimarse que no encuadraban en los márgenes de seguridad exigidos a la inversión de los ahorros de la seguridad social.

<sup>305</sup> Parece que se pretende evitar lo que pasó en la energética Enron, donde el 60 % de los recursos de los trabajadores se encontraba invertido en un solo emisor, que en este caso era la propia empresa.

<sup>306</sup> El Artículo 48, frac IX de la LSAR, en principio prohibía que las SIEFORES realizaran operaciones con derivados, salvo que lo autorizara el Banco de México a propuesta de la CONSAR.

<sup>307</sup> Como se recordará en los contratos se establece que las firmas bancarias se encuentran libres de responsabilidad alguna en caso de pérdidas.

<sup>308</sup> Si bien hasta ahora el 90 % de los fondos está invertido en títulos gubernamentales, pareciera que se quisiera que el gobierno ya no maneje esos recursos porque no va a poder mantener una tasa alta de rendimientos, por ello, se está intentando invertir en la bolsa (títulos de alta rentabilidad pero alto riesgo). Asimismo, se prevé que los fondos de pensiones participen en la compra de acciones de empresas públicas que serán privatizadas.

Además, con la reforma de 2002 a la LSAR se hicieron nuevas modificaciones al artículo 43; se autorizó la inversión en valores extranjeros,<sup>309</sup> sin embargo, se limitó su aplicación hasta el 20 %, distribuido en 3 años contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma en los siguientes términos: el primer año, 10 % del activo total; segundo año, 15 % del activo total y, tercer año, 20 %. Asimismo quedó sujeto a que, al primer año la CONSAR informe al Congreso de la Unión los resultados de estas inversiones. Conforme a tales resultados el Congreso puede reducir el porcentaje (o suprimirlo).<sup>310</sup>

Respecto al conflicto de intereses, la LSAR lo ubicó en el marco de las relaciones de las AFORES y SIEFORES con los grupos financieros y entidades financieras con los que tengan vínculos patrimoniales y relaciones con las demás entidades del sistema financiero mexicano.<sup>311</sup> En este sentido, una SIEFORE no podrá invertir más del 5 % del total de sus activos en papel emitido o garantizado por entidades que tengan un nexo administrativo o tenencia de acciones con ella.

Para la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores se creó el Instituto para el Depósito de Valores (Indeval).<sup>312</sup>

Por último, con relación al fundamento de "utilización transparente de los recursos" puede señalarse que si bien al inicio del funcionamiento del

---

<sup>309</sup> Se considera que esto es ilegal y se contrapone a la propia NLSS en su artículo octavo transitorio "La ley del SAR deberá prever la prohibición de los recursos invertidos en las SIEFORES se destinen al financiamiento de partidos políticos, inversiones en el extranjero o cualquier fin distinto al resguardo e incremento de los mismos".

<sup>310</sup> AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, "Reformas a las Afores. Ley SAR ", *Revista Laboral*, No.117, México, 2002, p. 38.

<sup>311</sup> Artículos 45, fracción X, 64, 66, 69 a 71 de la LSAR..

<sup>312</sup> Artículo 32 de la SAR..

nuevo sistema de pensiones, las inversiones en ambos países estuvieron orientadas hacia instrumentos financieros determinados,<sup>313</sup> con una lógica de resguardo del capital, con el transcurso del tiempo se manifestó una clara tendencia a incrementar la adquisición de títulos de renta variable. En la medida que la gestión financiera de las administradoras se ha ido consolidando, se ha avanzado hacia alternativas más riesgosas, en aras de contribuir activamente al desarrollo económico de los países objeto de estudio, al revitalizar la estructura del mercado bursátil y financiero, pero también se observa un nulo contenido social. Por tanto, la dimensión de los recursos acumulados de los fondos de pensiones abre la discusión sobre la orientación y papel de las inversiones.

## **3.2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS-FORMALES**

### **3.2.1. AHORRO INTERNO**

Bajo este fundamento, se afirmó por un lado, que el nuevo sistema de pensiones separa el sistema previsional de las finanzas públicas y, por otro lado, genera una relación de propiedad entre los trabajadores y la acumulación de sus aportes, aspectos de la columna vertebral del sistema.<sup>314</sup> Se señaló que la naturaleza misma del modelo basado en la capitalización de los fondos depositados en las cuentas individuales implica una acumulación de reservas y toma la forma de un ahorro (pues no se transfiere

---

<sup>313</sup> En un principio, las posibilidades de inversión se orientaron hacia los instrumentos de deuda, principalmente de deuda pública. Se puede pensar en tres razones para ello: una, porque para obtener la confianza en el nuevo sistema se requería de inversión en papeles respaldados por el Estado; dos, para aliviar el problema de gasto fiscal de la reforma y, tres, el mercado de capitales no estaba desarrollado. Entre 1981 y 1988 los fondos de pensiones en Chile constituyeron una fuente importante de financiamiento del déficit previsional público, pues los recursos se canalizaron a través de la compra de títulos de deuda de la Tesorería General de la República y de acciones de empresas públicas que fueron privatizadas.

<sup>314</sup> CIEDESS, *Modernización de la Seguridad Social*, op. cit., p. 435.

a la población pasiva). Se adujo además, que esta fuente de ahorro tiene como contrapartida una inversión y con ello se obtiene un stock de capital.<sup>315</sup>

### 3.2.1.1. Argumentación teórica

Se esgrimió que con la capitalización individual se lograría una percepción de los trabajadores como un ahorro forzoso y no como un impuesto a la nómina, donde esta situación propiciaría un mayor ahorro y, por lo mismo, se aumentaría el ahorro nacional. Además, con esto se eliminarían los efectos distorsionantes como el trabajo informal, la evasión, etc. Por tanto, a un mayor ahorro habría una mayor inversión.<sup>316</sup>

Para ello, se afirmó que el ahorro se canalizaría hacia actividades rentables para el país y se daría un decidido impulso a aquellos proyectos que requirieran financiamiento estable, como la inversión en infraestructura y en la construcción de viviendas para elevar de esta manera el crecimiento de la economía.<sup>317</sup> Se agregó que el fondo de pensiones como una de las principales fuentes de ahorro e inversión,<sup>318</sup> permitiría a las empresas recurrir no solamente a los bancos e instituciones financieras como oferentes de capital, sino también al fondo de pensiones mediante la adquisición de títulos representativos de capital o deuda.<sup>319</sup> Así, el ahorro pensionario, canalizado por un nuevo tipo de intermediarios financieros (las

<sup>315</sup> CAMUS, Eugenio y Fernando Sánchez, *Evolución del Sistema: Administración financiera del sistema, AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, p. 138.

<sup>316</sup> DELANOE GUERRERO, Luis Carlos, *Políticas de Desregulación Económica: el Sistema Privado de Pensiones, El caso Chileno*, México, 1996. y CERDA, *op. cit.*, p. 77.

<sup>317</sup> CEP, "Discurso del Ministro del Trabajo y Previsión Social..." *op. cit.*, p. 317. Exposición de Motivos de la NLSS, 1996.

<sup>318</sup> En México la presunción de que fondos de pensiones de los trabajadores se canalizaran a los mercados financieros causó una fuerte polémica que desembocó en un cambio en la iniciativa de la ley para que quedara explícito que los fondos de pensiones deberían de usarse para fomentar: la actividad productiva nacional, la generación de empleo, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura y el desarrollo regional.

<sup>319</sup> CEP, "Discurso..." *op. cit.*, p. 317.

administradoras), sería el generador de un círculo virtuoso de ahorro-inversión productiva.

En pocas palabras, se destacó que el sistema de pensiones implicaba no sólo mayores beneficios y menores costos para los afiliados, sino adicionalmente, en el largo plazo mejoraría la economía como un todo por la vía de contribuir a la generación de mayores niveles de producción y de empleo, pues el aumento de las aportaciones y la inversión (junto con una mejor eficiencia) tendrían un impacto positivo en la expansión de los mercados de capital y del ahorro nacional.<sup>320</sup>

### **3.2.1.2 Elemento formal**

Uno aspecto destacado en la instauración del nuevo sistema es su repercusión en el ahorro nacional, pues se visualiza como un mecanismo no sólo para incrementarlo sino también para desarrollar el mercado de capitales.

En el caso chileno, en el discurso oficial el tema del ahorro interno no fue prioritario, sino más bien el discurso se enfocó a exhibir los defectos del antiguo sistema (falta de libertad individual y la disociación entre las aportaciones y los beneficios, principalmente). Sin embargo, en el discurso pronunciado el 6 de noviembre de 1980 por el ministro del Trabajo y Previsión Social con motivo de la aprobación de la Reforma Previsional, éste argumentó que el sistema permitiría al trabajador una vejez digna y al país acelerar su marcha hacia el desarrollo económico social pues los fondos de pensiones constituirán una fuente de capital de inversión y apoyo para el mercado de valores, por cuanto el crecimiento de los fondos de pensiones incrementarían la disponibilidad de capital a mediano y largo plazo y

---

<sup>320</sup> CHEYRE, "Análisis del antiguo...", *op. cit.*, pp. 162-163.

asegurarían el financiamiento a largo plazo para importantes proyectos económicos.<sup>321</sup>

En el caso mexicano, el tema del ahorro interno tuvo un papel primordial en la comunicación gubernamental, ya el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 consideraba como un objetivo económico principal, la necesidad de acelerar el crecimiento del ahorro doméstico, cuya meta sería aumentar dicho ahorro en 6 % del PIB para finales del 2000. Por ello, la creación del nuevo sistema de pensiones era uno de los elementos de esa estrategia, además de desarrollar los mercados financieros y de capitales, a fin de hacer un uso más efectivo de ese ahorro, en aras de un crecimiento económico sostenido con generación rápida de puestos de trabajo.<sup>322</sup>

En México, se consideró que el sistema de pensiones estimularía la creación y la aceptación del empleo formal, pues al disminuirse el costo total de la mano de obra con la reducción de la cuota patronal o con la desgravación del puesto sobre la nómina, se incentivaría la contratación de más trabajadores. Los trabajadores, por su parte, estarían más dispuestos a aceptar los empleos formales pues sus aportaciones directas a la seguridad social también disminuirían y tendrían ahorros en su cuenta individual.<sup>323</sup>

Para terminar el fundamento del "Ahorro Interno" cabe señalar que en ambos países para sustentarlo, se realizaron proyecciones sobre el monto al que podría ascender el capital acumulado por las administradoras tomando como referencia diversos años de operación del nuevo sistema, un crecimiento anual real promedio del PIB, una tasa de interés real, un

---

<sup>321</sup> UTHOFF, Andras, "Fondos de Pensiones, el Financiamiento de los Costos de Transición y el Desarrollo de los Mercados Financieros. Lecciones de la Reforma de Privatización en Chile", *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3ª. ed., OIT, Lima, 2001, p. 210.

<sup>322</sup> Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

<sup>323</sup> LAURELL, Asa Cristina, "La Reforma contra la Salud ...", *op. cit.*, p. 81.



crecimiento real del salario y de los afiliados.<sup>324</sup> Sin embargo dichas estimaciones no dejaron muy en claro el efecto global del cambio del antiguo sistema al nuevo.

Al presentarse como incierto el fundamento del "Ahorro Interno", desde el principio, constituyó un tema de amplio debate teórico y empírico, y en forma específica, constituye uno de los aspectos más controversiales de la reforma mexicana.

### 3.2.2. EQUIDAD

Se esgrimió que el nuevo sistema de pensiones elimina la "inequidad" del antiguo, al dar a los trabajadores derechos de propiedad claramente definidos sobre sus cotizaciones, ofrecer incentivos adecuados al trabajo y realzar la dignidad y libertad individual.<sup>325</sup>

#### 3.2.2.1. Argumentación Teórica

Se adujo que el nuevo sistema ofrece condiciones homogéneas, esto es, para todas las categorías de trabajadores considera iguales cotizaciones y condiciones para acceder a los beneficios, sin importar su actividad específica o el sector económico laboral, los beneficios serán iguales a la

---

<sup>324</sup> En Chile se estimó que para 1986 el capital acumulado ascendería a un 10 % del PNB y al 20 % en 1991. En México el 16 % en el acervo del capital, 10 % en relación al PIB y 6 % al bienestar, todo esto distribuido en no menos de 50 años, pero en las estimaciones no se consideraron los efectos de las comisiones. Véase GONZÁLEZ PIER, Eduardo, "Costos y Equidad de la reforma al sistema de pensiones", *Gaceta de Economía*, ITAM, 1997, Año, 2, No. 4, pp. 107-121.

<sup>325</sup> RODRÍGUEZ, Jacobo, *El Sistema chileno de pensiones a los 18 años: su estado actual y sus desafíos futuros*, 1998, p. 1, Página Web [http://www.elcato.org/penchile\\_rodríguez.htm](http://www.elcato.org/penchile_rodríguez.htm).

suma de las aportaciones realizadas por los trabajadores y a los rendimientos obtenidos de su inversión.<sup>326</sup>

Asimismo, se señaló que el nuevo sistema no estaría completo, especialmente desde un prisma de justicia, si no considerara la existencia de un piso mínimo para las pensiones de quienes han trabajado una parte significativa de su vida. Por esta razón, se adujo, el sistema define una pensión mínima para la vejez, invalidez, viudez y orfandad garantizada por el Estado, cuando los afiliados cumplan con los requisitos básicos y no cuenten con un saldo suficiente en su cuenta individual.<sup>327</sup>

También se argumentó que la equidad es un aspecto de vital importancia del sistema por cuanto lo hará más estable en el tiempo, pues cuando se genera la percepción de que una determinada situación es equitativa o "justa", los agentes involucrados tienden a aceptarla e incluso defenderla, razón por la cual se facilitaría la proyección del modelo a través del tiempo.<sup>328</sup>

Adicionalmente, se expresó que el nuevo sistema contiene ciertos elementos de solidaridad con los sectores más desposeídos de la población. En primer lugar, al contener la legislación disposiciones sobre los afiliados que no se encuentren cotizando al momento de ocurrir un siniestro que pueda causarles invalidez o la muerte, quedan automáticamente cubiertos, generándose por ende, el derecho a una pensión, donde el beneficio respectivo es financiado en definitiva en alguna proporción por los cotizantes activos.<sup>329</sup>

---

<sup>326</sup> CISS/CISS, *Los seguros privados en Chile ¿Evolución o extinción de la seguridad social*, México, 1990, p. 21.

<sup>327</sup> PIÑERA, José, "Discurso del Ministro...", *op. cit.*, p.311.

<sup>328</sup> CHEYRE, La Previsión en Chile, *op. cit.*, p. 183.

<sup>329</sup> *Ibid.*, p. 184.

Asimismo, se adujo que la existencia de pensiones mínimas garantizadas por el Estado, se financian por los contribuyentes en general, cuyo proceso es más transparente porque el Estado aporta la diferencia entre lo requerido y lo acumulado por el afiliado. En suma, se afirmó que la existencia de la equidad en términos de que cada afiliado reciba según lo aportado, complementado con un importante grado de solidaridad hacia los sectores más desposeídos de la población, constituye una de las principales fortalezas del nuevo sistema.

### **3.2.2.2 Elementos formales**

El fundamento de "equidad" en los términos expuestos en la argumentación teórica parece identificarse, en el caso chileno, en la disposición que establece efectivamente la obligación de cotizar un 10 % del salario mensual y en los supuestos para acceder a una pensión de renta vitalicia, renta temporal con renta vitalicia diferida o retiro programado. Por otra parte, la supuesta "solidaridad", se observa en la existencia de pensiones mínimas vejez, invalidez y sobrevivencia, en las cuales el Estado cubre la diferencia en caso de no lograrse por el trabajador el capital necesario.

En el caso mexicano, se señaló que se conserva el principio de solidaridad mediante la cuota social (depósito hecho por el gobierno federal a la cuenta individual de cada trabajador, que consiste en un 5.5. % del SMDF diario al primero de enero de 1997, el cual estará indizado al INPC, para así mantener su poder adquisitivo).<sup>330</sup> Se dijo que así, se afianzará la solidaridad al ser igual para todos los cotizantes, independientemente de su salario, pues representa proporcionalmente una mayor ayuda para aquellos

---

<sup>330</sup> IMSS, *Aportaciones al Debate. La Seguridad Social ante el Futuro*, México, p. 86.

trabajadores con menores ingresos. Esto porque la cuota social redistribuirá las ganancias de la productividad de la economía de jóvenes a viejos y entre clases socio-económicas de una misma generación. El Estado, redistribuirá parte del ingreso recibido mediante impuestos, entre los trabajadores para que tengan más ahorro acumulado.

Una vez analizados los fundamentos conceptuales sobre los cuales se sustentó el nuevo sistema de pensiones es importante destacar los siguientes aspectos:

Por un lado, el análisis ha puesto al descubierto las divergencias entre los propósitos y objetivos del nuevo sistema y su espacio jurídico (estrategia efectiva). En una perspectiva general las divergencias entre los fundamentos y el marco jurídico obedecen a que el diseño final del sistema fue producto más de las condiciones políticas que de un minucioso proceso científico. Baste recordar, en primer lugar, en Chile antes de la entrada en vigencia del DL 3.500, fundamento del modelo, se introdujeron modificaciones a 46 de sus artículos, algunas de ellas de gran importancia, mientras en México la Nueva Ley del Seguro Social, fue presentada y aprobada en menos de cuatro semanas y, posteriormente, fue pospuesta su entrada en vigor, y en segundo, en ambos países varios reglamentos y disposiciones se crearon posteriormente a la reforma, empero en el caso mexicano las AFORES empezaron a crearse incluso antes de la vigencia de la Nueva Ley. A ello se debe, el constante dinamismo del aspecto normativo

En una perspectiva específica, como pudo observarse, lo que en realidad le es posible al trabajador realizar en el espacio jurídico es más restringido que lo pregonado en los fundamentos.

Por otro lado, el análisis de estos fundamentos permite identificar con mayor claridad el eje que verdaderamente orienta la sustitución de los antiguos sistemas de los países objeto de estudio: una concepción economicista del papel de los sistemas de pensiones con poco o nula relación con los fines sociales que justifican la existencia de estos sistemas de protección social. Asimismo, se identifica una filosofía individual donde se obliga al trabajador a enfrentar sus riesgos sociodemográficos con la generación de sus propios ingresos, bajo un espíritu de ahorro y previsión. El mercado es la fuente del sistema, fija sus orientaciones y límites pero no los ideales o aspiraciones sociales, es decir, se pasó de una política social a una política económica-financiera.

Por último, hasta aquí han quedado explicados los fundamentos teóricos-formales y operativos del nuevo sistema y las peculiaridades de su recepción, sólo falta ver qué papel juega el Estado en el sistema para tener un panorama completo del modelo y así estar en posibilidad de hacer un examen del nuevo sistema, aunque sólo pueda ser preliminar, pues en ninguno de los dos países se han cumplido los extremos temporales previstos en las leyes que crearon el sistema.

## CAPÍTULO 4

### VALORACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

El reemplazo del sistema de pensiones basado en el régimen de reparto por el de capitalización individual ha modificado radicalmente el rol del Estado en la seguridad social, mediante el recorte de algunas de sus funciones sociales, el reforzamiento de otras y la adición de nuevas.<sup>331</sup>

En este contexto y en aras de agotar las últimas aristas del nuevo sistema, en el presente capítulo se revisan los roles que juega el Estado en el sistema, así como los mecanismos que se diseñaron para la sustitución del antiguo y los derivados de la instauración y operación del nuevo, cuyos efectos repercuten en las finanzas públicas. Una vez lo anterior, se concluye con un balance fundamentos y objetivos del nuevo sistema que permita identificar, en alguna medida su cumplimiento o, en dado caso, encontrar algunas razones importantes para justificar la participación del Estado en el sistema de pensiones y determinar qué tanto pueden los mercados privados sustituir a los sistemas públicos.

---

<sup>331</sup> Para algunos, la acción del Estado se ha ido concentrando en la ejecución de funciones que le son propias como justicia, relaciones internacionales, seguridad interior y exterior, además de las de carácter normativo y contralor, dejando espacio al sector privado; para otros, lo que ha sucedido es una reasignación de roles entre los sectores público y privado.

#### **4.1. EL ROL DEL ESTADO EN EL NUEVO SISTEMA**

La actividad del Estado en el nuevo sistema de pensiones no se limita al otorgamiento de ciertas garantías y subvenciones (la prestación de un mínimo de protección contra la pobreza en la vejez garantizando una pensión mínima ), sino que también desempeña un papel activo e importante tanto por lo que concierne a la definición del marco regulatorio, la fiscalización del funcionamiento del sistema (a través de los órganos contralores), la responsabilidad del tránsito del antiguo sistema de pensiones al instaurado, como respecto del fomento de un entorno financiero y económico favorable (respecto a la inflación, tipos reales de interés y el control de los déficit del sector público).

##### **4.1.1. ROL REGULADOR**

Chile y México, consideraron mecanismos de regulación directos e indirectos, donde la ley y una serie de normas complementarias definen los requisitos exigibles para la constitución de las entidades administradoras, las características de operación, los procedimientos de afiliación, el perfil de los beneficios que es posible ofrecer, las condiciones bajo las cuales se puede acceder a ellos y las obligaciones de información a los afiliados y al público.

332

Asimismo, el rol regulador está presente en la creación y aplicación de normas para la evaluación y diversificación de las inversiones, la separación patrimonial entre cada fondo y su entidad administradora; limitaciones a la inversión en instrumentos financieros emitidos por instituciones relacionadas con las entidades administradoras; y, la obligación de efectuar todas las

---

<sup>332</sup> IGLESIAS, *op. cit.*, p. 74.

transacciones con recursos del fondo de pensiones a través de los mercados formales, con información pública de los precios (protección del patrimonio de los trabajadores). Adicionalmente, consideraron disposiciones administrativas de diverso tipo destinadas a complementar y desarrollar las disposiciones legales de la materia, para que conforme todo esto un complejo y extenso marco legal, es decir, se regula con enorme detalle todo el sistema con el fin de ajustarlo a la realidad en la que opera.

En este orden, bajo el marco regulatorio el Estado imprime un esfuerzo concentrado para coordinar la evolución dinámica del sistema.

#### **4.1.2. ROL FISCALIZADOR**

En el interior del nuevo sistema, el Estado está representado por un ente especializado de control y supervisión de las administradoras (SAFP o CONSAR), financiado con recursos públicos. Este ente es una institución autónoma con patrimonio propio y cuyas funciones comprenden las áreas financiera, actuarial, jurídica y administrativa y se relaciona con el gobierno a través de las autoridades del Trabajo (Ministerio o Secretaría del Trabajo y Previsión Social).

Para los partidarios del modelo, el rol de fiscalización es de gran relevancia en el nuevo sistema, en primer lugar, porque la dimensión de los recursos acumulados de los fondos de pensiones exige resguardar la integridad de los mismos y los futuros beneficios, en razón de que constituyen ahorro obligatorio para los trabajadores. En segundo lugar, debido a que las garantías estatales establecidas en el sistema comprometen la futura utilización de recursos fiscales por lo que se hace necesario asegurar que éstos se otorguen sólo cuando sea necesario y no



por ineficiencia o mal funcionamiento del sistema, esto es, la fiscalización opera tanto respecto de las administradoras como en relación a sus inversiones. En tercer lugar, al velar por la seguridad de los fondos el Estado contribuye, de esta manera, a mantener una fuente de recursos importantes para el desarrollo económico del país.<sup>333</sup>

#### 4.1.3. ROL ASISTENCIAL

Para el adecuado funcionamiento del nuevo sistema, el Estado otorga determinadas garantías. Estas garantías incluyen la definición de niveles mínimos en las pensiones de vejez, para el cobro de las prestaciones ya otorgadas y garantías sobre distintos aspectos financieros.

##### a) Pensiones mínimas

Bajo el nuevo sistema, el Estado ha asumido la responsabilidad de ofrecer una pensión mínima a todos los trabajadores que cumplan con ciertos requisitos y que, llegado el momento del retiro, no tengan acumulado un fondo suficiente para financiar una pensión superior a dicho monto.<sup>334</sup>

En el caso chileno, el Estado se compromete a otorgar una pensión mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia, de aplicación general y uniforme, cuando no alcancen los propios recursos del afiliado para dicha pensión. La pensión mínima de vejez opera siempre que el afiliado cumpla con el requisito legal de acumular cuando menos 20 años de cotizaciones y tener 65 años los hombres y 60 las mujeres. En cuanto a la invalidez, se exige

---

<sup>333</sup> Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS), *Reformas a los Sistemas de Pensiones*, Santiago, 1996, p. 12.

<sup>334</sup> La pensión mínima no es exclusiva del modelo privado de pensiones, pues esto ya ocurre o puede implantarse en sistemas públicos o mixtos.

que el afiliado registre 2 años de cotizaciones durante los cinco años anteriores al momento de declararse la invalidez o diez años de imposiciones a cualquier sistema previsional. Sin embargo, en el caso de que la invalidez sea producto de un accidente y el trabajador no cumpla con los requisitos anteriores, quedará cubierto por esa garantía si se encontraba cotizando al momento en que se declaró la invalidez y siempre que el accidente haya sido posterior a la fecha de afiliación al sistema. Asimismo, el Estado se hace cargo de las pensiones de renta vitalicia contratadas por afiliados con una compañía de seguros cuando esta quiebra.<sup>335</sup>

En el caso mexicano, cuando el trabajador cumpla con la edad y semanas cotizadas (cesantía, 60; vejez, 65; y en ambos casos 1,250 cotizaciones) y, empero, los fondos de su cuenta individual no sean suficientes para contratar una pensión (renta vitalicia o retiros programados), el Estado le garantiza también una pensión mínima equivalente a un salario mínimo mensual general correspondiente al DF. Asimismo, el Estado asegura en el supuesto de invalidez una pensión mínima cuyo monto mensual será equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al INPC, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión. Si la cuantía es menor a la pensión garantizada, el Estado aportará la diferencia para que el trabajador adquiera una pensión vitalicia.

#### b) Prestaciones garantizadas

En el caso chileno, ante el supuesto de la cesación de pagos o la quiebra de una administradora o compañía de seguros, el Estado garantiza el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia y las rentas

---

<sup>335</sup> La cobertura alcanza el 100 % del monto de la pensión mínima y el 75 % del exceso sobre ésta, con un tope de UF 45 (1,460 dólares a mayo de 1997) por cada pensionado o beneficiario.

vitalicias contratadas por los afiliados al sistema; asimismo, la pensión de invalidez originada por un primer dictamen y la cuota mortuoria.<sup>336</sup>

En el caso mexicano, el anterior supuesto no está previsto, pues la ley sólo se limita a señalar que, antes de la liquidación definitiva de la AFORE, se traspasarán las cuentas individuales a otra administradora y deja la duda respecto de si se pasarán las cuentas con la integridad de las aportaciones del trabajador. En este supuesto, no está prevista la intervención del Estado para garantizar un monto predefinido.

### c) Rentabilidad mínima

La tercera garantía estatal está vinculada con la rentabilidad mínima de los fondos de pensiones. De acuerdo con lo establecido en la legislación chilena, las administradoras son responsables de que la rentabilidad del fondo que manejan no sea menor al límite inferior que se calcula periódicamente. En caso contrario, deben integrar la diferencia para compensar la deficiencia de rentabilidad, utilizando el fondo de fluctuación constituido al efecto o mediante aportes de capital propios. En los casos en que se agoten estas instancias, el Estado chileno compensa las deficiencias de rentabilidad y procede a la liquidación de la administradora respectiva.<sup>337</sup> En México, como se recordará, no opera esta garantía.

---

<sup>336</sup> La cuota mortuoria se incorporó al artículo 88 del DL. 3.500 en 1987 y consiste en el retiro de 15 UF de la respectiva individual, por quien teniendo o no un vínculo matrimonial o de parentesco con el afiliado fallecido acredite haberse hecho cargo de los gastos del funeral.

<sup>337</sup> AIOS, *op. cit.*, p. 92.

#### 4.1.4. ROL FINANCIADOR

Como consecuencia de las garantías que el Estado se obliga a otorgar en el nuevo sistema, paralelamente asume el rol de financiador.

En el caso chileno, el Estado se hace cargo de un triple financiamiento: a) las pensiones de los trabajadores ya retirados en el momento en que la reforma ocurrió; b) los bonos de reconocimiento al momento de su vencimiento de aquellos que se trasladaron al nuevo sistema después de haber cotizado al sistema antiguo; y c) las pensiones que están garantizadas en el nuevo sistema.<sup>338</sup> En efecto, el Estado tiene a su cargo todas las pensiones en curso de pago, es decir, financia los déficits de las instituciones de previsión del antiguo sistema. Cubre en dinero el Bono de Reconocimiento, y ajusta su valor a la variación del Índice de Precios al Consumidor, más un interés real anual del 4 %. Asimismo, suple la diferencia faltante cuando el afiliado no ha acumulado suficientes recursos en su cuenta individual de la pensión de vejez para financiar la pensión mínima. Adicionalmente, como ya fue expuesto, cubre otras garantías: las prestaciones garantizadas en los supuestos de cesación o quiebra de las administradoras y compañías de seguros y la rentabilidad mínima .

En el caso mexicano, el Estado asume varios tipos de financiamientos: a) las pensiones de los "pensionados actuales", aquellos que se encontraban ya recibiendo una pensión al momento de la reforma; b) el pago a los "pensionados en transición" que incluye a todos los trabajadores activos que cotizaron al IVCM del IMSS antes del 1 de julio de 1997 y que, por consiguiente, adquirieron derechos bajo el antiguo sistema;

---

<sup>338</sup> Pensiones mínimas y también pensiones de asistencia social en el caso chileno.

c) aportaciones gubernamentales a las cuentas individuales; d) la cuota social; y, e) la pensión mínima garantizada.

El pago de beneficios a los "pensionados actuales" seguirá cubriéndose por el IMSS; empero, serán financiados por las reservas existentes del IVCM y por recursos recaudados directamente por el gobierno federal. Para los "pensionados en transición", en vez de usarse bonos de reconocimiento, la ley estableció que podrían escoger la pensión más alta entre la garantizada por el antiguo sistema y la obtenida con los recursos acumulados en su cuenta individual bajo el nuevo sistema. En el primer caso, la pensión será calculada como si el trabajador hubiera cotizado al antiguo sistema durante el tiempo en que realmente cotizó al nuevo. La pensión será financiada con los recursos de su cuenta individual y será completada con recursos gubernamentales.<sup>339</sup> Para las aportaciones gubernamentales a la cuenta individual, se deberá cubrir el 0.225 % del SBC a la subcuenta de Retiro, Cesantía y Vejez; para la aportación a la cuota social en las cuentas individuales (5.5. % SMG) indizada al INPC. Respecto de la pensión mínima, el Estado cubrirá la diferencia para que el asegurado tenga acceso a una pensión garantizada equivalente a un salario mínimo mensual correspondiente al D. F.

Con base en lo antes expuesto, puede señalarse que la gestión financiera del Estado es básica en el nuevo sistema de pensiones, pues implica un esfuerzo significativo de financiamiento público para poder pagar los compromisos del sistema sustituido así como los derivados de la instauración y operación del modelo.

Abordados ya los roles que asume el Estado y para terminar este apartado, puede señalarse que, lejos de jugar un papel teóricamente de

---

<sup>339</sup> Artículo 18 Transitorio de la NLSS.

supervisión y de garante del nuevo sistema de pensiones, juega un papel crucial en su consolidación, ya que adopta el rol de financiador y administrador de dicho modelo; financiador de garantías (al sistema y a los afiliados) y de los costos de la transición;<sup>340</sup> administrador de los fondos obligatoriamente afectados. Empero al asumir estos nuevos roles, se advierte su retiro de los servicios y beneficios sociales, es decir, adquiere el carácter de Estado subsidiario y revierte su tendencia en la seguridad social al reducir su función pública a su mínima expresión: ofrecer una pensión mínima a aquellos miembros que por razones orgánicas o de edad carezcan de capacidad para satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas y para quienes no logren reunir los requisitos para obtener una pensión en el nuevo sistema. En este sentido, el Estado ha descargado su función en materia de seguridad social en otros sectores (el sector privado preferentemente) y en los individuos, de tal suerte, que se ha dejado para sí aquellos servicios que no generan recursos o, de los cuales, no es posible obtener ganancias.

#### **4.2. EL DILEMA DEL ROL FINANCIADOR**

Del análisis de los roles que asume el Estado en el nuevo sistema quedó claro que pasar de un sistema de financiamiento por reparto a un sistema de capitalización individual implica que el Estado se haga cargo de los gastos operacionales y previsionales de tal sustitución, como son: los gastos de los mecanismos financieros que se adoptaron para la organización del antiguo sistema y el traspaso al nuevo; y los que se generaron para solventar las antiguas prestaciones y las nuevas en el marco del nuevo sistema, en pocas palabras, se enfrenta el problema de financiar la transición entre los sistemas. Este proceso resulta particularmente complejo e implica un ajuste

---

<sup>340</sup> Algunos consideran que en virtud de las atribuciones que cumple el Estado en el nuevo sistema de pensiones, dentro de la seguridad social tiene un rol subsidiario, que se limita a lo normativo, la fiscalización y la entrega de apoyo a los trabajadores de menores ingresos.

importante en la política de gasto gubernamental, en la política de ingresos o en ambas, y cuyo especial énfasis es su impacto fiscal; éste es el dilema.

A continuación se revisan los mecanismos financieros que se diseñaron para hacer frente a las promesas de pensiones hechas a los que ya habían aportado por varios años al antiguo sistema y los de las nuevas promesas.

#### **4.2.1. ORGANIZACIÓN DEL ANTIGUO SISTEMA E INCORPORACIÓN AL NUEVO**

Al crearse el nuevo sistema de pensiones, Chile y México impusieron modificaciones substanciales en la organización del antiguo sistema. Por un lado, implantaron modificaciones que afectaron a quienes permanecían en el sistema existente con anterioridad a la reforma. Por otro, se determinaron mecanismos financieros para incentivar la incorporación al nuevo sistema.

En el caso chileno, la modificación en la organización del antiguo sistema respecto de los trabajadores que ya permanecían en él y aquellos que optaron por quedarse en éste, consistió en que el Instituto de Normalización Previsional asumió la responsabilidad de continuar administrando el pago de beneficios del viejo sistema. En el caso mexicano, quedaron bajo la órbita del antiguo sistema del IMSS sólo quienes ya se encontraban percibiendo beneficios. Sin embargo, la puesta en marcha del nuevo sistema dejó a dichas instituciones generales sin los ingresos que percibían por cotizaciones con motivo de la afiliación de los trabajadores al sistema provocando su deterioro al no contar con mecanismos de financiación, razón por la cual el Estado asumió financiar ese déficit.

Respecto de los mecanismos financieros explícitos de incorporación de los trabajadores al nuevo sistema, en el caso chileno contaron con diferentes incentivos. Por un lado, se establecieron ventajas concretas para quienes optaran por incorporarse al sistema, definidas en términos del salario neto de los trabajadores y el costo laboral para empleadores. Por otro, se determinaron incentivos diferenciales por edad, a través de los mecanismos establecidos para compensar los aportes realizados con anterioridad a la reforma.

Con respecto al primer incentivo de carácter económico, las cotizaciones como porcentaje del ingreso imponible se redujeron de un nivel promedio del 22.44 % aproximadamente a un 15 % para quienes decidieron incorporarse al nuevo sistema, que resultó en un aumento en el salario neto cercano al 12.5 %.

El segundo tipo de incentivo, como ya se ha mencionado, consistió en "Bono de Reconocimiento", documento que implica la emisión de un título de deuda a favor de los trabajadores, que madura y es pagado al fondo de pensiones en el momento en que los afiliados se retiran de la fuerza de trabajo, con lo que se convierte en una especie de "reconocimiento de las cotizaciones" efectuadas en el antiguo sistema.<sup>341</sup> En este esquema, el aporte del bono es superior para quienes son mayores al momento de la reforma, ya que el valor del bono se determina en forma proporcional al número de años con aportes al antiguo sistema. Pero este mayor valor se compensa con una disminución en los beneficios provenientes del nuevo sistema, ya que el periodo durante el cual los trabajadores podrán acumular sus aportes será menor cuanto más cercanos se encuentren a la edad de retiro en el momento de la reforma.

---

<sup>341</sup> AIOS, *op. cit.*, pp. 74-76.



En el caso mexicano, al eliminarse el antiguo sistema no existieron mecanismos explícitos de incorporación al nuevo; por tanto, no hubo incentivos, pues como se recordará, la incorporación se limitó a optar por la pensión más alta entre la garantizada por el antiguo sistema del IMSS y la obtenida con los recursos acumulados en su cuenta individual en el nuevo sistema.<sup>342</sup>

#### **4.2.2. COSTO DE LA TRANSFORMACIÓN**

Es un hecho que el costo de la reforma al sistema de pensiones genera déficit en las finanzas públicas, entonces se plantean las interrogantes: ¿cuánto es el costo de la transformación? ¿el Estado hará frente plenamente a este costo fiscal?

En particular, el monto total que el Estado deberá desembolsar para financiar los compromisos del antiguo sistema, los del traspaso de los afiliados al nuevo y las prestaciones y los beneficios propios de éste, desde el principio fue declarado desconocido por los países objeto de estudio. En razón de ello, en ambos se diseñaron y aplicaron metodologías para proyectar el costo de la reforma con base en hipótesis que consideraron más o menos razonables y el análisis de varios supuestos, tomando como referencia una proporción del Producto Interno Bruto (PIB).

En el caso chileno, como se recordará, la reforma implica cubrir un triple déficit previsional estatal: a) el aporte fiscal directo, aportes que con cargo al presupuesto nacional envía el Estado a las instituciones de

---

<sup>342</sup> En el caso mexicano, la literatura señala que no fue posible el otorgamiento de un Bono de Reconocimiento debido a que el tratamiento legal de los derechos adquiridos hicieron difícil asignar un valor a los beneficios adquiridos de un trabajador bajo el antiguo sistema hasta el momento de la reforma. Además, la NLSS busca ante todo reconocer de la manera más clara los derechos adquiridos.

seguridad social, destinados principalmente a financiar el déficit substancial que ocurrió en el antiguo sistema; al quedarse sin cotizantes;<sup>343</sup> b) el valor del Bono de Reconocimiento que ha de pagarse cada año; y, c) el pago de la pensión mínima. Lo anterior, además de las otras garantías estatales ya referidas.

Este triple costo fiscal no ocurre simultáneamente. El déficit del antiguo sistema sí comienza de inmediato; el Bono de Reconocimiento no se hace efectivo, sino que se difiere hasta el momento del retiro; el costo de la pensión mínima surge al mismo tiempo que el costo del Bono, pero aquél no disminuirá ni desaparecerá porque se otorga también a los que entran al mercado laboral y se afilian al nuevo sistema.<sup>344</sup>

En la proyección del costo de la reforma chilena, se estimó que el antiguo sistema se extinguirá alrededor de 2014, respecto de los hombres, y en el 2027 por lo que hace a las mujeres, es decir, el periodo de transición o costo de la reforma abarcará alrededor de 40 años.<sup>345</sup> Por tanto, se consideró que el costo total de la reforma ascendería a un 125 % del PIB, pero se adujo, que en la medida que se mantenga el crecimiento de la economía, el peso relativo del déficit previsional tenderá a decrecer. En efecto, desde la creación del nuevo sistema se consideró que el déficit previsional crecería a una tasa promedio de 10.6 % real anual, siendo el componente de más rápido aumento el Bono de Reconocimiento (43.75 % real anual), estimándose que con el paso de los años tanto el aporte estatal directo como el gasto en el Bono de Reconocimiento tenderán a reducirse.

---

<sup>343</sup> Los beneficios del antiguo sistema son financiados en forma exclusiva por los aportes de los trabajadores que optaron por permanecer en él y el Estado asume el financiamiento de los eventuales déficit.

<sup>344</sup> El déficit del antiguo sistema en principio se agrava para eventualmente disminuir hasta que al fin desaparece, mientras que el Bono de Reconocimiento comienza cuando está reduciéndose el déficit, pero tenderá a incrementarse mucho más tarde para luego disminuir y desaparecer finalmente.

<sup>345</sup> ORTÚZAR A, Pablo, "Déficit Previsional: Recuento y proyecciones", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, p. 123.

De acuerdo a proyecciones publicadas en 1993, para el año 2015 el aporte estatal directo será decreciente, alcanzando un 48.7 % que representará un 0.5 % del PIB, en tanto el gasto fiscal en los Bonos de Reconocimiento en el mismo periodo proyectado será de 876 millones de dólares (31 de mayo de 1998), lo que representaría un 0.5 % del PIB de ese mismo año, asumiendo un crecimiento esperado de la economía del 5 %. Se estimó que los Bonos de Reconocimiento de mayor valor promedio se pagarán en los próximos años y alcanzarán el máximo valor en 2009 con un 1 % del PIB, fecha a partir de la cual empezaría a registrarse una reducción en el gasto por este concepto.<sup>346</sup>

Otro aspecto que se consideró es el momento del pago de la pensión: si se efectúa una sola vez en el momento que la persona se acoge a una pensión, o en forma distributiva en el tiempo como un porcentaje de la pensión que recibirá el trabajador. La primera alternativa representa un alivio en la situación fiscal en los primeros años de la etapa transicional, aunque el Estado mantiene una responsabilidad financiera por más tiempo.<sup>347</sup>

En el caso mexicano, como también ya se expuso, la instauración del nuevo sistema de pensiones generó diversos costos fiscales: a) los pagos a los pensionados actuales (sin el ingreso considerado en el antiguo sistema, ya que las aportaciones irán a las AFORES); b) los pagos a los pensionados en transición (que es la diferencia entre el valor del beneficio mínimo y el valor de la cuenta del trabajador después de 1997 al momento del retiro); c) la cuota social; d) las aportaciones gubernamentales a la subcuenta de RCV; y, e) la pensión mínima garantizada.

---

<sup>346</sup> BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 171.

<sup>347</sup> IGLESIAS, *op. cit.*, p. 103.

En la proyección general del costo de la reforma al sistema de pensiones mexicano, se estimó que abarcará 50 años y su monto oscilará entre 0.77 % y 3.39 % del PIB por año, donde la suma total de los costos será de 82.6 % del PIB,<sup>348</sup> costo inferior a la reforma chilena, bajo el argumento que la diferencia estriba en la menor madurez del sistema de pensiones mexicano, la estructura poblacional más joven, la relativamente baja cobertura del IMSS en relación con la PEA (29.6 %) y la menor cantidad de pensiones cubiertas por el sistema.<sup>349</sup> Respecto del promedio anual estimado del costo fiscal de la reforma, algunos autores consideraron que resultaba equivalente al presupuesto asignado a algunos de los programas prioritarios de la administración pública, señalando que tenía equivalencias cercanas con el presupuesto del sector de comunicaciones y transporte o con el sector de desarrollo agropecuario y pesca.<sup>350</sup>

En lo particular, se afirmó que los costos respecto de los pensionados actuales equivalían a cerca del 0.4 % del PIB en 1997 y declinarían rápidamente a través del tiempo,<sup>351</sup> mientras que el costo de los pensionados en transición y la pensión mínima garantizada representaría un .05 % del PIB en 1998 y se incrementaría en el tiempo para llegar a cerca de .75 % en 2025, en tanto que los costos de la cuota social y las aportaciones gubernamentales se estimaron en 0.18 % del PIB en 1998 y 0.16 % en 2025.<sup>352</sup>

Hasta aquí se ha hecho referencia a los costos fiscales y las proyecciones del costo de la transformación del sistema, pero no a los

---

<sup>348</sup> TRIGUEROS, Ignacio, "La Reforma a la seguridad social en México", *Gaceta de Economía*, Año, 2, No. 4, ITAM, 1997, p. 6.

<sup>349</sup> SALES, *op. cit.*, p. 44.

<sup>350</sup> GONZÁLEZ PIER, Eduardo, *op. cit.*, p. 114.

<sup>351</sup> Se consideró que los costos fiscales por pago a los pensionados existentes y aquellos que reciben pagos por invalidez podían ser estimados con precisión, ya que el IMSS conocía el número de pensionados que recibían beneficios y el monto de los beneficios pagados.

<sup>352</sup> CERDA, *op. cit.*, pp. 89-90.

mecanismos para financiar tales costos, en primer lugar, porque en el discurso gubernamental nunca se abordó el tema y, en segundo, porque no existe suficiente información al respecto, sin embargo, al parecer en el caso chileno se adoptaron cinco métodos simultáneamente: a) emisión de nuevos bonos de estado; b) impuestos temporales; c) reducción de gasto público; d) privatización de empresas públicas y, e) deuda.<sup>353</sup> En el caso mexicano, existe la presunción que por el momento se ha financiado con deuda.<sup>354</sup>

Pasemos ahora a revisar algunos de los cuestionamientos que los creadores del nuevo sistema han formulado al modelo mexicano respecto de los mecanismos que adoptó para la sustitución del antiguo sistema e instauración del nuevo.

El modelo mexicano ha recibido críticas al considerar que es más riesgoso que el chileno, ya que se afirma que las obligaciones del gobierno son inciertas. Llama la atención, que si bien el modelo original a nivel general es cuestionado, preocupan a los creadores de éste las variantes que se observaron en el caso mexicano.

En efecto, se cuestiona al modelo mexicano, en primer lugar, en cuanto a la forma en que se reconocerán los derechos a los trabajadores que ya cotizaban en el antiguo sistema; en segundo, en cuanto al incentivo vitalicio de elegir entre el sistema antiguo y el nuevo, considerando a estos supuestos como dos fuentes de riesgo moral; como tercer punto, se cuestiona la "cuota social".

---

<sup>353</sup> PINERA, José, *La Revolución de las pensiones...*, op. cit., p. 7.

<sup>354</sup> TREVIÑO SAUCEDO, Leticia Felicidad, "Las AFORES y el Mercado Financiero: Retos y Estrategias de Inversión", *La Seguridad Social. Reformas y Retos*, UNAM/IIIES/DGAPA, México, 1999, p. 271.

La forma que adoptó el caso mexicano para enfrentar el tema del reconocimiento de los derechos es cuestionada porque, si bien permite al gobierno ahorrar una parte que destinaría para el pago de Bonos de Reconocimiento, si es que la acumulación de recursos en las cuentas individuales resulta ser mejor que las expectativas que se establezcan ex ante, a la vez, no genera en el gobierno la obligación de reconocer en forma explícita una deuda contraída con anterioridad, compromiso que a su vez ayuda a mantener un presupuesto y un gasto públicos más controlado, por los pagos que corresponde hacer a futuro. Adicionalmente, esta forma implica un trato injusto para la generación de la transición comparada con la emisión de bonos de reconocimiento.<sup>355</sup> En el caso chileno, la generación de la transición llegado el supuesto del retiro recibe tanto el valor del bono como el saldo acumulado en su cuenta individual, mientras que, en el caso mexicano, el trabajador que elija el nuevo sistema sólo recibirá el saldo acumulado.

En torno del incentivo vitalicio de elegir entre el antiguo y el nuevo sistema, se cuestiona porque el mismo hace más difícil calcular el costo de la transformación ya que los trabajadores, sobre todo los que están a punto de pensionarse, tenderán a elegir inversiones muy riesgosas a sabiendas de que siempre podrán confiar en los beneficios del antiguo sistema.<sup>356</sup>

En relación con la "cuota social" que el gobierno deposita en las cuentas individuales de cada trabajador, se cuestiona que no sólo debilita el vínculo entre los esfuerzos y los beneficios, sino que cualquier beneficio financiado por los ingresos generales del Estado está sujeto a presiones

---

<sup>355</sup> La literatura chilena considera que el uso del Bono de Reconocimiento tiene la ventaja de explicitar una deuda implícita y, conociendo las características demográficas y previsionales de la población, permite al Estado planificar adecuadamente su flujo de fondos en el futuro.

<sup>356</sup> RODRÍGUEZ, Jacobo, "Reforma a las Pensiones: El Legado Incompleto de Zedillo", Página Web del CATO, [http://www.elcato.org/legzed\\_rodriguez.htm](http://www.elcato.org/legzed_rodriguez.htm), p. 2.

políticas para que se aumente, lo que podría resquebrajar la disciplina fiscal.<sup>357</sup>

Respecto de estas críticas, el modelo mexicano considera que se trata simplemente de un manejo distinto de los riesgos fiscales. En este orden, se afirma que el primer riesgo moral, esto es, el trato injusto o la no emisión del bono de reconocimiento, no se da, ya que bajo el nuevo sistema todos reciben al menos lo que iban a recibir bajo el antiguo sistema y existe la posibilidad de recibir más, razón por la cual no se tomó en cuenta un bono en vista de que se respetan los derechos de los trabajadores sin dar margen a la interpretación legal, al garantizarlos en el nuevo sistema.<sup>358</sup> Se señala que en el esquema de bonos de reconocimiento el riesgo de la carga fiscal extraordinaria radica en la tasa de rendimiento del bono, mientras que en el caso mexicano el riesgo viene asociado al desempeño del salario mínimo y el comportamiento general de precios al consumidor. Por lo que hace al segundo riesgo moral, es decir, el incentivo a tomar decisiones de riesgo en las inversiones, se señaló que es muy poco probable que suceda, a causa de que la mayoría de la población afiliada al IMSS es joven. Respecto de la cuota social, se esgrimió que es un mecanismo que busca incrementar el ahorro de los trabajadores de menores ingresos, a través de redistribuir el Estado parte de los ingresos que recibe de impuestos.

No obstante lo anterior, la literatura de ambos países coincide en que el modelo chileno será significativamente más costoso, en virtud de que el Estado ofreció un paquete de derechos o beneficios más generoso, haciéndose cargo del déficit del antiguo sistema, del Bono de Reconocimiento y de la pensión mínima en el nuevo sistema, además de otorgar otras garantías importantes. Adicionalmente, se señala que la causa

---

<sup>357</sup> VASQUEZ, Ian, *Reforma Previsional en México*, Cato Institute, 1998, p. 2.

<sup>358</sup> CERDA, *op. cit.*, p. 94.

también radica en la proporción de fuerza de trabajo que se unió al nuevo sistema de pensiones.<sup>359</sup> El caso mexicano, al no otorgar el Bono de Reconocimiento, presenta la particularidad de que redujo el costo fiscal de la transformación (reforma), eliminando o restringiendo algunos de los derechos y beneficios, a costa del bienestar de los afiliados.<sup>360</sup> Con lo anterior, es posible señalar que, si bien en ambos países opera un modelo general de pensiones, sus reformas son distintas, pero lo más importante, en ambos casos no se conoce a ciencia cierta el costo de la transformación del sistema.

#### **4.3. BALANCE DEL MARCO PROSPECTIVO DEL NUEVO SISTEMA**

Una vez completo el panorama sobre el contenido del nuevo sistema, sus fundamentos y el papel que asume el Estado en éste, una pregunta importante que surge es determinar si la transformación (reforma) de los sistemas de pensiones llevada a cabo por los países objeto de estudio ha implicado la solución de los problemas de orden social y financiero que en su momento esgrimieron. Lo anterior, nos lleva a emprender el análisis de cómo han evolucionado o en qué estado se encuentran ciertos aspectos claves del nuevo sistema, cómo ha sido su cumplimiento, de tal forma, que permitan identificar si se han superado los problemas de los antiguos sistemas.

De entrada se hace notar que a pesar de los más de 20 años de vigencia del nuevo sistema de pensiones en Chile y los 6 años en México, no es fácil evaluar e interpretar el sistema en el mismo curso de su desarrollo, en primer lugar, porque sus objetivos son varios y en alguna

---

<sup>359</sup> En Chile, aproximadamente 1.35 millones de trabajadores, un 36 % de la fuerza de trabajo al inicio del nuevo sistema recibió el Bono de Reconocimiento.

<sup>360</sup> MESA-LAGO, *Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social, al Umbral del Siglo XXI*, CEPAL, Santiago, 2000, p. 40.



medida contradictorios (proveer recursos para la vejez y aumentar el ahorro) y, además, porque sus fundamentos teórico-ideológicos no han sido validados por los hechos, debido a que en Chile se estimó que el nuevo sistema alcanzaría una situación de estabilización en unos 25 años, es decir, para 2007 cuando los ingresos por las cotizaciones y rendimientos de las inversiones igualaran a los egresos. En segundo lugar, la literatura existente en ambos países presenta posiciones contradictorias e irreconciliables sobre los resultados inmediatos y previsibles del sistema.<sup>361</sup>

Por tanto, será el largo proceso evolutivo cuyo impacto tendrá que ser evaluado en una continuidad de tiempo, así como los cambios demográficos y otros factores lo que probará si se cumplieron, entre otros, fundamentos y objetivos del nuevo sistema. No obstante lo anterior, parece a la vez útil y conveniente hacer desde ahora un revisión. Con este propósito, en el presente apartado, se señalan ciertas tendencias preliminares y se incorporan en la medida de lo posible comentarios sobre tales procesos, a la luz de varios elementos, como: la cobertura, los fundamentos teórico-ideológicos, la participación del Estado y el desarrollo legal del modelo.

#### **4.3.1. Cobertura**

El nuevo sistema de pensiones tanto en el caso chileno como en el mexicano está dirigido, en la práctica, a los grupos que ya estaban cubiertos por los regímenes originales sin considerar a los grupos tradicionalmente excluidos.<sup>362</sup> Asimismo, el nuevo sistema se ha enfocado a los trabajadores

---

<sup>361</sup> La literatura oficial chilena y la promotora del modelo lo presentan en todo momento como exitoso, mientras que la literatura no oficial cuestiona el modelo y su impacto a largo plazo.

<sup>362</sup> En efecto, los trabajadores agrícolas, sector informal, independientes, no fueron considerados en los procesos de reforma, salvo que se les presenta como "novedad" la posibilidad de acceder voluntariamente al nuevo sistema. Esta posibilidad ya existía, por lo que su señalamiento como novedad es cuestionable. El problema no es tanto la posibilidad legal de acceder o no al nuevo

del sector privado y deja fuera, al menos temporalmente, a los grupos especiales; en el caso chileno a las fuerzas armadas y la policía y, en el mexicano a los trabajadores de empresas estatales, paraestatales y militares, entre otros.<sup>363</sup> Esto significa que no elimina la mayoría de los regímenes de privilegio de grupos especiales y subsisten mosaicos de regímenes compuestos por población no cubierta, regímenes de privilegios y otros regímenes no reformados (municipales, estatales y territoriales). El nuevo sistema sólo modificó la estructura del régimen obligatorio para el sector privado formal, pero no representa cambios en la estructura nacional en materia de pensiones,<sup>364</sup> es decir, no evoluciona hacia una cobertura universal (que debería ser su fin y el desarrollo de las pensiones) situación que pareciera entendible, pues en una capitalización individual con administración privada selectiva, los fondos de pensiones resultan atractivos, por ser fondos financieros depositados a largo plazo. A causa de lo anterior resulta difícil tener un buen indicador de la cobertura provisional total de los países objeto de estudio.<sup>365</sup>

---

sistema, sino la existencia misma de los recursos y mecanismos de inserción. Esta exclusión legislada obedece a menudo a la decisión pragmática, basada en la constatación de que, si se les aplicara la legislación, el no pago de las cotizaciones alcanzaría grandes proporciones, es decir, no se plantean estrategias para incluir a estos grupos.

<sup>363</sup> En el caso chileno, siendo el nuevo sistema de pensiones producto de un gobierno militar, no se halla sometido asimismo a dicho sistema, porque sólo lo hizo respecto del personal civil de las fuerzas armadas y de orden. La literatura al respecto señala que las fuerzas armadas se opusieron al modelo.

<sup>364</sup> En el sistema chileno, las fuerzas armadas y la policía no fueron afectadas por la reforma. Paralelamente al sistema antiguo, se ha desarrollado un nuevo sistema que, si bien tiene condiciones de adquisición uniformes, promueve –tanto en pensiones como en salud– la multiplicidad de entes gestores y la individualidad y diversidad de las cotizaciones y las prestaciones. Por lo que hace al sistema mexicano, no se consideró ningún cambio en el ISSSTE, PEMEX, fuerzas armadas y planes pensionales estatales, es decir, la reforma tuvo un carácter parcial. Con la reforma a la LSAR de diciembre de 2002 únicamente se extendió el sistema de las AFORES a otros sector trabajadores y personas en general, esto es, la reforma pretende que las AFORES administren las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE y, asimismo, respecto de cualquier trabajador independiente y de aquellos de dependencias o entidades públicas o municipales no afiliados al IMSS o ISSSTE.

<sup>365</sup> Los Convenios de la OIT proponen cubrir al menos el 75 % de la población aunque está implícita la idea de llegar a la universalidad. Asimismo, las evidencias internacionales demuestran que sólo se ha podido garantizar la cobertura universal de la pensión y reducir los niveles de pobreza en la tercera edad cuando es obligatoria y se financia a través de un impuesto. En 2002, la AIOS proporcionó datos verdaderamente extremos, como es el que reporta el 112 % de cobertura de la PEA en Chile y el 72 % en México.

En razón de lo anterior, el nuevo sistema no resuelve la portabilidad de derechos, es decir, no es portable no sólo porque deja intactos otros programas sino porque tampoco prevé el supuesto de cambio de un plan de pensiones a otro sin que el trabajador pierda beneficios. El objetivo de la portabilidad es permitir que la pensión que reciba el trabajador refleje el conjunto de ingresos de su vida laboral.

En el caso chileno, se unificaron ciertas prestaciones y condiciones de adquisición de beneficios y se agruparon algunos subsistemas bajo una administración común, pero al no fusionarse los fondos de pensiones, subsisten diferencias entre ellos. En el caso mexicano, sólo se afectó el IVCM del IMSS, por tanto, los trabajadores que se cambien de un trabajo a otro cubierto por diverso programa (del IMSS al ISSSTE o viceversa) perderán algunos beneficios de sus pensiones.

#### **4.3.2. Fundamentos Ideológicos**

Como se explicó en el capítulo tercero, los fundamentos teórico-ideológicos del nuevo sistema señalaban que éste impulsaría la participación activa del trabajador, la eficiencia y competitividad de la administración privada, el ahorro nacional, los mercados de capital, los rendimientos reales positivos de la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleos, lo cual a su vez garantizaría pensiones adecuadas y equitativas. Estos fundamentos enfrentan las siguientes observaciones:

### **a) Fundamento “participación activa del trabajador”**

Desde el punto de vista de los partidarios del modelo, este fundamento ideológico la propiedad de la cuenta individual y la estricta relación entre las contribuciones y las pensiones hacía superior al nuevo sistema respecto del antiguo, por ello, se esperaba que tales elementos serían un incentivo para que los trabajadores se afiliaran y cotizaran al sistema. En la vía de los hechos, puede observarse que no garantizan que los trabajadores se registren y paguen puntualmente sus cotizaciones con el fin de aumentar su cuenta individual y alcanzar pensiones más elevadas al retirarse. En efecto, tanto en Chile como en México, se ha dado una diferencia significativa entre el número de afiliados al sistema y los cotizantes activos al mismo. En 2002 en Chile, a pesar de que los datos son muy contradictorios, se reportan 6.7 millones de afiliados y 3.4 millones de cotizantes, en tanto que en México hay 29 millones de afiliados y 12.2 millones de cotizantes.<sup>366</sup>

En particular, una de las razones que pueden explicar la dicotomía entre la cobertura basada en la afiliación y la cotización activa es el desempleo, pues un trabajador al encontrarse en este supuesto es lógico que deje de cotizar aunque esté afiliado, con la correspondiente consecuencia que genera el pago de la comisión sobre saldo de cuenta inactiva con cargo a la cuenta individual del trabajador en el caso mexicano, porque en el chileno dicha comisión se eliminó en 1988. Otra posible explicación pudiera ser el caso de los trabajadores temporales que entran y salen del mercado y las mujeres que dejan de trabajar para cuidar a sus hijos.<sup>367</sup> Quizá haya más causas, lo que indicaría que el problema de la falta de pago de las cotizaciones es más complejo de lo previsto. Tal parece que

<sup>366</sup> AIOS, *Boletín Estadístico*, No. 8, diciembre, 2002, pp. 3-4.

<sup>367</sup> En Chile 2.8 millones mujeres son afiliadas y en México 10 millones, sin embargo, la AIOS no proporciona datos sobre las que cotizan y las que no.

el nuevo sistema no da respuestas adecuadas a los trabajadores con capacidades y necesidades de protección muy diferentes y cambiantes a lo largo de su vida laboral, pues existirán personas o grupos con la capacidad contributiva permanente y necesaria para lograr una pensión y, por otro, aquéllas con capacidad reducida o nula, como es el caso de los que tienen bajos salarios o alta rotación.<sup>368</sup> En cambio, se observa que al atribuir al trabajador la responsabilidad individual sobre sus riesgos y su resolución, se diluye el carácter social de las relaciones y, por ende, del nuevo sistema.

Asimismo, el que el trabajador sea propietario de su cuenta individual no mejora en nada su situación porque no puede disponer libremente de sus recursos ni tampoco intervenir en las decisiones de la administradora que haya elegido.

En cuanto a la participación activa del trabajador y su derecho de libertad de elección (en diversos aspectos del sistema), puede señalarse que la selección de la administradora por parte de los afiliados, se basa principalmente en la actividad de los vendedores y la publicidad, más que en el cobro de comisiones bajas y pago de rendimientos de inversión elevados, como se corroborará más adelante. Respecto de la selección de la forma de retiro y pago de los respectivos beneficios parece ser bastante compleja para la mayor parte de los asegurados. En el caso chileno, el 90 % de los afiliados no entiende las opciones y contrata a un experto que carga un honorario que va del 3 al 5 % del valor total del fondo de pensión acumulada por el asegurado. La AFP no es responsable si la decisión del

---

<sup>368</sup> No tiene la misma capacidad de ahorro ni la misma necesidad de protección un individuo con ingresos de un salario mínimo, que un individuo con ingreso de 25 salarios mínimos. No tiene las mismas posibilidades un individuo soltero de 20 años, que un jefe de familia de 35 con varios hijos, por ejemplo. Tampoco tiene el mismo peso actuarial un aporte realizado entre los 20 y 30 años que entre los 50 y 60.

asegurado resulta en un monto insuficiente de la pensión o un periodo demasiado corto.<sup>369</sup>

## **b) Fundamento de “administración competitiva”**

Como se recordará, el nuevo sistema privilegió la empresa privada con una especialización en los beneficios sobre la pública bajo el argumento que el giro específico y la competencia entre las entidades privadas para captar afiliados produciría consecuencias beneficiosas como aumento en la eficiencia de la administración, reducción de sus costos administrativos y maximización del rendimiento de la inversión. En particular, es discutible que la empresa privada, por principio, sea exitosa y la pública necesariamente deficitaria, pues hay antecedentes que indican lo contrario.<sup>370</sup> En torno a la exclusividad de las administradoras sobre el manejo de los fondos de pensiones ésta ya no es tal, como fue expuesto en el capítulo anterior, en ambos países la tendencia ha sido hacia la ampliación de las actividades que pueden desempeñar éstas. Asimismo, por un lado, en la vía de los hechos se observa que la administración privada no asegura una competencia efectiva. En primer lugar, aplicando un sentido lógico, pareciera que a mayor número de afiliados debido a los años de operación del nuevo sistema mayor debería ser el número de administradoras y viceversa. Sin embargo, si bien en un principio el número de administradoras fue mayor, también es cierto que con el transcurso del tiempo éstas han tendido hacia la disminución, en algunos casos por procesos de fusión. En efecto, como se hizo referencia en su oportunidad, el caso chileno, inició con 12 administradoras, llegaron a ser 21 y a la fecha

---

<sup>369</sup> MESA-LAGO, “La Reforma Estructural...”, *op. cit.*, p. 115.

<sup>370</sup> En algunos sectores es mucho mejor la empresa pública que la privada y buena parte de las empresas públicas no es más que escombros de empresas privadas en crisis. Sirve de ejemplo el caso de la empresa Enron.

son 7, mientras que en el caso mexicano, se redujeron de 17 a 11.<sup>371</sup> En segundo, se observa una tendencia a la concentración por parte de las administradoras grandes. En Chile, las administradoras Próvida, Santa María y Habitat en conjunto poseen 78 % del mercado, esto es más de 4.5 millones afiliados de los 6 millones en total.<sup>372</sup> En el caso mexicano, con 29 millones de afiliados, Bancomer, Santander Mexicano y Profuturo GNP cubren más del 50 %, <sup>373</sup> además, en nuestro país existe el antecedente del SAR, en donde tres bancos captaron el 76 % de lo fondos. Una explicación de por qué los afiliados se concentran en las administradoras mayores apunta hacia la actividad de los vendedores y la publicidad más, que a las bondades del nuevo sistema (bajas comisiones y altos rendimientos).

Por otro lado, si bien fue reconocido expresamente por los partidarios del nuevo modelo que en su inicio encarecía los cargos o costos administrativos porque las administradoras (AFP o AFORES) tendrían que recurrir a gastos de comercialización (comisiones a agentes y vendedores, publicidad y promoción) y además, se adujo que con el desarrollo del nuevo sistema y a causa de la competencia tales gastos tenderían a disminuir. Es el caso, que los gastos operativos no han bajado, en Chile representan 169.2 millones de dólares y en México 477.6.<sup>374</sup> Asimismo, la aludida "información", aspecto que encarece la administración del sistema, es cuestiona porque el acceso a ella no garantiza que el asegurado tenga la capacidad o la habilidad para hacer una elección inteligente de la administradora, en especial cuando dicha información y las opciones son

---

<sup>371</sup> Aunque el 26 de febrero de 2003 la CONSAR autorizó dos administradoras más: AFORE Azteca y Afore Actinver. Asimismo, en dicha fecha se autorizó la fusión de la AFORE Tepeyac con la AFORE Principal.

<sup>372</sup> MESA-LAGO, "La Revolución de las Pensiones en América Latina: Comparaciones y Desempeño", *Revista CIESS*, No. 1, 2001, p. 56.

<sup>373</sup> Hasta ahora México tiene una menor concentración porque la LSAR estableció un límite del 17 % del total de los asegurados, por los primeros cuatro años, aunque después el límite es del 20 %. Véase Informe de Actividades 2001 de la CONSAR, p. 17 y 60.

<sup>374</sup> AIOS, *Boletín ...*, op. cit., p. 18.

complejas. Tal parece que los afiliados escogen a las administradoras no basados en su mejor desempeño, sino debido a su nulo o escaso conocimiento o falta de calificación para hacer la selección y, además, los vendedores y la publicidad parecen jugar un rol más significativo que las "esperados" bajas comisiones y los altos rendimientos.<sup>375</sup> En este sentido, en Chile, se traspasaron de administradora 228,856 afiliados y en México 732,153,<sup>376</sup> ésta última cantidad además de elevada por supuesto no tiene que ver nada con las comisiones, como se verá más adelante.<sup>377</sup> En forma específica, también es cuestionable la cantidad y calidad de la información que se ofrece al trabajador sobre su recursos, inversiones, comisiones y otros rubros, porque es compleja, hecho que ha sido reconocido por los creadores del modelo chileno al señalar que para el afiliado común y corriente la transparencia, por desgracia no es tal,<sup>378</sup> pero también han esgrimido que el trabajador no tiene que ser experto en temas financieros, pues pueden contratar los servicios de compañías expertas en la administración de carteras de inversión para pensiones. En el caso concreto de Chile, las AFP proporcionan ese servicio, empero tal pareciera que esta afirmación lejos de convencer sobre las bondades de la "información" aumenta las preocupaciones, porque tal solución implica mayores gastos para el trabajador.

---

<sup>375</sup> En Chile, con más de 20 años de vigencia del sistema, presenta mayores elementos para analizar la conducta de los trabajadores respecto del sistema. Las encuestas demuestran que, en 1995, el 45 % de los asegurados cambiaron de AFP a causa de la presión de los vendedores o para ayudarlos; el 52 %, basado en los rendimientos; el 15 %, debido a las comisiones más bajas y el 10 % por buscar más seguridad. Asimismo, es sabido que muchos vendedores ofrecen al asegurado una parte de la comisión, vacaciones en la playa, televisiones y otros bienes. Un estudio de las tres principales AFP que concentraban el 67 % de todos los afiliados, en 1981-1995, reveló que en todo el periodo su rendimiento promedio de inversión no estuvo entre los más altos y en los años ochenta cobraron las comisiones más altas, de ahí que la selección de esas AFP no fue hecha con base en esos dos indicadores clave de desempeño. En resumen, los vendedores y la publicidad parecen ser los factores en la selección y la transferencia entre las AFP, en vez de que se tome en cuenta el mejor desempeño. Véase MESA-LAGO, "La Reforma Estructural...", *op. cit.*, p. 121.

<sup>376</sup> En México, en 2001 se traspasaron 116,600, entonces cabe la pregunta ¿a qué se debió el fuerte incremento en el 2002?

<sup>377</sup> AIOS, *Boletín*, *op. cit.*, p. 10

<sup>378</sup> PIÑERA, *El cascabel...*, *op. cit.*, p. 8 del capítulo 8.



Especial atención merecen las comisiones, porque por un lado, la información que se proporciona al respecto no detalla los costos de operación descontados al afiliado por concepto de éstas y otros aspectos relacionados con la administración misma del fondo y, por otro, los especialistas de la OIT, señalan que se grava más a los de ingresos bajos, porque muchos costos administrativos y comerciales no guardan relación con el momento de la cuentas individuales.<sup>379</sup> En el caso chileno, se asume que hay bastante dispersión en esta materia y el sistema no se ha alineado en torno a padrones de costo y resultados que sean fácilmente comparables.<sup>380</sup> En el caso mexicano, es reconocido que es el país con las mayores comisiones (4.24% en total)<sup>381</sup> y, además, existe una diferencia del 111 % entre la comisión que cobra la AFORE más barata y la más cara, al considerar un plazo de 25 años.<sup>382</sup> A causa de lo anterior, destacan dos cuestiones: a) una parte del ahorro forzoso de los trabajadores será expropiada directamente por las administradoras. En efecto, en el 2002 en Chile de 309.4 millones de dólares por concepto de comisiones, las AFP obtuvieron 140,3 de ganancias, mientras que en México de 1,052.3 millones de dólares las AFORES se quedaron con 574,7<sup>383</sup>; b) por mucho que se presenten de forma clara las comisiones, el cálculo por su complejidad, no es

<sup>379</sup> De acuerdo con la OIT, los antiguos sistemas de pensiones al no estar sometidos a presiones competitivas, suelen repartir sus costos administrativos en proporción a las cotizaciones, y en los más sólidos propenden en todo caso a ser de un quinto a un décimo menores que los de capitalización individual. Véase, OIT, *Informe 2000*, Ginebra, 2000, p. 135.

<sup>380</sup> PIÑERA, *El cascabel*, op. cit., p. 8

<sup>381</sup> La comisiones totales en Chile es de 2.7 % y en México es de 1.74 más el 2.5 del costo de invalidez y muerte (este costo se gestiona por el IMSS) suma un total de 4.24, costo sumamente elevado no sólo respecto del modelo chileno sino de otros países de América Latina con capitalización individual. Véase *Boletín Informativo* de la AIOS, p. 24.

<sup>382</sup> Página Web de la CONSAR, [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx), noviembre, 2002.

<sup>383</sup> Se afirma que la ganancia neta es menor al considerar la inflación, amortizaciones o gastos diferidos. En efecto, en el caso de Chile al descontar de los 309.4 millones de dólares los 159.2 de gastos operativos, el resultado es 140.3, pero si se consideran los factores arriba señalados, la ganancia neta es de 125.1 millones de dólares. En el caso Mexicano, de los 1.052,3 millones de dólares menos los 477.6 de gastos operativos resultan 574.7 y como ganancia neta 387,6 millones de dólares, aún así, en ambos casos la ganancia es considerable, en Chile representa una utilidad anual del 41 % y en México del 37 %. AIOS, op. cit., p. 17-18.

fácilmente entendible por el trabajador, de tal suerte que, durante todo el tiempo hasta el día en que llegue a pensionarse, el afiliado quizá tenga idea de cuánto dinero tiene por concepto de dinero ahorrado, pero ello no significará que corresponda a su pensión.

### **c) Fundamento del “ahorro interno”**

El fundamento ideológico de que el nuevo sistema generaría una acumulación del ahorro interno y tendría un impacto positivo en la economía ha sido fuertemente cuestionado con base en algunos estudios.

En efecto, se considera que para calcular el impacto en el ahorro nacional no se puede tomar sólo en cuenta la acumulación de los fondos en las cuentas individuales, sino que también es necesario considerar el costo de la sustitución del antiguo sistema por el de capitalización individual, pues el neto resultante entre estos dos es el que determina propiamente el impacto de dicho ahorro.<sup>384</sup>

En particular, este fundamento ideológico por el momento sólo podría constatar en el caso chileno en virtud de los más de 20 años de operación del nuevo sistema. Al respecto, dos estudios realizados sobre Chile, que abarcan el periodo de 1981-1996, reflejaron que el balance neto fue negativo porque el costo de la transición fue superior al ahorro (acumulación de fondos 2.7 % menos costo fiscal -5.7 %, promedió -3 % del PIB).<sup>385</sup> Por

---

<sup>384</sup> MESA-LAGO, “La Revolución...”, *op. cit.*, pp. 59 y 60.

<sup>385</sup> Uno de los estudios fue realizado por Alberto Arenas, subdirector de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile, y publicado en 1998. El otro, por el profesor alemán Robert Holzmann, a petición del Fondo Monetario Internacional. Si bien el FMI al principio apoyó fuertemente la instauración del nuevo sistema, ahora es más cauteloso sobre él, sobre todo porque existen datos que corroboran que el ahorro de los trabajadores fue negativo todos los años excepto en 1985, 1992 y 1993, por lo que no es

un lado, el ahorro de los fondos en principio han servido para financiar los costos de la reforma (facilitar la transición y las obligaciones del nuevo sistema)<sup>386</sup> y, por el otro, si bien las cotizaciones a los fondos de pensiones constituyen un ahorro financiero, para que éste se incremente, los intermediarios financieros necesitan colocar dichos recursos en inversiones reales sin que haya sustitución dentro de otras formas de ahorro.<sup>387</sup> Cabe recordar que, si desde el principio, existía una gran incertidumbre sobre el pronóstico del costo real de la transición y sobre el impacto de los fondos de pensiones en el ahorro interno, este aspecto se acrecienta aún más debido a que es reconocido que la incertidumbre no es una de las características de los mercados financieros actuales.<sup>388</sup>

Con base en algunas proyecciones, se estima que la situación empezará a cambiar en los próximos años, de tal suerte que el ahorro será ligeramente superior al costo fiscal y, posteriormente, irá creciendo aunque se argumenta que esto probablemente tomará 20 años más para compensar el balance negativo que ocurrió en los 20 años anteriores, es decir, que hasta los 40 años de operación será posible tener un impacto positivo en el ahorro nacional.<sup>389</sup>

---

probable que la reforma haya influido en el ahorro, y en el peor de los casos, el efecto haya sido muy pequeño. Véase OIT, Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000, Ginebra, 2000.

<sup>386</sup> Aunque es cierto que las administradoras tienen un gran nivel de ahorro, también lo es que frente a este ahorro existe un gran desahorro del Estado, que se vio privado del mismo volumen de ingresos y conserva el gasto ya existente de los pensionados del sistema anterior. Este desahorro público es correspondiente al ahorro privado y en buena medida lo absorbe para afrontar el déficit público. Por disposición del DL 3.500 las AFP invierten el 43 % de los fondos de pensiones en títulos gubernamentales y las SIEFORES de acuerdo a la reglas de carácter general que expida la CONSAR. De acuerdo con el informe 2002 de la CONSAR, el 83.1 % de los fondos están invertidos en títulos públicos.

<sup>387</sup> UTOFF, *op. cit.*, p. 222.

<sup>388</sup> GUTIÉRREZ URDANETA, Luis, "La Reestructuración Capitalista de los Sistemas de Pensiones en América Latina", *Seguridad o Inseguridad Social: los riesgos de la reforma*, México, UNAM/DGAPA/IIESS/Triana, 1997, p. 68.

<sup>389</sup> MESA- LAGO, Carmelo, "La Revolución de las Pensiones en América Latina: Comparaciones y Desempeño", *Revista CIESS*, No. 1, julio, 2001, p. 60.

La experiencia chilena enseña que la acumulación de fondos bajo el sistema de capitalización individual no genera necesariamente crecimiento económico mediante un incremento significativo de la tasa de ahorro nacional. Por su parte, la OIT y la AISS señalan que no hay pruebas de que la capitalización en los países desarrollados haya tenido un impacto positivo sobre el ahorro nacional y que es difícil en los países de América Latina construir mercados de capitales grandes y eficientes.<sup>390</sup> Si ésta es la evidencia de la reforma con mayor tiempo de operación, mucho peor podría llegar a ser en el caso mexicano o, por lo menos, no permite abrigar esperanzas de que se incremente el ahorro nacional en un periodo corto, situación que obstaculiza las metas de la reforma mexicana, pues como se recordará, México emprendió dicha reforma bajo el espejismo de que el nuevo sistema aumentaría el ahorro nacional, aun cuando desde ese momento se reconoció que existían pocos estudios económicos al respecto y que éstos eran limitados de contenido, ya que no permitían cuantificar los beneficios asociados a la eficiencia de los mercados laborales y financieros derivados de la reforma. Si bien se espera que el nuevo sistema de pensiones contribuya al mercado financiero y al desarrollo económico, también lo es que esto no debería ser el objetivo de la seguridad social. Las pensiones deben ser instrumentos de política social y no de tipo financiero.

Sin embargo, la literatura oficial y los partidarios del modelo ofrecen una visión totalmente contraria, pues en todo momento para ellos el sistema ha sido totalmente exitoso. En efecto, sobran los estudios y estadísticas sobre la acumulación de los fondos y la inversión de éstos en diversos sectores de la economía, pero es escasa la información en cuanto a los costos de la transición y los métodos para su financiación. En efecto, en 2002 Chile reporta 35.515 millones en los fondos de pensiones y México

---

<sup>390</sup> MESA-LAGO, "La Reforma Estructural...", *op. cit.*, p. 81.

31.456 millones,<sup>391</sup> pero no se reporta evidencia alguna sobre cómo se está costeando la sustitución del antiguo sistema y los nuevos compromisos.

#### **d) Fundamento de “utilización transparente del fondo de pensiones”**

Bajo este supuesto se argumentó que permitiría no sólo proteger dichos recursos, sino también canalizarlos al mercado financiero para fortalecerlo y favorecer la generación de empleos y, por ende, el desarrollo de la economía. En este orden, la normatividad estaba orientada a tres aspectos nodales: la transparencia, la solvencia de los instrumentos de inversión y la diversificación de los fondos de pensiones. Sin embargo, como ya se discutió en el capítulo tercero, la normatividad experimentó una tendencia hacia la modificación en materia de inversiones. La razón, como señalan algunos autores, apunta a que el sistema de capitalización individual no genera automáticamente un mercado de capitales dinámico y relativamente seguro y con un alto rendimiento de la inversión. En efecto, ante una acumulación de volúmenes crecientes de recursos financieros y una ausencia de un mercado de capitales profundos, el marco regulatorio ha tendido a flexibilizarse para permitir el crecimiento del mercado de capitales.

El caso chileno, se basó en el modelo de fondos de pensiones privados de Estados Unidos, pero no tuvo en cuenta que, en la época en que se instauró, en Chile no existía un mercado de capitales suficientemente grande y además se sobreestimó la capacidad del sector privado para absorber el aumento sustancial de recursos financieros.<sup>392</sup> En efecto, al principio, en ambos países existía poca diversificación de la cartera de inversión de los fondos de pensiones y la mayor parte del uso de este ahorro

---

<sup>391</sup> AIOS, *Boletín Informativo*, op. cit., p. 12.

<sup>392</sup> Véase Arellano, José Pablo, “The Impact of Social Security on Savings and Development,” en *Social Security and Health Care*.

previsional se concentró en valores públicos de deuda mientras que la proporción de acciones era muy baja.

Chile enfrentó dificultades para colocar el flujo creciente de capital en un mercado de valores cada vez más saturado y el rendimiento real de la inversión se redujo en forma pronunciada, deficiencia que fue agravada por la crisis económica de 1984.<sup>393</sup> Tal parece que, al estructurarse el modelo financiero del nuevo sistema de pensiones, se hizo estimando una relativa permanente estabilidad económica con un apreciable crecimiento del producto y utilidades favorables al sector productivo.

En razón de lo anterior, el mayor número de modificaciones ha sido en el aspecto de las inversiones del fondo de pensiones, argumentándose en Chile en su momento que, ante la escasez de instrumentos financieros y el poco desarrollo del mercado de capitales, se hacía necesario permitir mayor flexibilidad y diversificación de las inversiones de este fondo, razón por la cual desde 1985 hasta la fecha, con el objeto de ajustar el modelo a la dinámica económica, se han introducido modificaciones al artículo 45 del DL 3.500 aun cuando ello implique sacrificar un nivel absoluto máximo de riesgo y dificulte el proceso de fiscalización y valorización.<sup>394</sup> Igual fenómeno, ya se había adelantado, empieza a experimentar el caso mexicano con las modificaciones de 2002 a la LSAR.

Las modificaciones que se han realizado con el transcurso del tiempo ponen de manifiesto una clara tendencia a incrementar la adquisición de títulos de renta variable, y en la medida que la gestión financiera de las administradoras de fondos de pensiones se ha ido consolidando, a la vez, se ha ido avanzado hacia alternativas más riesgosas. Por lo anterior,

---

<sup>393</sup> CEPAL, *op. cit.*, p. 129.

<sup>394</sup> MACÍAS, *op. cit.*, p. 218.

pareciera que el objetivo primordial de las modificaciones es revitalizar la estructura del mercado bursátil y financiero, al haberse logrado la ampliación y profundización de los mercados de capital, el crecimiento de la industria de administración de fondos y la reanimación de la industria de seguros, más que perseguir un objetivo social.<sup>395</sup>

#### **e) Fundamento de “equidad”**

Se adujo que el nuevo sistema eliminaba la inequidad al ofrecer condiciones homogéneas en cotizaciones y de acceso a los beneficios, que serían iguales a la suma de las aportaciones realizadas por el trabajador y a los rendimientos obtenidos de su inversión. En este sentido, la “igualdad individual” aparece realmente como el principio rector del nuevo sistema así como el de “solidaridad” lo fue para los antiguos sistemas, cuyo objetivo era eliminar la desigualdades entre los grupos y establecer una solidaridad en benéfico de todos.<sup>396</sup>

El principio de “igualdad individual” en el nuevo sistema tiene la característica de que obliga al trabajador a esforzarse individualmente en aras de un dudoso “bienestar” futuro. En efecto, al no estar predefinidos los beneficios, el importe de las pensiones depende del monto de los fondos acumulados por los afiliados durante su vida activa y de las tasas de retorno que dichos activos obtengan en los mercados financieros, es decir, la pensión depende de factores macroeconómicos impredecibles (el crecimiento económico, la inflación, el rendimiento del capital), hecho contrario a uno de los de los objetivos de la seguridad social que es eliminar

---

<sup>395</sup> En Chile la composición de los fondos administrados se encuentran en deuda gubernamental, instituciones financieras, instituciones no financieras, acciones y fondos mutuos y de inversiones, mientras que en México más del 80 % se concentra en deuda gubernamental, el resto en instituciones financieras y no financieras.

<sup>396</sup> Para estar a tono con el área actuarial, podría pensarse que el principio sería el de “equivalencia”

las desigualdades entre grupos sociales y profesionales y establecer una solidaridad general entre la comunidad, en beneficio de todos.<sup>397</sup> El cambio de principios en el sistema de pensiones (el de solidaridad por el de igualdad individual) es precisamente el uno de los mayores en el debate.

Para terminar los fundamentos ideológicos del nuevo sistema puede señalarse que las bondades que se le atribuyen son de forma y no de fondo, ya que está estructurado bajo un esquema eminentemente teórico que auspicia el desarrollo económico del país y soslaya un desarrollo social.

#### **4.3.3. Participación estatal**

El papel y funciones sociales del Estado como prestador de servicios públicos se ven reducidos en el nuevo sistema, de tal suerte que, se desconoce que la seguridad social es un derecho social y<sup>398</sup> por ende, corresponde a éste hacer valer su racionalidad colectiva, su capacidad de legislar, definir y emitir normas nacionales para regular la vida colectiva pero en el ámbito de la política social no de la económica, porque su responsabilidad general deriva de la naturaleza de los derechos humanos de la seguridad social. Independientemente de que los críticos de la seguridad social atribuyan al Estado un carácter de despilfarrador y mal administrador, la solución no es quitarle la función social, sino hacerla más eficaz, es decir, el Estado no puede abandonar su condición de Estado social.<sup>399</sup>

---

<sup>397</sup> Para algunos autores el nuevo sistema permite una abstracta solidaridad global de la sociedad al otorgar las pensiones mínimas garantizadas, para otros, esto lo único que significa es un financiamiento en forma individual.

<sup>398</sup> Los problemas de desigualdad y la mercantilización de los servicios puede dar como resultado un sistema de seguridad social injusto que puede invalidar la perseguida universalidad y deteriorar aún más los niveles de salud y de vida de la población.

<sup>399</sup> Funge como rector de la vida nacional e intérprete de las inquietudes de la sociedad, abandonando roles benefactores, que en mayor o menor medida, si bien limitan la iniciativa individual esto ha sido en pro del logro de niveles de vida satisfactorio.



La participación del Estado en el sistema de seguridad, y por ende, en el sistema de pensiones se justifica razones de eficiencia en la provisión de bienes y servicios de carácter público (bienes disponibles para todos donde nadie puede ser excluido del disfrute de ellos), donde la sociedad puede disfrutarlos con los mismos recursos. Empero, una de las razones más importantes es la redistributiva porque el mercado no garantiza una distribución justa del ingreso y, precisamente, el Estado provee servicios de seguridad social que garanticen un bienestar mínimo socialmente aceptable para los grupos favorecidos por el funcionamiento de las instituciones económicas, razones que deben tomarse con especial atención en la búsqueda de soluciones a los problemas de financiamiento de los sistemas de pensiones.<sup>400</sup> En efecto, cuando se hace mención a un sistema de pensiones, se está hablando de mecanismos de redistribución de los ingresos de un sistema de protección social nacional. Es, esencialmente, un conjunto de normas que rigen el funcionamiento de esa redistribución; la cuantía de lo que debe asignar la población activa (asegurada) a los no activos, esto es lo decisivo desde el punto de vista social, y en segundo lugar, el modelo de financiación.

Finalmente, se percibe que no se hizo un estudio profundo y minucioso de las fallas del antiguo sistema y tampoco se agotaron (o no quisieron agotarse) hasta sus últimas consecuencias otras posibles alternativas (que las hay como se verá en el siguiente capítulo),<sup>401</sup> sino por el contrario el Estado prefirió pasar bruscamente de un extremo a otro. Aunado

---

<sup>400</sup> Diversas teorías explican y justifican la participación del Estado como una cuestión fundamental en la seguridad social, hecho que debe considerarse al buscar soluciones al problema de financiamiento de los programas respectivos.

<sup>401</sup> En efecto, el sistema chileno no era la única opción; había otras alternativas, dentro de las cuales la más interesante resulta el sistema suizo, de tres niveles, que ofrece la posibilidad de combinar distintos aspectos manejados por diversas entidades, pero como parte de Un Gran Sistema. Además, el sistema de tres niveles es el recomendado por la OIT como se verá más adelante.

a esto, está el hecho de que la instauración del nuevo sistema en los dos países objeto de estudio, presenta notables diferencias, no sólo en cuanto a las características propias del modelo sino también en cuanto las condiciones geográficas y de población de cada país, elementos que impactarán en el desarrollo del modelo. En efecto, Chile tenía en 1980, millones de población, y una PEA 62 %, mientras que México en noviembre de 1995 tenía un total de 10.9 millones de afiliados en el IMSS, que representaban el 29.6 % de la PEA y equivalía a 89 % de la fuerza laboral del sector formal. El número de pensionados era de 1.2 millones, de los cuales el 65 % correspondía a pensiones por vejez y 35 % eran pensiones para viudas, huérfanos y otros familiares.<sup>402</sup>

#### **4.3.4. Desarrollo legal**

En la evolución del desarrollo legal del nuevo sistema en ambos países, se observa que ha existido un dinamismo legislativo y, preferentemente, en torno a la liberalización de las reglas de inversión.

En el caso chileno, el actual contenido y estructura del DL 3.500 es muy diferente de aquel que vio la luz en 1980.<sup>403</sup> En efecto, de los 97 artículos que conformaron el original DL 3.500, sólo 12 de ellos permanecen actualmente, los cuales se refieren a definiciones. Por tanto, el conjunto de todas las modificaciones ha desembocado en una verdadera reformulación del texto legal que rige al nuevo sistema pensiones basado en la capitalización individual.

---

<sup>402</sup> SALES, *op. cit.*, p. 15.

<sup>403</sup> DL. 3.500 actualizado a febrero de 2002.

Pareciera que este dinamismo legislativo ha sido de origen, pues como ya se mencionó, hay antecedentes de que antes de la entrada en vigencia del DL 3.500 se introdujeron modificaciones a 46 de sus artículos, algunas de ellas de gran importancia. Asimismo, con excepción de los años 1984 y 1991, 1997 y 1998, en todos los demás se ha promulgado al menos un texto legal que ha introducido modificaciones al DL 3.500. Destacan, el año 1985, durante cuyo transcurso se promulgaron cinco textos modificatorios, seguido de los años 1981 y 1993, con tres cuerpos legales modificatorios cada uno.<sup>404</sup>

Al conjunto de disposiciones legales antes referidas se agregan 881 circulares de carácter general y obligatorio para todas las entidades del sistema, emitidas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. El cúmulo de disposiciones legales y administrativas que se han incorporado al sistema privado de pensiones hace pensar que la reforma no ha concluido, es decir, que el modelo está en permanente reformulación.

Similar fenómeno normativo está viviendo en México, no sólo por las modificaciones a la Nueva Ley del Seguro Social en 2001 sino también por la gran cantidad de circulares emitidas por la CONSAR, incluso adelantándose a normar sobre aspectos que estaban en discusión en 2002 en el Congreso de la Unión, con motivo de la iniciativa de reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, en la cual quedaron plasmadas muchas de estas circulares.<sup>405</sup>

---

<sup>404</sup> La historia del DL 3.500 al 28 de febrero de 2002 se compone de un total de más de 38 cuerpos leyes modificatorias, es decir, en promedio, una ley por año, lo que indica que han sido más las disposiciones modificatorias que los años de vigencia del sistema privado de pensiones. Para cuando el nuevo sistema de pensiones se instauró en México, el DL 3.500 había sido objeto de 30 modificaciones de ley; una ley por cada seis meses.

<sup>405</sup> Este fenómeno no es casual, pues en 1999, en un documento entregado al FMI a mediados de junio, por el Secretario de Hacienda y el gobernador del Banco de México, trataron el tema de la liberalización de la reforma de las pensiones donde señalaron que el gobierno tenía planeado relajar las restricciones sobre las inversiones al permitir que se invirtieran los fondos en un mayor número de

Con esta vorágine de cambios y regulación complementaria, pareciera que no quedan claros los principios y bases del nuevo sistema de pensiones y, en consecuencia, se incrementa la incertidumbre sobre el futuro de las pensiones de los trabajadores. Sin embargo, el proceso modificatorio, tanto en Chile como en México, ha tendido a consolidar dos aspectos: la administración privada y la relación entre el nuevo sistema y la economía, pues en ambos países, la inversión de los recursos es el aspecto que más ha experimentado cambios legales.

No obstante los diversos años de diagnósticos y estudios realizados en la materia, especialmente por Chile, previos a la instauración del nuevo sistema de pensiones, podría interpretarse que el dinamismo normativo que lo ha acompañado es porque faltó al sistema una reflexión conceptual más profunda para prever las múltiples implicaciones de orden financiero y social que el modelo conlleva. En efecto, por una parte, pareciera indicar que el nuevo sistema fue incorporado a la legislación sin un estudio acabado y sin tomar debidamente en cuenta diversos aspectos como la composición del mercado actuarial, el laboral, el fiscal, la estabilidad política y social, etc., que fluyen de sus mecanismos operacionales, lo que ha provocado que el nuevo sistema de pensiones requiera permanentemente de estudios técnicos y de cambios normativos como los señalados, es decir, al no haberse concebido adecuadamente, ha carecido de consistencia y, por tanto, sus disposiciones no están claramente delineadas.

En el caso mexicano (a diferencia del modelo chileno que no tenían un referente inmediato) las modificaciones sólo han seguido su curso normal, porque en su momento no parecía oportuno haberlas incorporado al sistema.

---

instrumentos del sector privado y que se ofreciera más de un fondo con diferentes grados de riesgo. *Wall Street Journal*, 9 de julio de 1999 citado por Jacobo Rodríguez en *Reforma a las Pensiones, op. cit.*, p.1.

## CAPÍTULO 5

### MODELOS ALTERNATIVOS

El tema y debate de la reforma a los sistemas de pensiones no se ha limitado a los países objeto de estudio. En efecto, tanto en los países desarrollados como en los de desarrollo, uno de los más importantes debates de la política social a fines del Siglo XX giró en torno a las pensiones, cuyos temas centrales aludieron, entre otros, a la necesidad de encarar el fenómeno del envejecimiento de la población así como hacer frente a las crecientes cargas financieras de los sistemas; factores que han determinado nuevos planteamientos y prioridades.

En América Latina, específicamente, el debate ha asumido una singular relevancia debido a que algunos países de la región han introducido sistemas diferenciales de "capitalización individual", que han repercutido en cambios estructurales que orientan, entre otros, a la redefinición de los sistemas de pensiones en el contexto de los principios clásicos y las normas internacionales en materia de seguridad social. Con este fin, en la primera sección del presente capítulo se analiza y contrasta el nuevo sistema de pensiones a la luz de los normas internacionales y principios en la materia. En la segunda, se identifican las tendencias en los procesos de reforma adoptados en los últimos años en los sistemas de pensiones en América Latina preferentemente, temas básicos antes de avanzar en el análisis de las opciones de financiación de los sistemas pensionales para hacer frente a sus retos; salvaguardar los principios que deben ser sus metas y, que sirven de contrapeso al modelo chileno.

## **5.1. EL NUEVO SISTEMA A LA LUZ DE LAS NORMAS Y PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL**

Las normas internacionales como producto de la experiencia y consenso de la comunidad internacional, desde nuestro punto de vista, constituyen una referencia obligada en el estudio, instauración o reforma de los sistemas de pensiones, ya que contienen disposiciones esenciales necesarias en todo régimen de seguridad social, que tienden a garantizar una cobertura mínima, una cuantía aceptable de las prestaciones y la responsabilidad del Estado, entre otras cosas. Por su parte, los principios clásicos de la seguridad social tienen como idea latente y común denominador a todos ellos la protección no sólo de los trabajadores sino de los ciudadanos en general. A continuación se revisa el grado de apego del nuevo sistema de pensiones a estos criterios internacionales.

### **A) Las normas internacionales sobre seguridad social**

Dentro de las normas internacionales, las más importantes de cuantos instrumentos versan sobre la materia son el Convenio 102, relativo a la norma mínima sobre seguridad social; y, su complemento, el Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y de sobrevivientes.<sup>406</sup> Ambos Convenios corresponden a la segunda fase de la acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual se inspira en una concepción amplia de la seguridad social basada en los principios de universalidad y unidad de la función confiada a ésta y relacionada con el conjunto de la política económica y social.<sup>407</sup>

---

<sup>406</sup> El Convenio 102 fue adoptado el 28 de junio de 1952. Consta de XV partes y 87 artículos. El Convenio 128 fue adoptado el 29 de junio de 1967.

<sup>407</sup> La acción normativa de la OIT se divide en dos fases: la primera, va de 1919 a 1944 y se caracteriza por la adopción de normas inspiradas en la noción de seguro social; la segunda, se inicia en

El Convenio 102 tiene un carácter panorámico, pues se ocupa de las nueve ramas clásicas de la seguridad social y establece los requerimientos mínimos admisibles en lo que respecta a las prestaciones tanto médicas como monetarias, a saber: asistencia médica (Parte II); prestaciones monetarias de enfermedad (Parte III); prestaciones de desempleo (Parte IV); prestaciones de vejez (Parte V); prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional (Parte VI); prestaciones familiares (Parte VII); prestaciones de maternidad (Parte VIII); prestaciones de invalidez (Parte IX); y, prestaciones para sobrevivientes (Parte X).<sup>408</sup> Asimismo, el Convenio 102 contiene una serie de reglas comunes en materia de financiación; fija la tasa de las prestaciones para cada rama; prevé lo necesario para la protección de los derechos de los cotizantes y de los beneficiarios; determina la responsabilidad del Estado en lo que se refiere al servicio de las prestaciones y a la buena administración de los sistemas.<sup>409</sup> Este Convenio se funda en el principio de un sistema de seguridad social que englobe el conjunto mínimo de eventualidades y de las prestaciones que deben extenderse gradualmente a toda la población.

---

1944 con una concepción más vasta de la seguridad social. Esta nueva concepción recibió un fuerte impulso, en el plano internacional con la Declaración de Filadelfia (1944) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) las Recomendaciones 67 y 69 que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo, dado que se abordó el problema de la seguridad social en su conjunto.

<sup>408</sup> Otros convenios que complementan el Convenio 102 son: el convenio 103, sobre la protección de la maternidad (1952); el convenio 121, sobre las prestaciones en casos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (1964); convenio 130, sobre la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad (1969); Convenio 157, sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social (1982); y, el Convenio 168, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (1988).

<sup>409</sup> El Convenio 102 se diferencia de los convenios que le precedieron en que éstos sólo abordaban una rama en particular y de un sector de la actividad económica. No obstante, la actividad normativa en materia de seguridad social no se limita al Convenio 102, pues después de 1952 se han aprobado normas, que prevén de manera general una protección superior a la prevista en el citado convenio, tanto desde el punto de vista de la aplicación, como del nivel de las prestaciones.

Por su parte, el Convenio 128 es más limitado en cuanto comprende sólo las prestaciones de invalidez, vejez y de sobrevivientes.

Ambos convenios prevén la posibilidad de acogerse a excepciones y permiten sus respectivos cumplimientos a través de regímenes privados.<sup>410</sup> Para tal efecto, establecen que todo Miembro que hubiere ratificado estos Convenios podrá tener en cuenta la protección resultante de aquellos seguros que no sean obligatorios cuando:<sup>411</sup>

- a) Estén controlados por autoridades públicas o administrados conjuntamente por empleadores y los trabajadores, de conformidad con las normas descritas;
- b) Cubran una parte apreciable de las personas cuyas ganancias no excedan de las del trabajador calificado del sexo masculino; y
- c) Cumplan, conjuntamente con las demás normas de protección, cuando fuere apropiado, las disposiciones correspondientes del Convenio.

Con base en las características y elementos del nuevo sistema de pensiones creado en Chile, expuestos a lo largo de este trabajo, a continuación se procederá a confrontarlo con las normas establecidas en los convenios internacionales del trabajo adoptados por la OIT en materia de seguridad social, específicamente, con la norma mínima: el Convenio 102.

Por principio de cuentas, como se recordará, el nuevo sistema de pensiones se caracteriza por cotizaciones definidas y beneficios indefinidos. Al respecto, es conveniente destacar que uno de los fundamentos de las

---

<sup>410</sup> El Convenio 102 prevé la posibilidad de aceptar tres de las partes II a X y, comprender, por lo menos, una de las partes IV, V, VI, IX y X. El Convenio 128, permite la aplicación de por lo menos una de las prestaciones que contiene.

<sup>411</sup> Artículo 6 tanto del Convenio 102 como del Convenio 128.



normas internacionales de seguridad social es que las pensiones de los trabajadores deber ser previsibles y estar garantizadas.<sup>412</sup> Adicionalmente, resultan interesantes los siguientes aspectos:

- El nuevo sistema de pensiones es administrado por sociedades anónimas con fines de lucro, mientras que el Convenio 102 prescribe que el seguro de pensiones sea administrado por instituciones que no persigan ningún fin lucrativo.<sup>413</sup>
- En el sistema los representantes de los asegurados no participan como tales en las administradoras de los fondos de pensiones, en cambio las normas internacionales prescriben que "cuando la administración no se encuentre confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante el parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociadas con ella, con carácter consultivo. Asimismo, consideran que la legislación nacional podrá prever la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas"<sup>414</sup>
- El sistema no considera la contribución de los patrones en la constitución del fondo de pensiones de los trabajadores, por tanto, éstos tienen que cubrir el 100 % de las cotizaciones, en tanto, que el Convenio 102 estipula que las cotizaciones a cargo de los

---

<sup>412</sup> Artículos 26 y 29 del Convenio 102.

<sup>413</sup> OIT, *Regímenes de Pensiones*, Ginebra, Serie, No. 4, 2001, p. 17.

<sup>414</sup> Artículo 72, párrafo 1 del Convenio 102 y artículo 36 del Convenio 128.

trabajadores no deberán exceder del 50 %.<sup>415</sup> Asimismo, tampoco considera la aportación del Estado para estos efectos.<sup>416</sup>

- El nuevo sistema traslada al asegurado los costos de la administración de los fondos de pensiones, mientras que el Convenio 102 prevé que tales gastos sean financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, de manera que las personas con ingresos modestos no tengan que soportar una carga demasiado onerosa.<sup>417</sup>
- El sistema no permite determinar por anticipado ninguna cuantía a las pensiones, pues éstas se derivan fundamentalmente del saldo de la cuenta individual de capitalización del trabajador, es decir, en la capitalización de los ahorros acumulados opera la imprevisibilidad, mientras que en el Convenio 102 las tasas de las prestaciones monetarias se basan en las ganancias anteriores de los asegurados y, especifica que la pensión debe ser como mínimo el 40 % de los ingresos laborales previos, al cabo de 30 años de empleo asegurado (proporcionalmente menos si el período es más corto).<sup>418</sup>

---

<sup>415</sup> El gobierno chileno ha defendido que el hecho de trasladar a los trabajadores las cotizaciones de seguridad social, es sólo una modalidad en la forma de pago de la contribución, pues ésta continúa siendo financiada por el empleador, al haberse dispuesto al inicio del nuevo sistema un incremento en la remuneración líquida percibida por el trabajador. Por tanto, dicho traslado no ha significado para el trabajador una reducción en el monto líquido de sus remuneraciones, toda vez que el DL. 3.500 dispuso un incremento de las mismas.

<sup>416</sup> La supresión de las contribuciones patronales y estatales que se destinan para la constitución de los fondos en el modelo chileno no sólo van en contra del Convenio 102 sino también respecto de los convenios 24, 27, 35 a 40 los cuales prevén que los asegurados, sus empleadores y poderes públicos deben contribuir a la formación de los recursos del seguro.

<sup>417</sup> Artículo 71, párrafo 1 del Convenio 102.

<sup>418</sup> De acuerdo con los expertos de la OIT, en la capitalización la suma acumulada en el momento del retiro se basa en los ingresos derivados de los tipos de interés (del mercado) acumulados a lo largo de una vida de cotizar al sistema, lo cual puede resultar muy poco seguro: las simulaciones que se presentan parecen indicar que puede variar en un 30 % o más, según la evaluación de los tipos de interés y de los salarios en los 40 años anteriores. Además, los expertos argumentan, que el tipo de interés en el momento preciso del retiro influye fuertemente en el valor de los pagos periódicos que pueden dimanar de la suma global. Puede haber grandes diferencias en la pensión recibida según que los tipos de interés sean altos o bajos en el momento del retiro y de la negociación de esos pagos periódicos.

- Bajo el nuevo sistema no siempre se paga una pensión con carácter permanente, como es el supuesto, de la modalidad del Retiro Programado, mientras que los Convenios 102 y 128 disponen que en todas las circunstancias los pagos periódicos deberán hacerse durante todo el transcurso de la contingencia. En este sentido, el retiro programado va en contra del objetivo mismo de un régimen de pensiones que es el mantenimiento garantizado del ingreso en las contingencias de vejez, invalidez y muerte (sobrevivientes), ya que el trabajador quien asume íntegramente el riesgo.<sup>419</sup>

Asimismo, respecto a los beneficios otorgados por medio de Retiro Programado no se prevé garantía alguna respecto de un ajuste con motivo de las modificaciones del costo de vida, en cambio, el Convenio No. 102 establece que los beneficios sean revisados como consecuencia de las variaciones experimentadas por las prestaciones debido a las modificaciones señaladas.

En torno a las pensiones vitalicias, el sistema sí prevé un ajuste de acuerdo a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, aunque tal ajuste no toma en cuenta el incremento eventual de los salarios.

- El nuevo sistema no prevé el pago de pensiones reducidas cuando se ha cubierto el mínimo de cotizaciones mientras el Convenio 102 establece el pago de una pensión reducida después de 15 años de cotizaciones o de empleo, lo que permite otorgar beneficios reducidos sobre la base de los salarios anteriores o las ganancias, más las asignaciones familiares.<sup>420</sup>

Como se puede apreciar, no es fácil encontrar el punto de convergencia entre el nuevo sistema de pensiones y los convenios de la

---

<sup>419</sup> Artículos 26 y 29 del Convenio.

<sup>420</sup> Artículo 29, párrafo 2 del Convenio.

Organización Internacional del Trabajo, pues tal como fue concebido choca con la norma mínima en materia de seguridad social. Al respecto, los órganos de control de la OIT no manifestaron en su oportunidad ni formularon comentarios sobre el grado de conformidad con el sistema creado en Chile respecto de los Convenios 102 y, 128 a causa de que Chile no ha ratificado tales convenios.<sup>421</sup> En cambio, sí se pronunciaron respecto de otras normas internacionales en la materia, cuando ese país fue objeto de una reclamación presentada en 1985 por parte de la Coordinadora Nacional Sindical al amparo del artículo 24 de la Constitución de la OIT, en torno de la aplicación de los convenios: 35 y 36 sobre el seguro de vejez; 37 y 38 sobre el seguro de invalidez; todos de 1933 y que se refieren a la industria y agricultura respectivamente; cuyos convenios están ratificados por dicho país.<sup>422</sup>

El Consejo de Administración de la OIT instituyó un Comité para examinar la reclamación en cuestión. Concluidos los trabajos, el Comité hizo notar que el nuevo sistema de pensiones no estaba en armonía con ciertos requisitos enunciados en los convenios internacionales sobre seguridad social y recomendó que los patrones y el poder público contribuyeran a la constitución de los recursos financieros del seguro de vejez; se garantizara que el seguro de pensiones fuera administrado por instituciones que no persiguieran ningún fin lucrativo y, en ellas participaran los representantes de los asegurados. En el mismo sentido, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones formuló observaciones.<sup>423</sup>

---

<sup>421</sup> Sin embargo, los expertos e investigadores en las publicaciones de la OIT ha manifestado su postura respecto del sistema de capitalización individual, con dedicatoria especial al modelo chileno.

<sup>422</sup> GILLION, Colin y Alejandro Bonilla, *La Privatización de un Régimen Nacional de Pensiones: El caso chileno*, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 11, 1992, Núm 2, p. 26.

<sup>423</sup> OIT, *Informe de la Comisión de Expertos y Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Informe III (parte 4 A), Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª. Reunión, Ginebra, 1990, secciones relativas a los Convenios núms. 35, 37 y 38, citado por Gillion, *op. cit.*, p. 26.

Ahora, se entrará al caso mexicano, el cual tampoco sale bien librado. Nuestro país, a diferencia de Chile, ratificó el Convenio 102 en 1959, empero no así el Convenio 128.<sup>424</sup> Del Convenio 102 ha aceptado las siguientes partes: asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, desempleo, prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes.<sup>425</sup> Estas partes fueron afectadas con la Nueva Ley del Seguro Social de 1996.

El nuevo sistema de pensiones mexicano, también comparte algunas de las características que dieron lugar a las observaciones realizadas al modelo chileno, como es lo relativo a que no permite fijar, a priori, con excepción de la pensión garantizada, ninguna cuantía a las pensiones, conforme a los criterios desarrollados por el Convenio 102, pues las pensiones dependerán del saldo de la cuenta individual del trabajador. En lo que atañe a la administración de los fondos para el retiro, tampoco participan los asegurados y los gastos de administración son absorbidos por los trabajadores vía comisiones, en contravención al Convenio referido que establece que estos costos deben financiarse colectivamente. Tampoco prevé el pago de una pensión reducida después de 15 años de cotización o de empleo, en los términos del artículo 29, párrafo 2, del Convenio 102, ya que el periodo mínimo de calificación para acceder a una pensión mínima de vejez son 25 años. La ley prevé únicamente la posibilidad de retirar el saldo acumulado de la cuenta individual. En cuanto a la duración del pago de las pensiones, éstas pueden ser vitalicias si reúnen las semanas mínimas de cotización, y aunque existe la posibilidad de recibir la pensión mínima garantizada por el Estado, ello no es compatible con el Convenio 102, cuyas pensiones deben fijarse en función de las ganancias anteriores o del salario

---

<sup>424</sup> STPS, *Convenios de la OIT ratificados por México*, STPS/OIT, México, 1984.

<sup>425</sup> En México el Convenio 102 entró en vigencia en octubre de 1962.

del trabajador. Por otro, respecto de la invalidez, el Convenio 102 establece para las incapacidades parciales el pago de una prestación económica o de un capital a tanto alzado, mientras que la NLSS no es clara respecto de lo que van a percibir los trabajadores que, cumpliendo con los demás requisitos para acceder a una prestación, tengan entre un 25 % y un 50 % de invalidez.

Las divergencias entre la normas internacionales en materia de seguridad social y el nuevo sistema de pensiones, evidencia cómo se aleja de la concepción más amplia de seguridad social adoptada por el Convenio 102, bajo la cual la seguridad económica y la vida digna en edad avanzada son derechos de los ciudadanos cuyo cumplimiento es responsabilidad de la sociedad en su conjunto. Asimismo cómo se aparta de los objetivos de la seguridad social: sustitución garantizada y adecuada del ingreso perdido.

## **B) Los principios clásicos de la seguridad social**

Los principios básicos de la seguridad social fueron incorporados progresivamente en los principales Convenios y Recomendaciones de la OIT adoptados entre 1944 y 1988; y, simultáneamente en el Código Europeo de la Seguridad Social, adoptado por el Consejo Europeo en 1964, incluido en su Protocolo en 1972 y revisado en 1990.<sup>426</sup>

Al alejarse el nuevo sistema de las normas internacionales en la materia, es claro que también rompe con los principios clásicos de la seguridad social, y específicamente, con el público, el de solidaridad, el de integridad y el obligatorio.<sup>427</sup>

---

<sup>426</sup> BARROSO FIGUEROA, José, *Derecho Internacional del Trabajo*, Porrúa, México, 1987, p. 312.

<sup>427</sup> También el nuevo sistema se aleja de los principios de universalidad, igualdad, unidad de gestión e inmediatez, sin embargo, no se abordan porque tampoco en los antiguos sistemas de los países de

En efecto, el nuevo sistema de pensiones rompe con el principio público de la seguridad social al transferir los recursos de los trabajadores a entidades financieras privadas y permitir la contratación de la pensión con dichas entidades o con una compañía de seguros.<sup>428</sup>

Asimismo, se aparta del principio de solidaridad, el cual justifica precisamente la existencia de los regímenes de seguridad social. En efecto, la solidaridad implica la unión de esfuerzos y recursos de la sociedad encaminados a otorgar ayuda a sus integrantes contra las consecuencias de los riesgos a que se encuentran expuestos, es decir, implica la distribución de cargas económicas entre el de asegurados. El principio no se aplica, necesariamente, sólo a las categorías de bajos ingresos, sino también a todos aquellos que, a través de la presencia de riesgos sociales, pierden una parte sustancial de su capacidad de ganancia. En este sentido, el alejamiento se da en torno a la solidaridad intergeneracional de los trabajadores sanos con los incapacitados o inválidos ya que bajo el nuevo sistema la pensión dependerá básicamente del ahorro de cada trabajador, incorporando un carácter individualista al atribuir como una responsabilidad individual la obtención de la pensión, es decir, de una financiación colectiva regida por el principio de solidaridad se pasa a una financiación individual bajo el principio de "igualdad individual", que consiste en que cada sujeto recibe una protección directamente relacionada con la cantidad de sus aportaciones con un criterio de equivalencia actuarial.

Pone en entredicho el principio de integridad, el cual concibe las acciones y programas de seguridad social como un todo orgánico y cuyo fin es lograr la protección de diversas contingencias sociales, mientras que el

---

objeto de estudio se habían alcanzado. Aunque cabe señalar que con el nuevo sistema con mayor razón se ven inalcanzables.

<sup>428</sup> En el caso mexicano la AFORE del IMSS no cambia en sí la pérdida del carácter público.

nuevo sistema separa el ramo del seguro de vejez así como la canalización de sus recursos entre distintos administradores, esto es, lejos de lograr una protección absoluta frente a cualquier contingencia, el campo se reduce al mínimo con el riesgo de llegar a desaparecer en compromisos individualizados ajenos a su esencia.

Por último, también se aparta del principio obligatorio porque de acuerdo con el Convenio 102 sólo es posible el régimen privado cuando esté controlado por autoridades pública o administrado conjuntamente por empleadores y los trabajadores; cubra una parte apreciable de las personas cuyas ganancias no excedan de las del trabajador calificado; y cumpla, conjuntamente con las demás normas de protección, cuando fuere apropiado, las disposiciones correspondientes del Convenio (entre otros, la financiación colectiva, la periodicidad y la previsibilidad de las prestaciones, las garantías financieras, etc.).

De la confrontación del nuevo sistema de pensiones con las normas internacionales y principios clásicos de la seguridad social, se puede concluir que el sistema afectó dos aspectos cruciales de la seguridad social: por un lado, su concepción y financiamiento; por el otro, las modalidades de su actuación y operación.

Para terminar esta sección, cabe señalar que hay consenso entre los expertos y organismos internacionales en cuanto a la necesidad de reformar los sistemas de pensiones, y asimismo, coinciden en señalar que las reformas en la materia pueden abarcar, incluso, cambios estructurales y la revisión del rol del Estado, siempre y cuando respeten los principios básicos de la seguridad social y se adecuen a las particularidades de cada país. A continuación se identificará cuál ha sido la tendencia en la materia.



## **5.2. TENDENCIAS EN LOS PROCESOS DE REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES**

Diversos países de América Latina han realizado reformas a sus antiguos sistemas de pensiones y otros se encuentran evaluando cambios de importancia. Las causas de los problemas de la seguridad social en dichos países presentan importantes similitudes que se explican porque los sistemas aplicados en éstos tienen características comunes, sin embargo, antes de abordar las tendencias en las reformas de los sistemas pensionales, es conveniente detenerse un poco en la llamada "crisis de los sistemas de pensiones", para comprender por qué encaran dificultades financieras tales sistemas y qué factores agravan esas dificultades, pues como se verá más adelante, la reforma es un fenómeno mundial.

### **5.2.1. LA LLAMADA "CRISIS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES"**

La década "perdida", como se titula por algunos autores a los años ochenta, caracteriza a los países de América Latina por profundas crisis que de una u otra forma crearon la necesidad de revisar antiguos esquemas que perdían vigencia. La seguridad social fue cuestionada fuertemente en su viabilidad futura como satisfacción a las demandas de la sociedad<sup>429</sup> y, por ende, se criticó a los sistemas de pensiones.

Respecto del sistema de pensiones, estudios de seguridad social realizados por organismos internacionales evidencian que en los países de

---

<sup>429</sup> BRAUN BRUNET, Juan Enrique, "Implementación de los Esquemas de Salud y de AFORES en Sudamérica", *Reforma Estructural de la Seguridad Social*, Themis/COPARMEX, México, 1996. p. 15.

América Latina las condiciones financieras, la gestión y procedimientos administrativos en que operan (y operaban) los antiguos sistemas no satisfacen en general las necesidades actuales de sus poblaciones, todo ello, en una época en que tales sistemas han alcanzado un grado de madurez avanzado. Además de estas causas, se han agregado otras, de dimensiones mayores, relacionadas directamente con las realidades vividas a nivel de las economías de los países y con el deterioro de la situación material y social de sus poblaciones, esto es, las revisiones o reformas a los sistemas de pensiones han sido forzadas por los cambios en las estructuras económicas, demográficas y sociales, aunado a que estos procesos han sido parte de transformaciones económicas mayores.<sup>430</sup>

En razón de ello, es dable señalar que las dificultades de los antiguos sistemas de pensiones para alcanzar sus fines no sólo derivan de factores inherentes a las premisas del mismo, sino también derivan de factores externos, por ello, no basta quedarse en la crítica de los factores internos como lo hicieron Chile y México para justificar sus reformas,<sup>431</sup> y hacer creer que la “crisis” se debe únicamente a dichos factores. La llamada “crisis de los sistemas de pensiones” obedece a factores internos y externos de los sistemas.

Dentro de los factores internos pueden señalarse: el uso indiscriminado de los recursos de la seguridad social, problemas de eficiencia y la inflación. En efecto, el uso indiscriminado de los recursos de la seguridad social llevó a los gobiernos a olvidar que las restricciones financieras marcan los límites de lo posible y no pueden ser ignoradas ni siquiera en aras de objetivos sociales. De antemano, el modelo tradicional

---

<sup>430</sup> RUEZGA BARBA, Antonio, “La Seguridad Social Latinoamericana ante el Nuevo Milenio”, *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1997, p. 154.

<sup>431</sup> *Supra* Argumentación para la reforma, capítulo 1.

presenta serias limitaciones en cuanto a la posibilidad de funcionamiento eficiente, pero éstas no necesariamente derivan del carácter público de los entes de gestión, sino que inciden de manera más decisiva otras características de la gestión: excesiva centralización administrativa con altos costos; otorgamiento de prestaciones; estudios financieros y actuariales escasos y deficientes; mínimo aprovechamiento de los avances tecnológicos; lenta incorporación de criterios y pautas de las ciencias de la administración y económicas. Aparte de los elementos adversos que persisten en cualquier sistema de seguridad social, un estudio de la CEPAL evidenció que prácticamente todos los gobiernos de la región figuran entre los más grandes evasores de las contribuciones de la seguridad social y, en algunos casos, pueden identificarse como extractores históricos de recursos.<sup>432</sup> Por último, la inflación es otro factor al cual no escapa el sistema de pensiones tradicional porque al afectar sus recursos trae como consecuencia ajustes en la cantidad, la calidad o en el valor de las prestaciones. De estos factores, en cierta medida, se sirvieron los críticos del sistema tradicional para calificarlo en "crisis" por resultar, según ellos, costoso, con excesiva y endémica burocracia, ineficiente e incorrecta gestión y, de esta manera, crearon la percepción de que los modelos de capitalización individual resultarían mejores y más eficientes.

Como factores externos que afectan a los sistemas de pensiones se pueden mencionar: las distorsiones del mercado de trabajo, la necesidad de financiamiento externo y los problemas demográficos. En efecto, el aumento del desempleo (generalmente sujeto a la seguridad social), la terciarización<sup>433</sup> de las economías (con el crecimiento de las economías

---

<sup>432</sup> BONILLA GARCÍA, Alejandro, "Características, Tendencias y Expectativas de las Nuevas Fórmulas de Financiamiento", *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1997, p. 198.

<sup>433</sup> Se entiende por terciarización una de las transformaciones que hace posible la prestación profesional de servicios tanto en el régimen de trabajo subordinado como en el del trabajo independiente, donde el trabajo se puede realizar en un espacio propiedad del individuo o

informales), la parálisis de la dinámica salarial real, demagógicos aumentos en las prestaciones sin el debido respaldo económico.<sup>434</sup> Lo anterior tiene como consecuencia, menos trabajadores con menos ingresos y, por tanto, menos cotizaciones para sostener a una población pasiva creciente. Por lo que hace al factor demográfico, en cierta medida, éste afecta a la tasa de sostenimiento del envejecimiento de la población, producto de la esperanza de vida de la población por mejores condiciones sanitarias y económicas que se traduce en un peso creciente de la población pasiva sobre la activa, en dificultades crecientes para lograr un funcionamiento con equilibrio financiero. En razón de ello, las instituciones de seguridad social han tenido o tuvieron que recurrir al uso de recursos de origen presupuestario o han culminado con la modificación en la cantidad y la calidad de las prestaciones. El envejecimiento de la población se había producido desde tiempo atrás; los cambios fueron predichos por demógrafos y actuarios, sin embargo, en los diversos países, los políticos y autoridades con facultades de decisión en materia de seguridad social los consideraron propios de un futuro muy lejano, como para suscitar preocupación. El impacto de la madurez del propio sistema de pensiones sujeto al régimen de reparto, reforzó los efectos que el envejecimiento demográfico ejerce sobre sus costos, los cuales no se vieron acompañados de una política de empleo.<sup>435</sup>

La desaceleración del ritmo del crecimiento económico, esto es, el ajuste estructural en los países de América Latina tuvo un efecto inmediato sobre las políticas de seguridad social a nivel nacional al agrava la situación financiera de los sistemas de pensiones, con los factores ya apuntados aquí

---

microempresas que ofrecen sus servicios en un mercado no laboral. Es la desmaterialización del trabajo y el predominio de la inteligencia sobre el esfuerzo físico que priva de sentido a la figura de "trabajador".

<sup>434</sup> RUEZGA, *op. cit.*, pp. 154 y 155.

<sup>435</sup> DAYKIN, CHRISTOPHER D., "Reforma de las Pensiones y Opciones de Financiamiento", *Cuestiones Actuales de la Seguridad en América Latina*, Serie Estudios de la Seguridad Social, No. 88, 2001, Buenos Aires, p. 33.

como externos: estancamiento del crecimiento del mercado de la seguridad social, desempleo, disminución de los contribuyentes a los programas de la seguridad social y mayores presiones sobre el financiamiento del sistema.<sup>436</sup>

## 5.2.2. REFORMAS Y MODELOS DE SISTEMAS DE PENSIONES

La mayoría de los países han tratado de buscar nuevas formas de financiamiento, viéndose envueltos en la corriente reformadora mundial de la seguridad social frente al nuevo milenio. Durante las últimas dos décadas, diversos países han llevado a cabo reformas a sus sistemas de pensiones. Algunos ya han aprobado sus leyes respectivas y otros se encuentran estudiando propuestas de nuevas leyes. En forma específica, los países de América Latina que han emprendido las reformas al sistema de pensiones han sido sacudidos por procesos muy parecidos de desarrollo económico y muestran singulares similitudes en los procesos de transformación de sus economías y de sus sistemas de protección social. En este contexto, pueden distinguirse dos tendencias en la modificación de los sistemas de pensiones: una, adoptada por los países que iniciaron sus reformas influenciados por la "capitalización individual", en el caso concreto de América Latina, la pauta ha sido el modelo chileno y, además, han contando con la asesoría de los creadores de éste;<sup>437</sup> y, la otra, seguida por los países que han buscado el apoyo y asesoría de la OIT para el análisis estratégico de la situación, con miras a introducir los cambios que requieren

---

<sup>436</sup> CASTRO GUTIÉRREZ, Álvaro, "Tendencias y Perspectivas en América Latina", *Evolución Actual de los Regímenes de Pensiones*", Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), México, Serie: Estudios No. 14, 1994, p. 3.

<sup>437</sup> La experiencia chilena, demostró que el ahorro nacional bruto anual, como porcentaje del PIB, disminuyó radicalmente durante la crisis económica de 1982-1983 hasta menos del 5 %, pero se recuperó a partir de 1985 y creció constantemente hasta mediados del decenio de 1990, hasta el 25 %. Este aumento, quizá, despertó el interés por la capitalización y la promoción del modelo por sus partidarios. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo anterior, en la literatura especializada no ha quedado claro el verdadero efecto del cambio de sistema sobre los ahorros, aunado a que el fondo de pensiones ha servido para facilitar la transición y las obligaciones del nuevo sistema.

sus sistemas de pensiones, esto es, esta tendencia se enfoca dentro del campo de la propia seguridad social.

### **5.2.2.1. El modelo chileno y su recepción en América Latina**

La reforma efectuada en Chile en 1980, representa un hito en la historia de la seguridad social del mundo entero, ya que con diferencias de matiz, ha configurado el perfil inspirador de los cambios efectuados por diversos países de América Latina (régimen de pensiones basado en la capitalización individual, contribuciones definidas, administración privada), de tal suerte, a la fecha nueve países más han reformado sus sistemas de pensiones, a los cuales se denomina "la segunda generación", porque iniciaron sus procesos de reforma a partir de los noventa y, son de "tercera generación" aquellos que han incorporado las reformas en el inicio del siglo XXI.<sup>438</sup>

La primera reforma basada en el modelo chileno se llevó a cabo en Perú en 1992.<sup>439</sup> Este país creó un régimen de capitalización individual que compite con el antiguo sistema, pues la ley no extinguió este último sino sólo lo reformó parcialmente, sin embargo, el asegurado una vez que elige el sistema privado no puede retornar al público. Argentina, en 1994 puso en marcha un sistema de capitalización individual que ofrece una pensión complementaria, mientras que el sistema antiguo (público) otorga una pensión básica de carácter uniforme. No sólo es un mecanismo complementario al sistema público, sino, además es alternativo hasta en tanto el trabajador elija una de las opciones posibles, ya que el Estado

---

<sup>438</sup> José Piñera, ex ministro del Trabajo y Previsión Social en Chile y copresidente del Proyecto Sobre la Privatización del Seguro Social del Cato Institute, asesoró el arranque del nuevo sistema en los países de América Latina, incluido México y, actualmente, tiene como desafío instrumentar el esquema en Estados Unidos. Véase *El Economist*, 25 de septiembre de 1998.

<sup>439</sup> APARICIO VALDEZ, Luis y Otros, Perú: Informe sobre el Sistema Privado de Pensiones, *Revista Análisis Laboral*, enero 1994. Perú, pp. XVIII-XXXIII.

mantiene la vigencia de la oferta estatal en el área de pensiones. El asegurado presente y futuro puede escoger entre el sistema antiguo y el nuevo.<sup>440</sup> Colombia, en 1993 estableció un sistema de capitalización individual que compite con el sistema antiguo íntegramente reformado.<sup>441</sup> Bajo este esquema el afiliado tiene libertad para moverse entre el sistema de capitalización y el de reparto, tantas veces como quiera dentro de los márgenes definidos por la ley.<sup>442</sup> Costa Rica, en 1995 si bien no realizó una reforma estructural en materia de pensiones permitió la creación de cuentas individuales de capitalización aparte de los antiguos sistemas, los cuales seguirán vigentes y administrados por las mismas entidades oficiales existentes hasta antes de la reforma,<sup>443</sup> es decir, introdujo un régimen de capitalización de tipo voluntario y complementario a programas públicos básicos.<sup>444</sup> Uruguay, en 1996 modificó el antiguo sistema, que pasó a ser un primer pilar y, además, creó un sistema de capitalización individual como segundo pilar con administración privada. Los trabajadores al tiempo de la reforma pudieron optar entre ambos sistemas, de acuerdo con su edad y monto de ingresos y los que se incorporan por primera vez a la fuerza de trabajo quedan afiliados al nuevo sistema.<sup>445</sup> Bolivia y El Salvador en 1997 y Nicaragua en 2001 establecieron un sistema muy cercano al modelo chileno en cuanto a los principios de fondo, empero al igual que México presentan

---

<sup>440</sup> AISS, *Reforma de los Sistema de Pensiones en América Latina*, Buenos Aires, 1997, pp. 2-7.

<sup>441</sup> PIÑERA, José, *La Revolución Mundial del Sistema de Pensiones*, Página Web <http://www.elcato.org/pensiones.jp.htm>, p. 5.

<sup>442</sup> El régimen financiero es de capitalización parcial colectiva basado en prima media escalonada.

<sup>443</sup> STARCK, "La Reforma a los Sistemas de Pensiones", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 249.

<sup>444</sup> En febrero de 2000 se promulgó la ley que establece un sistema mixto en Costa Rica, así concluyó la Reforma al sistema de pensiones, que contó con el apoyo de un equipo técnico multidisciplinario de la OIT para crear un sistema con base en tres niveles: primer pilar: programa contributivo, fortalecido y racionalizado de la Caja de Seguridad Social; segundo pilar: programa contributivo complementario obligatorio a cargo de organizaciones de diversa naturaleza y, tercer pilar: programa contributivo complementario voluntario. Véase BONILLA GARCIA, Alejandro, "Características, Tendencias y Expectativas de las Nuevas Fórmulas de Financiamiento", *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1997.

<sup>445</sup> MESA-LAGO, *La Reforma de la Seguridad Social y las Pensiones en América Latina. Importancia y Evaluación de las Alternativas de Privatización*, INCAE-AID, 1993, pp. 58-59.

también características propias.<sup>446</sup> En Bolivia, el nuevo sistema incorporó a las fuerzas armadas. Las administradoras manejan dos fondos: el de capitalización individual y uno de capitalización colectiva único en la región. En El Salvador, el derecho a quedarse en el antiguo sistema o a pasarse al nuevo está determinado por la edad: sólo los asegurados que están entre los 36 y los 50/55 años (mujeres/hombres) tienen derecho a esa elección, los menores de 36 deben transferirse al nuevo y los mayores de 50/55 deben quedarse en el antiguo. Las edades de retiro son 55/60, además se necesita cotizar por 25 años con esas edades o 30 independientemente de la edad, entre otras diferencias con el modelo chileno. En Nicaragua, el nuevo sistema es obligatorio para los mayores de 43 años y los de nuevo ingreso.<sup>447</sup>

Las reformas a los antiguos sistemas de pensiones en los países señalados, se han enfocado a tres aspectos: a) la capitalización, pilar de la tendencia a reemplazar el régimen financiero de reparto de los sistemas de pensiones por uno de capitalización. Esta orientación se presenta como una forma de reciclar internamente los capitales que se acumulen y de producir renta destinada a mejorar las prestaciones; b) la privatización, porque se brinda un papel más importante a la gestión de los organismos encargados de la operación de los regímenes de seguridad social; y, c) la desregulación, en el ámbito de la seguridad social relacionada con la anterior. Bajo estos aspectos se ha alentado la creación de entidades clara y exclusivamente privadas, ajenas al sistema de seguridad social pero complementarias del mismo, que por su naturaleza, operan sobre la base de

---

<sup>446</sup> En Bolivia, el nuevo sistema se promulgó bajo la Ley de Pensiones No. 1732 del 29 de noviembre de 1996 y entró en vigencia el 1 de mayo de 1997. En El Salvador, el sistema de capitalización individual fue creado a través de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, establecida en el Decreto No. 927 del 1 de enero de 1997, pero inició operaciones el 15 de abril de 1998.

<sup>447</sup> AIOS, *Revista Internacional de Fondos de Pensiones*, No. 2, noviembre de 2002. y MESA LAGO, "La Reforma Estructural...", *op. cit.*, pp. 90-94.



los principios del Derecho Privado.<sup>448</sup> En resumen, el proceso de reformas en los países de la región ha afectado a los sistemas de pensiones, por un lado, en su concepción y financiamiento, y por otro, en la aplicación de sus instrumentos de gestión, tanto administrativa como financiera.

Asimismo, el proceso de reforma de los sistemas de pensiones en los países referidos, incluyendo el chileno, responden a tres modelos generales que hasta este momento han surgido en América Latina.<sup>449</sup>

1. Sustitutivo. Las reformas cierran el antiguo sistema público (impiden nuevas afiliaciones) y lo reemplazan con un sistema de capitalización plena e individual, administración privada y obligatorio: Chile, México, Bolivia, El Salvador y Nicaragua.

2. Mixto. Las reformas dieron paso a un sistema de capitalización individual de carácter complementario, pues coexiste con el antiguo sistema. Al tiempo del retiro los asegurados reciben dos pensiones una básica y otra complementaria: Argentina, Uruguay y Costa Rica.

3. Paralelo. La reforma modifica parcial o totalmente el antiguo sistema y termina su monopolio creando un nuevo sistema de capitalización individual que compite con el público. La adhesión a uno de los dos

---

<sup>448</sup> ORLANDINI MOLINA, Luis Antonio, "La Evolución de los Sistemas de Seguridad Social, sus Cambios y Perspectivas", *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1996, p. 28.

<sup>449</sup> Esta clasificación ha sido señalada Carmelo Mesa-Lago en sus diversos artículos. Véase. *La Reforma de la Seguridad Social y las Pensiones en América Latina. Importancia y Evaluación de las Alternativas de Privatización*, INCAE-AID, Quito, 1993; *Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social, al Umbral del Siglo XXI*, CEPAL, Santiago, 2000; "La Revolución de las Pensiones en América Latina: Comparaciones y Desempeño, Revista CIESS, No. 1, julio, México, 2001, pp. 47-64; "La Reforma Estructural de Pensiones en América Latina: Tipología, Comprobación de Presupuestos y Enseñanzas", *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3ª. ed., OIT, Lima, 2001, pp. 77-164. Sin embargo, para la AIOS, desde el punto de vista de la estructura de los sistemas sólo existen los esquemas mixtos y los de capitalización total. Véase, *Revista Internacional de Fondos de Pensiones*, No. 2, noviembre de 2000.

sistemas es obligatorio y pueden los afiliados trasladarse entre una opción y otra: Colombia y Perú.

Cabe señalar que aparte de estos tres modelos generales, las reformas dentro de cada uno ha tenido particularidades específicas diversas. En efecto, las reformas que han realizado los nueve países de la región muestran que las características centrales, tales como: el esquema de financiamiento;<sup>450</sup> la administración de los fondos;<sup>451</sup> el reemplazo total al sistema antiguo; libertad de elección; aumento de la edad para pensionarse; la restricción de los requisitos de elegibilidad y la disminución en las cuantías de las prestaciones, entre otros, se modificaron con matices que indican ciertas diferencias con el modelo original chileno, y diferencias entre las reformas mismas.<sup>452</sup>

Tal parece que las reformas responden a tres orientaciones: a) modificación de la estructura de aportaciones, separación entre los sistemas de salud y las pensiones y prestaciones; b) coadyuvar al fortalecimiento del sistema financiero mediante el ahorro forzoso que se genera con la individualización y privatización de los fondos de pensiones;<sup>453</sup> y, c) formular nuevas modalidades de política social con orientaciones principalmente asistenciales de parte del Estado.<sup>454</sup>

---

<sup>450</sup> Las diversas reformas han tratado de forma distinta la cotización del trabajador y del patrón. Algunas las dejaron sin cambio, otros casos, las disminuyeron o aumentaron. En México y Argentina no se modificaron; en Uruguay se redujo la cotización del patrón y se aumentó la del trabajador; Colombia aumentó la cotización del patrón; en Chile, Bolivia y Perú se eliminó la cotización del patrón y los restantes países incrementaron la cotización del trabajador.

<sup>451</sup> Las administradoras son totalmente privadas en Chile, Bolivia, El Salvador y Perú; "múltiple", o sea, privada, pública o mixta en Argentina, México, Colombia y Uruguay.

<sup>452</sup> Toda vez que los aspectos fundamentales de la reforma chilena se han desfigurado en la mayoría de los casos, no se puede asegurar el mismo resultado del país pionero en los otros países.

<sup>453</sup> Administren compañías privadas que inviertan en el mercado de capitales, cobren comisiones, etc.

<sup>454</sup> RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice P, "Las Reformas a la Seguridad Social: Contexto, Características y Tendencias", *Momento Económico* 85, mayo-junio 1996, p. 9.

Si bien es cierto que la tendencia en estos países ha sido de alguna forma la "capitalización",<sup>455</sup> como se observa con el cierre del antiguo sistema al sustituirlo por uno de "capitalización individual y administración privada" (aunque con fuerte apoyo estatal); o la reforma del antiguo sistema y su integración con un componente de "capitalización individual" en un sistema mixto; o la creación de un programa de "capitalización individual" que paralelamente compite con el programa "público" reformado o no,<sup>456</sup> también lo es que el modelo chileno no ha sido único y tampoco tiene un carácter universal en las reformas a los sistemas de pensiones.

Las reformas a los antiguos sistemas de pensiones de los países referidos, han hecho de esta región una de las más dinámicas en la materia y, por ello, los partidarios del modelo piensan que marca una tendencia a nivel mundial, porque según éstos, las reformas no sólo se han expandido en la región latinoamericana sino también han influenciado el cambio en otros países del mundo, como en Europa Oriental y África. Se señala que Kazajstán ya administra fondos de pensiones a través de sistemas privados. Asimismo, la República Checa, Hong Kong, Hungría, Polonia, Filipinas y Egipto, entre otros países, analizan la posibilidad de establecer programas privados de pensiones similares a los que se han empezado a aplicar en América latina. Incluso en Estados Unidos empieza a mostrarse una corriente en favor de algunos de los elementos de los modelos

---

<sup>455</sup> Preferimos utilizar el término "capitalización individual" en lugar de "privado" como algunos autores identifican generalmente al nuevo sistema, por estar administrado por corporaciones privadas con fines de lucro, dedicadas exclusivamente a esa función, ya que como se ha observado, en varias de las reformas en la región, los fondos de pensiones pueden ser alternativamente administrados por corporaciones privadas, con o sin fines de lucro, instituciones públicas (como en el caso de México y Argentina), bancos, etc.

<sup>456</sup> MESA-LAGO, CARMELO, *Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social, al umbral del siglo XXI*, CEPAL, Santiago, 2000, p. 8.

latinoamericanos. Por ello, los partidarios del modelo, consideran que es de esperar que estos procesos continúen y se expandan en el presente siglo.<sup>457</sup>

Lo anterior es cuestionable, en virtud de la existencia de la segunda tendencia que también se ha desarrollado en la región y que a continuación se abordará y, además, porque los países de economía de mercado desarrollada, a pesar de sus dificultades y de las importantes reformas que han emprendido no han adoptado el modelo chileno.<sup>458</sup> En efecto, en algunos países de Europa occidental hay una firme oposición a seguir demasiado estrechamente los lineamientos de un sistema de pensiones capitalizado según el estilo chileno.<sup>459</sup> Reino Unido, países bajos e Irlanda con experiencia en materia de pensiones capitalizadas tienden a tener gran número de regímenes de prestaciones definidas patrocinadas por empleadores o grupos de empleadores. En otros, se están instituyendo nuevos regímenes complementarios sobre la base del modelo de cotizaciones definidas.

#### **5.2.2.2. Perspectivas alternativas (la influencia de la OIT)**

Bajo la influencia de los organismos internacionales y, particularmente, de la OIT se encuentran los países que han designado oficialmente grupos de trabajo para estudiar y proponer reformas a sus respectivos sistemas de pensiones: Honduras, República Dominicana, Panamá y Venezuela.

---

<sup>457</sup> LE-FORT, Margarita y Nicolás Starck, "La Reforma a los Sistemas de Pensiones en otros Países", *AFP: Las tres letras que revolucionan el mundo*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 307-316.

<sup>458</sup> SOLORIO, Carmen, "Los Regímenes de Pensiones, su Evolución y Características de Reforma. Países Seleccionados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)", *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, OIT, Lima, 2001, pp. 237-252.

<sup>459</sup> DARKIN, *op. cit.*, p. 47.

En efecto, Honduras con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OIT está llevando a cabo un proyecto para la reforma y modernización de la seguridad social. Dicho proyecto contempla a las principales instituciones de seguridad social en ese país. Se está diseñando una estructura multi-pilar con un pilar básico colectivo y solidario, así como un pilar complementario de ahorro, que “gradúa” o “dosifica” la participación de los asegurados en función a su nivel de ingreso.<sup>460</sup>

En República Dominicana, una Comisión (gobierno, Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS), trabajadores y patrones) solicitó el apoyo requerido para brindar los elementos técnicos a los copartícipes sociales para el diseño de la reforma. La OIT inició los trabajos correspondientes para efectuar la evaluación financiera y actuarial integral del IDSS, que sirva como punto de partida a cualquier proceso de reforma y modernización en el seno de la Comisión.

En Panamá, los copartícipes sociales de ese país, solicitaron el apoyo de la OIT para la realización de cálculos actuariales externos y darle seguimiento a un proyecto. Se conformó una Comisión Multipartita que inició el proyecto que contempla dos grandes vertientes: una evaluación financiera y actuarial integral de la Caja de Seguridad Social (CSS); y la segunda, el desarrollo de un modelo de cuentas sociales, que permita vincular los ingresos y gastos de la seguridad social al resto de la economía y viceversa. Los resultados del proyecto y los compromisos adquiridos por los copartícipes sociales, servirán de base para la orientación de acciones futuras en el campo de la seguridad social, dentro o no de una reforma.

Venezuela, también solicitó la colaboración de la OIT para brindar su apoyo técnico y para la Reforma de la Seguridad Social. En 1998 se creó un

---

<sup>460</sup> BONILLA , *op. cit.*, p. 200.

Subsistema de Pensiones, para el cual la OIT proporcionó elementos a ser considerados en la evaluación de los costos involucrados y brindó recomendaciones para el cumplimiento de las normas internacionales en el diseño definitivo.<sup>461</sup>

Brasil, procesó su reforma centrada en el ordenamiento y racionalización del régimen vigentes y en el fortalecimiento de los regímenes complementarios. En este proceso la OIT apoyó en la búsqueda de consensos mediante seminarios y reuniones tripartitas.

Por su parte, Colombia solicitó a la OIT efectuar la primera valuación actuarial integral post-reforma del Instituto de Seguridad Social, así como de los diversos regímenes especiales que no se vieron afectados por la reforma y de los más de mil fondos provinciales y municipales. Este análisis valuatorio reviste rasgos muy particulares, ya constituye el primer ejercicio oficial que se realiza después de la reforma al antiguo sistema de pensiones en 1993.<sup>462</sup>

Como puede observarse, la OIT ha creado situaciones, condiciones y mecanismos para orientar o confeccionar trajes a la medida, tomando como referencia, el proceso de aprendizaje colectivo de la experiencia varia de los países denominados "la segunda generación".

Expuestas hasta aquí las tendencias identificables en los procesos de reforma a los sistemas de pensiones puede afirmarse en cuanto a los países influenciados por la tendencia reformadora de "capitalización individual", que

---

<sup>461</sup> BONILLA GARCÍA, Alejandro y Alfredo H. Conte-Grand, "Las Reformas de los Regímenes de Pensiones en América Latina: Crónica y Reflexiones, *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3ª. ed., OIT, Lima, 2001, pp. 46-47.

<sup>462</sup> Después de varias reuniones de trabajo con funcionarios y autoridades del ISS, así como autoridades de hacienda y los copartícipes sociales se acordó efectuar la valuación integral.

no hubo el suficiente estudio, análisis y consideración de otros factores y modelos alternativos; quizá se dejaron influir por la "ilusión del ahorro interno. Respecto de los segundos, la tendencia es hacia la formación de comisiones, las cuales no han concluido sus trabajos, pero se encuentran en la búsqueda de opciones dentro del propio campo de la seguridad social, como se verá más adelante.

Sin embargo, cabe señalar que la competencia por los clientes y adeptos entre ambas tendencias ha sido interesante a nivel latinoamericano, pues el sector partidario de la "capitalización individual" ha atacado abiertamente a los antiguos sistemas y ha pregonado un supuesto "éxito" y "superioridad" respecto de éstos; la otra postura y adeptos a la misma, han respondido con la misma intensidad por parecidos medios, de tal suerte, la crítica abierta a la gestión y resultados de las instituciones públicas no ha concluido como tampoco el debate respecto del modelo de capitalización individual. En efecto, frente a la OIT y posturas afines a ésta se contraponen las organizaciones partidarias de la "capitalización individual" de los sistemas de pensiones<sup>463</sup> y, en forma específica, uno de los fundadores del modelo, José Piñera, se ha dedicado a recorrer mundo con asesorías y la promoción del modelo chileno y, por ende, la "capitalización individual".<sup>464</sup>

Finalmente, no se debe olvidar que la seguridad social es uno de los instrumentos existentes más valiosos para lograr en forma organizada y en un contexto de solidaridad, la mejor redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la participación de la población en el desarrollo y la tranquilidad del ser humano, a través de la satisfacción de los elementos que integran su nivel de bienestar. En este contexto, la idea misma de la seguridad social ya

---

<sup>463</sup> Instituto Cato es una organización que se dedica a promover la privatización de los seguros sociales y, por ende, de la seguridad social. Página Web <http://www.elcato.org/>

<sup>464</sup> José Piñera ha brindado asesorías en Estados Unidos y en España, entre otros.

forma parte de la conciencia de los trabajadores y su desarrollo constituye un proceso irreversible", por esta razón, "el reconocimiento de ciertas deficiencias" de los sistemas de pensiones no debe servir de pretexto para aminorar el avance de la seguridad social en este rubro.

Por lo anterior, a continuación se revisan algunas alternativas de financiamiento para los cambios o reformas a los antiguos sistemas de pensiones, las cuales confirman la idea de que con el modelo chileno constituyó un viraje completo ( al supeditar a las leyes del mercado y de la especulación los derechos y garantías sociales mínimas, cuyos objetivos fueron justamente ofrecer certeza de seguridad al trabajador ante las contingencias de la vida profesional y del envejecimiento) sin agotar previamente posibilidades, derivadas de los propios sistemas tradicionales.

### **5.3. ALTERNATIVAS AL MODELO CHILENO**

El problema del financiamiento de la seguridad social y, por ende, del sistema de pensiones es uno de los retos más importantes que enfrentan los países del mundo. Por ello, toda reforma a los sistemas de pensiones debe ser llevada a cabo de tal forma que no implique más problemas de orden social y financiero, y sobre todo, que no desvirtúe la naturaleza de los esquemas de seguridad social.

La OIT al realizar trabajos destinados a examinar la evolución de la protección social y de las ideas que se han formulado sobre el tema pudo comprobar, en particular, que en los países desarrollados la llamada "crisis de los sistemas de pensiones" no ha redundado en el desmantelamiento de los regímenes vigentes, por el contrario, continúan no sólo apegados a los



principios clásicos de la seguridad social sino también ha atenuado los efectos negativos.

Como se mencionó en primer punto de este capítulo hay consenso en la necesidad de la reforma a los sistemas de seguridad social, pero también se hizo énfasis en la existencia de un desacuerdo significativo sobre el tipo adecuado de reforma y, a la vez, un rotundo rechazo a la capitalización lisa y llana.

En los últimos años la discusión sobre el financiamiento (quién debe financiar el sistema y qué método se debe utilizar), para aliviar el desequilibrio financiero que enfrentan la mayoría de los sistemas de pensiones en el mundo, ha sido intensa. Al respecto, en este apartado se describen algunas de las más importantes opciones de financiamiento, que -con diversas intensidades- pretenden adaptar los sistemas de pensiones a un entorno económico, demográfico y social en constante evolución en aras de conseguir un nuevo equilibrio.<sup>465</sup> Se inicia con la opción que propone que no sustituir el antiguo sistema de pensiones sino solamente perfeccionarlo. Tras ello, se continúa con la que aconseja -sin sustituir el régimen de seguridad social o algunas de sus instituciones- se procure complementarlo por vías de diverso origen, fundamentalmente de índole privada, esto es, que se compatibilice la existencia de un nivel básico de protección en salvaguarda del principio de solidaridad, con niveles complementarios. No obstante estas propuestas, no puede afirmarse que exista un sistema de financiamiento de la seguridad social perfecto en todos los casos y para todos los países. El nivel de desarrollo, el desglose por

---

<sup>465</sup> No se abordan las medidas tradicionales como: incremento en las aportaciones al sistema a través de la nómina; limitación de los beneficios o prestaciones; valorización de los beneficios y aumento de los recursos públicos, porquen de acuerdo a las argumentaciones teóricas de los países objeto de estudio, tales medidas no resolverían la llamada "crisis del sistema de pensiones".

edades de la población y diversos factores políticos y económicos, influirán en la elección y operación del sistema de ingresos para las pensiones.

### 5.3.1. PERFECCIONAMIENTO DEL ANTIGUO SISTEMA

Hay un consenso entre los especialistas y organismos internacionales, en que buena parte de los problemas de los sistemas de pensiones en los diversos países, pueden ser corregidos sin destruir la seguridad social al sustituirla por otro sistema basado en la capitalización individual.<sup>466</sup> En efecto, estos especialistas están a favor de una reforma no estructural, o sea, "perfeccionar" el antiguo sistema para corregir sus reconocidos defectos, sin necesidad de grandes reformas.

Para el perfeccionamiento del sistema se requiere adoptar medidas encaminadas a mejorar la gestión, la gobernabilidad, el grado de cumplimiento de las obligaciones (control de la evasión y la mora), el equilibrio financiero y el actuarial, la eficiencia y el pago de pensiones adecuadas.<sup>467</sup> Adicionalmente, es necesario hacer más estrictas las condiciones de acceso (por ejemplo, elevar la edad de retiro o expandir los años de contribución requeridos para obtener el derecho a una pensión); eliminar los regímenes de privilegio y las prestaciones demasiado generosas.

La gestión debe planearse y desarrollarse de modo tal que los patrones y trabajadores puedan aportar su contribución a la estructura de los programas de seguridad social. En ciertas ocasiones, puede resultar útil esa aportación mediante su participación en las comisiones de gestión, mientras

---

<sup>466</sup> La OIT y la AISS apoyan en principio esta alternativa, sin dejar de pronunciarse por el sistema de pilares o niveles.

<sup>467</sup> OIT, *Pensiones de Seguridad Social, Desarrollo y reforma*, Ginebra, 2002, p. 32.

que en otros casos el cauce puede consistir en actuar como grupo de presión, al votar o participar de cualquier otro modo en el quehacer político.

La gobernabilidad puede mejorarse mediante la intervención en ella de los trabajadores y patrones. La forma en que se plasme esto en la práctica dependerá de las circunstancias propias del país, pero en ciertos casos supondrá una participación tripartita en el consejo de dirección. Para el cumplimiento de las obligaciones tiene que haber normas y debe ser gobierno quien vele esto.<sup>468</sup>

Asimismo, el Estado debe ayudar a los seguros sociales a restablecer el equilibrio financiero y actuarial mediante el aumento de sus ingresos y la disminución de sus gastos. El aumento de ingresos demanda: la reducción de la evasión y mora mediante una credencial única para todos los pagos fiscales y la colaboración estrecha con las autoridades tributarias; un registro informatizado cuentas individuales de los asegurados; mejor inspección y procedimientos de ejecución; persecución efectiva de los transgresores; pago puntual de las cotizaciones del Estado como patrón y, establecimiento de sus aportes como tercera parte en una cuantía realista y condicionada a la reforma y universalización de los seguros sociales.

Para el financiamiento del sistema, se sugiere sustituir la cotización salarial por un impuesto progresivo sobre el ingreso o el consumo (IVA, pero eximir los artículos de primera necesidad); o determinar impuestos específicos (por ejemplo sobre el tabaco). Esta alternativa eliminaría todo

---

<sup>468</sup> De acuerdo con los especialistas de la OIT, los problemas de cumplimiento de las obligaciones existen tanto en los sistemas de cotizaciones definidas (capitalización) como en los de prestaciones definidas (reparto).

pretendido derecho basado en la contribución del asegurado y facilitaría la integración de los programas de pensiones.<sup>469</sup>

Respecto de la edad de retiro, se propone su aplazamiento, para que los trabajadores se retiren de la fuerza laboral más tarde y, de esta manera, lograr una disminución de las prestaciones de retiro, es decir, un posible ahorro de costos; además de reivindicar otro tipo de prestaciones como las de invalidez, pues una sociedad que envejece no debe verse obligada a enfrentar una crisis, siempre y cuando pueda proporcionar trabajo a su población activa que envejece y, adicionalmente, se propone aumentar la tasa de participación de las mujeres en la población activa, de este modo se salvaría el problema del envejecimiento.<sup>470</sup> En resumen, el aumento en la edad de retiro, de la fuerza de trabajo debe ir acompañada de medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo, pues éste es la clave para la financiación futura de la protección social en todas las sociedades.<sup>471</sup>

Para eliminar los regímenes de privilegio y las prestaciones demasiado generosas se hace necesaria la uniformidad del sistema, es decir, que la legislación sea igual para todos los asegurados (con excepciones justificadas por el tipo de trabajo) en cuanto a: porcentaje de cotización (en caso de que se mantenga este método de financiamiento);

---

<sup>469</sup> Algunas de estas medidas no son exclusivas para los sistemas de pensiones, sino para todo el sistema de seguridad social.

<sup>470</sup> La OIT considera que después de varios decenios durante los cuales se hicieron importantes inversiones en la atención de salud a través de la protección social, la población se conserva en buenas condiciones físicas y de salud hasta una edad más avanzada y debiera poder trabajar más tiempo. Véase, *Seguridad Social: un nuevo consenso*, Ginebra, 2002, p. 96.

<sup>471</sup> Los expertos señalan que el envejecimiento de la población no constituye una amenaza para los sistemas de seguridad social sino más bien un problema para la formulación de las políticas económico-sociales y para el mercado de trabajo. Por ello, la elevación de la edad es posible a condición de tomar medidas que proporcionen trabajo a los millones de personas actualmente privadas de un empleo normal. Esto presupone una rigurosa vigilancia del mercado de trabajo y la adopción de las medidas consiguientes con miras a contener, e incluso a reducir, el desempleo.

prestaciones a las que se tenga derecho; condiciones para adquirir dicho derecho y cómputo de la prestación.<sup>472</sup>

En resumen, esta opción propone una adecuación del marco normativo que comprenda las obligaciones de todos los actores sociales así como los mecanismos de control pertinentes y la armonización de la estructura del plan de beneficios con miras a garantizar también el equilibrio financiero del sistema.

### **5.3.2. LA COMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA: PILARES O NIVELES**

Esta corriente se pronuncia por un sistema mixto que combine un componente público con una prestación "definida" (pensión regulada por ley) y otra u otras complementarias "no definidas" (sometidas a los vaivenes del mercado), por considerar mejor opción que un sistema substitutivo, es decir, plenamente de capitalización individual.<sup>473</sup>

Bajo esta óptica, se considera que la pensión por retiro debe tener un elemento que sea redistributivo y proceder de fuentes diversificadas. La

---

<sup>472</sup> La uniformidad del sistema no siempre significa que todos los asegurados contribuyan con la misma suma y reciban la misma prestación monetaria, sino como ya se dijo que la ley sea igual para todos. Con base en la uniformidad será posible alcanzar la cobertura universal, pero ésta no es financieramente viable si existe masificación de privilegios.

<sup>473</sup> En la forma más simple de esta propuesta y comparándola con el sistema de capitalización individual, para algunos autores, el componente público tendría un régimen de capitalización parcial colectiva para no requerir subsidios fiscales, sobre todo en el proceso de transición, en él los asegurados continuarían sus cotizaciones para pagar las pensiones en curso de pago y las pensiones básicas que se generen en el futuro por este componente; no habría necesidad de pagar bonos de reconocimiento pues los asegurados no pasarían a un nuevo sistema, tampoco se tendría que garantizar una pensión mínima en el componente de la capitalización individual, porque el componente público pagaría una pensión básica. Tal parece que esta propuesta se asemeja al modelo uruguayo. Se señala que la reforma de Uruguay, siendo perfectible, cuenta con muchos elementos que significan un avance como la complementariedad de lo colectivo con lo individual, lo privado con lo público, la suma de la técnica del seguro con el ahorro y, sobre todo, la dosificación y flexibilidad en la obligatoriedad para ahorrar por encima del salario medio de cotización y el no requerimiento de un mecanismo de reconocimiento.

importancia de éstas dependerá de su rentabilidad y de sus riesgos,<sup>474</sup> es decir, se acepta un rol del sector privado, pero centrado en programas complementarios de pensión. Esta postura consciente de que no es posible diseñar estrategias y estructuras precisas de aplicación mundial debido a las diferencias y recursos de los países, propone una estructura de diferentes pilares,<sup>475</sup> cuya aplicación y viabilidad estaría supeditada al entorno económico, político y social de cada país.

En efecto, esta corriente considera que la estructura de diferentes "pilares" de cobertura puede ser el camino para aprovechar ventajas y minimizar desventajas a fin de asumir de la manera más responsable, la importante decisión de la sociedad de brindar protección a la vejez. Bajo esta estructura, se pretende consolidar los regímenes de base; establecer formas complementarias que de manera integrativa proporcionen un ingreso en la vejez, mínimo pero suficiente para toda la población,<sup>476</sup> que tome en cuenta las diferentes características de los regímenes contributivos de base y no contributivos, de tipo asistencial y un ingreso pensionario relacionado con los ingresos de actividad, en razón de derechos adquiridos mediante afiliación contributiva, ya sea a través de regímenes públicos generales o por medio de regímenes complementarios de naturaleza pública o privada,<sup>477</sup> esto es, bajo los programas pluralistas, al diversificarse las fuentes de ingresos por concepto de retiro, se reducen riesgos y se asume una función redistributiva destinada a mitigar la pobreza.

---

<sup>474</sup> OIT, "Pensiones...", *op. cit.*, p. 34.

<sup>475</sup> GARCÍA JIMÉNEZ, Jesús, "Efectos Sociales de las Alternativas de Reforma respecto al Modelo de Financiación de un Sistema de Seguridad social. Aplicación al Caso Latinoamericano". *Revista CIESS*, julio 2001, p. 101.

<sup>476</sup> CASTRO GUTIÉRREZ, Álvaro, "La Evolución de las Reformas en la Seguridad Social", *Cuestiones Actuales de la Seguridad en América Latina*, Serie de Estudios de la Seguridad Social, No. 88, Buenos Aires, 2001, p. 30.

<sup>477</sup> Carlos Pittamiglio considera que la cobertura de las contingencias es un fin esencial del Estado, pero no puede excluirse a la actividad privada.

Al respecto, existen diferentes diseños de pilares que demuestran la flexibilidad para cumplirlos de acuerdo a las condiciones, referencias y situación de cada país.<sup>478</sup> Sin embargo, cabe señalar que lo esencial no es el número de pilares, sino el suministro de ingresos por concepto de pensión a partir de diferentes fuentes, que tengan características de riesgo también distintas, con objeto de diversificar los riesgos.

### **5.3.2.1. El sector privado: su ubicación en los distintos niveles**

La doctrina desde tiempo atrás se había pronunciado por compatibilizar, con alguna de las modalidades, la existencia del nivel básico de protección, en salvaguarda del principio de solidaridad, con niveles complementarios, en los cuales se reconoce la posibilidad de acudir a las técnicas propias del seguro privado. De acuerdo con esta idea, los diversos niveles que debía alcanzar la protección consideraría su estratificación en niveles básicos y complementarios superpuestos de tal manera que la limitación del nivel básico asistencial se conjugue con la extensión de los niveles complementarios e, inversamente, los avances del nivel básico permitan reducir el componente complementario de la protección. Al respecto, José Manuel Almansa Pastor propone como los niveles que debe alcanzar la protección: un nivel básico, un nivel complementario profesional y uno complementario individual.<sup>479</sup>

---

<sup>478</sup> Ejemplos de sistemas de pensiones por pilares (combinación de medios públicos y privados) son los establecidos en Suecia y en algunos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esto es, en las economías adelantadas, el régimen de pensiones es con mucho el primer proveedor de pensiones de vejez y suele consistir en un plan de pensiones preestablecidas, relacionadas con los ingresos laborales anteriores y/o con prestaciones de monto fijo. En la mayoría de los casos se trata de un régimen contributivo, pero en algunos países hay un régimen universal base, financiado con impuestos además de un régimen que está en función de los ingresos laborales. Respecto de los medios privados, en algunos países son un complemento obligatorio del régimen de seguridad social.

<sup>479</sup> ALMANZA PASTOR, José Manuel, *La Seguridad Social hacia el año 2000*, citado por LIVELLARA, Carlos Alberto, "Ventajas y Desventajas de la Privatización de la Seguridad Social", *Revista Laboral*, No. 100, México, 2001, p. 42.

a) El nivel básico de protección, debe sustentarse en los principios de solidaridad redistributiva, uniformidad y automaticidad; transpirar el principio de solidaridad distributiva de la renta nacional al establecer canales artificiales de redistribución que transfieran parte de la renta nacional (desde su inactividad) a los retirados de la fuerza laboral, inválidos, desempleados y los demás sujetos necesitados. Se considera que si la renta nacional quedara sometida exclusivamente a la distribución operada por los cauces naturales del mercado, sólo se canalizaría hacia aquellos individuos que, por su actividad obtienen participación en ella.

b) El nivel complementario profesional, estaría destinado a incrementar la cuantía protectora básica, por ende, se dirigiría a los sectores profesionales asalariados. Este nivel permite utilizar las técnicas de previsión social y se asienta sobre principios de autonomía colectiva, diversidad protectora por categorías profesionales y reciprocidad.

c) El nivel complementario individual, se destinaría a aumentar las cuantías protectoras básicas complementarias profesionales en cantidades que se correspondieran con las mejoras salariales individuales.<sup>480</sup>

En esta propuesta de diseño por niveles, una vez cubierta la protección básica es posible encontrar el complemento "privado" en su carácter colectivo, en el segundo nivel; e individual, en el tercer nivel, donde en éste último además de ser voluntario opera una vez satisfechos los otros

---

<sup>480</sup> Este nivel no pretende incrementar la protección básica de aquellos segmentos de la población que no gozan del complementario profesional, ya sea por ser trabajadores independientes, o porque no obstante ser asalariados, no se ha negociado convenio colectivo en su sector.



niveles y, por tanto, le son aplicables las técnicas asegurativas y mecánica jurídica del seguro privado.

### **5.3.2.2. La propuesta de la OIT: sus niveles**

#### **a) Tres niveles**

La OIT se pronuncia también a favor de una estructura de diferentes pilares con miras a evitar el conflicto entre los principios normativos internacionales y el deseo de establecer vínculos más directos entre las cotizaciones y las prestaciones y de repartir más equitativamente los riesgos entre los cotizantes y los pensionados, factores fuertemente aducidos por los críticos de los antiguos sistemas. Al efecto, propone programas y pilares distintos para los países desarrollados y para los países en desarrollo.

Respecto de los países desarrollados sugiere dos programas: un programa que tenga un componente basado en el reparto, sometido fundamentalmente a los riesgos macroeconómicos inherentes al mercado de trabajo y un programa financiado mediante la capitalización, sometido básicamente a los riesgos propios del mercado de capital. Ambos programas están expuestos al peligro de que el individuo pierda su empleo, con la consecuencia típica de que esto será más grave en un régimen de cotizaciones definidas que en el tradicional de prestaciones definidas. En torno a los pilares propone cuatro: iniciar con el pilar Inferior, de lucha contra la pobreza y con el requisito de unos ingresos mínimos, financiado con cargo al presupuesto general; un segundo pilar, basado en el reparto; un tercero, que sería un elemento de cotizaciones definidas obligatorias y un pilar superior, de ahorro voluntario para el retiro y de ingresos distintos a las pensiones.

Para los países en desarrollo, argumenta que deberá darse prioridad a su extensión, mediante programas especiales, destinados a los trabajadores del sector no estructurado o un programa nacional que englobe a la mayoría de los trabajadores, a la vez que sólo se exija la participación de los ingresos superiores en un régimen más oneroso. En razón de ello y con el objeto de que los costos no resulten excesivos para los trabajadores pobres, la OIT sugiere que el programa básico podría facilitar únicamente prestaciones de invalidez y de sobrevivencia o proporcionar prestaciones de retiro a partir de una edad relativamente avanzada (65 ó 70 años). En torno a los pilares, proponen, de manera general tres:

- El primer pilar obligatorio y prioritario, consiste en una pensión de subsistencia con carácter universal y basada en la necesidad, administrado por el Estado y financiado por impuestos.
- El segundo pilar obligatorio, con administración pública, debe expandir su cobertura poblacional y ser unificado; ofrecer beneficios definidos y basarse en la capitalización parcial con financiamiento por contribuciones (de asegurados y empleadores) y el Estado garantiza un nivel adecuado de pensión. Por capitalización parcial puede entenderse un nivel mixto constituido "parcialmente" por reparto y "parcialmente" por capitalización.<sup>481</sup>

---

<sup>481</sup> Como pueden ser los casos de Argentina, Uruguay o Costa Rica, donde coexisten los dos regímenes de financiamiento aunque cada uno con sus diferencias. En Argentina, con su régimen mixto, (el público como alternativa) la aportación de los empresarios se destina a la financiación del régimen de reparto y la del trabajador a la capitalización, en caso de elegir esta opción. En Uruguay el aporte patronal se destina a la financiación del reparto, además de la cotización correspondiente al primer tramo de ingresos. En Costa Rica se establece la capitalización como complementaria del reparto, y en dos tramos, uno obligatorio y otro voluntario.

- El tercer pilar voluntario (pero regulado por el Estado), tendería a ofrecer pensiones complementarias, con base en contribuciones definidas (individuales o de empleadores o de ambos); y funcionar con capitalización individual (pero sin excluir por completo otros regímenes): operar con administración privada competitiva y beneficios indefinidos.<sup>482</sup>

La OIT considera que con una estructura semejante se repartirían los riesgos inherentes a los sistemas de pensiones, tanto los riesgos propios de la gestión pública de unos sistemas de prestaciones definidas como los riesgos mercantiles derivados de los sistemas de pensiones de cotizaciones definidas, pero al mismo tiempo se proporcionarían unos ingresos de retiro básicos garantizados a la inmensa mayoría de los trabajadores de ingresos medianos.<sup>483</sup>

En este diseño por pilares, se encuentra un nivel básico, eminentemente público; un nivel con solidaridad, con un sistema flexible de financiamiento y un nivel de capitalización individual pero con un carácter complementario. Este diseño equivale a la división deseada entre la responsabilidad pública y la individual, con base en las iniciativas voluntarias de los interesados y responde más a la idea de ir aumentando la complejidad de los sistemas de pensiones según vayan desarrollándose, en aras de diversificar los riesgos inherentes a los ingresos por concepto de retiro.

---

<sup>482</sup> La estructura de los tres pilares apareció en la memoria del Director General de la OIT de 1993, donde se desarrolló la idea de que el futuro de la seguridad social tendría que basarse en las estructuras flexibles que combinen los componentes en juego, en tres niveles: a) nivel básico, para satisfacer las necesidades esenciales, y algo más a futuro a un sistema de ingresos mínimos garantizados: nivel de solidaridad y nivel complementario.

<sup>483</sup> OIT, "Pensiones...", *op. cit.*, p. 47.

## b) dos niveles

Otro diseño alternativo dentro del mandato de la OIT propone una estructura de dos pilares: un régimen básico universal y obligatorio y un régimen complementario.<sup>484</sup>

- El régimen universal básico y obligatorio, aseguraría la cobertura básica y obligatoria, en caso de invalidez, vejez y muerte para todos los ciudadanos que componen la fuerza de trabajo, en cumplimiento de criterios de tipo social, pero también de imperativos jurídicos.<sup>485</sup> Bajo este "pilar" coincidirán personas con capacidades y necesidades de protección diferentes. Por un lado, personas o grupos con la capacidad contributiva permanente y necesaria para "formar" una pensión y, por otro, personas con capacidad reducida o nula, como es el caso de los trabajadores con bajos salarios o alta rotación o la gente pobre.<sup>486</sup>

Las prestaciones serían definidas y de un nivel entre el 40 % y el 50 % de los ingresos de la última parte de la carrera laboral, independientemente de que en la fórmula de cálculo se considerara toda la carrera. Se argumenta, que de esta manera, se remediaria uno de los principales cuestionamientos al antiguo sistema, que era la falta de vinculación entre las aportaciones y las prestaciones.

---

<sup>484</sup> BONILLA GARCÍA, Alejandro y Alfredo H. Conte-Grand, "Las reformas de..." p. 73.

<sup>485</sup> Los Convenios de la OIT proponen cubrir al menos el 75 % de la población aunque está implícita la idea de llegar a la universalidad.

<sup>486</sup> Por ello uno de los desafíos es encontrar fórmulas viables y sostenibles para ordenadamente y con equidad, lograr la distribución de los riesgos entre todos los habitantes del país e identificar la fuentes de financiamiento necesarias para cubrir las contingencias de aquellos que no pueden completar sus aportaciones al sistema en un contexto de equilibrio financiero y actuarial de corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, el reajuste de las prestaciones se haría conforme a las variaciones del signo monetario y al crecimiento de la economía.<sup>487</sup>

- El régimen complementario y obligatorio, brindaría una respuesta acorde con las aspiraciones de los afiliados para alcanzar una tasa de sustitución que permita, al menos mantener el nivel de vida alcanzado en el periodo final de la carrera laboral. El carácter obligatorio de este pilar podría ser “dosificado” en función de las posibilidades de los participantes o de grupos de ellos, canalizando beneficios y obligaciones adicionales que surjan de convenciones colectivas de trabajo u otros acuerdos similares. Los programas de cobertura podrían tener características comunes, aunque la aplicación podría dejarse a cargo de órganos diferentes, pero necesariamente coordinados para no obstaculizar la movilidad laboral<sup>488</sup>

La gestión de este segundo “pilar” podría realizarse por organismos especializados de giro único tanto en administración de fondos individuales como en la administración de fondos colectivos de pensiones, con una vigorosa y eficiente supervisión del Estado el que deberá tener a su cargo el control de la gestión. Dicha supervisión deberá contemplar las correcciones de la problemática observada en diversos campos, las experiencias de los regímenes reformados, en particular, los orientados al cabal cumplimiento de cotizaciones, contención de costos de administración y reducción de riesgos financieros.<sup>489</sup>

---

<sup>487</sup> BONILLA, “ Las reformas...”, *op. cit.*, p. 74.

<sup>488</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>489</sup> En Suecia funciona un Plan de Cotizaciones Preestablecidas Teóricas (relación entre las cotizaciones y las prestaciones) y un Plan de ahorro obligatorio para la jubilación o de cotizaciones preestablecidas. En el primero, no se acumulan e invierten fondos, por lo que no están sometidos a los azares de los mercados financieros o a las diferencias de actuación de los distintos gestores de fondos de un sistema administrado comercialmente. Las prestaciones que proporcionan dependen del método empleado para ajustar automáticamente los saldos en las cuentas teóricas, es decir, de la rentabilidad teórica. El objetivo es no elevar las cotizaciones a futuro como consecuencia del cambio de la

Esta alternativa con cobertura complementaria permitirá opciones que incentiven la eficiencia, que permitan la cobertura más amplia, con flexibilidad, con efectos positivos en la económica, con riesgos controlados en lo que se refiere a las inversiones y a su rendimiento y con costos de administración razonables, asimismo, que brinde la posibilidad de aplicar políticas ordenadas y equitativas y que amplíe la gama actual de elecciones del asegurado quien podría elegir entre asumir individualmente la cobertura complementaria de los riesgos o hacerlo en forma colectiva.<sup>490</sup>

En resumen, la alternativa de los dos pilares, involucra al "sector privado" para ofrecer beneficios y obligaciones adicionales a los trabajadores mediante pactos colectivos o acuerdos de similar naturaleza y cuya gestión estaría a cargo de organismos creados específicamente para ello. Esto es, se destina al servicio público a ocuparse de las necesidades tradicionales mínimas e igualitarias y, a la actividad privada a dedicarse al aumento de las prestaciones mínimas con cierta diferenciación, en función de los particularismos sectoriales o personales, que las aproximen al mantenimiento de sus niveles de vida.

De los diversos diseños de pilares expuestos, se desprende que lo esencial no es el número de éstos, sino el suministro de ingresos por concepto de pensión, a partir de distintas fuentes que tengan características de riesgo también distintas.<sup>491</sup> Por ello, los diseños tienen en común, como propuesta, que sin sustituir el régimen de seguridad social, o algunas de sus instituciones, se procure complementarlas por vías de diverso origen,

---

esperanza de vida en el momento del retiro. El segundo, se financia por adelantado, pero la cotización al mismo, del 2.5 %, es muy pequeña en comparación del 16 % del primer plan. Véase OIT, *Informe sobre el trabajo en el Mundo 2000*, Ginebra, 2002.

<sup>490</sup> BONILLA, "Las reformas...", *op. cit.*, p. 76.

<sup>491</sup> La preocupación principal es diversificar las fuentes de ingresos para la pensión con objeto de reducir los riesgos, y que tengan una función redistributiva, destinada a mitigar la pobreza.

fundamentalmente privada, con la intención de complementar o acrecentar el importe que percibirá el trabajador de los organismos oficiales de la seguridad social. De esta forma, la apertura de la seguridad social al sector privado no es cuestionable, en la medida que constituya una respuesta adecuada para superar la insuficiencia de los sistemas públicos obligatorios y se dejen a salvo ciertos conceptos básicos, en favor de la solidaridad social, pilar básico y fundamental de la seguridad social, que refleje el consenso y la coparticipación activa de la sociedad en relación con los objetivos de protección social.<sup>492</sup>

En México, a partir de 2002 se ha experimentado la alternativa de pilares, concretamente en los sistemas de pensiones de los Estados de México y Guanajuato. En efecto, ambos reestructuraron sus sistemas de seguridad social y particularmente el sistema de pensiones.

En el Estado de México, se estableció un sistema de pensiones mixto, esto es, un sistema de beneficios definidos, complementado con uno de capitalización individual, ambos obligatorios; se aumentó la edad de retiro y se estableció un incremento escalonado de las cuotas y aportaciones.<sup>493</sup> Tanto el sistema de beneficios definidos como el de capitalización individual es financiado con las contribuciones del servidor público y del gobierno estatal; el de beneficios definidos a razón de 4.1 % y 5.65 %, respectivamente, mientras que el de capitalización individual: 1.4 % y 1.85 %.<sup>494</sup> Se consideró como límite para el retiro cincuenta y siete años y

---

<sup>492</sup> Respecto del modelo chileno se considera que lo recomendable hubiera sido un sistema estructurado en tres pilares estrechamente fiscalizado por el Estado, que evitaría las deficiencias ya manifiestas del nuevo sistema o bien las latentes, sobre todo porque brinda un nivel adecuado y garantizado de tasas de sustitución, conlleva un grado de solidaridad entre generaciones que hace posible que las prestaciones reflejen el crecimiento económico y demográfico, distribuye los riesgos, entre trabajadores, empleadores y entren generaciones, facilita la constitución de reservas técnicas.

<sup>493</sup> Exposición de Motivos, Gaceta de Gobierno del Estado de México, 3 de enero de 2002.

<sup>494</sup> Artículos 32 y 34 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, ISSEMYM, Toluca, 2002.

treinta y cinco de servicios, con la posibilidad de que el servidor público continúe en el servicio activo por más tiempo; <sup>495</sup> las cuotas y aportaciones se incrementaron del 17 % al 22 % con una gradualidad hasta el 2007 y se incrementó el tope máximo de cotización de 10 a 16 salarios mínimos. <sup>496</sup>

En el Estado de Guanajuato, también se adoptó un sistema mixto de pensiones. El sistema de beneficios definidos es financiado con un 7.07 % tanto por el trabajador como por gobierno estatal (poderes, entidades, dependencias, organismos y ayuntamientos en su caso). El de capitalización individual únicamente es por el trabajador, como ahorro voluntario. <sup>497</sup> Asimismo, se aumentaron las aportaciones para pensiones a un 12%, las cuales se incrementarán en un 1 % anual durante los tres años siguientes a la entrada en vigor de la Ley y se elevó la edad de retiro a 60 años, entre otros. <sup>498</sup>

Como puede observarse, estas experiencias nacionales pretenden acercarse a la tendencia orientadora de la OIT; si bien son recientes y sus resultados se verán a largo plazo, en principio tienen el mérito de conservar como base un sistema público y solidario complementado con otras fuentes, la capitalización colectiva.

---

<sup>495</sup> El aumento de la edad de retiro se incentivó con un pago del 30% adicional a su sueldo.

<sup>496</sup> VELASCO MONROY, Santiago, *Reforma de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios*, Ponencia, Congreso Nacional de Seguridad Social, Toluca, octubre, 2003.

<sup>497</sup> Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, *Nueva Ley de Seguridad Social*, Guanajuato, 2002.

<sup>498</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, Gaceta de Gobierno del Estado de Guanajuato, 12 de agosto de 2002.



### 5.3.3. RETOS DEL FUTURO

Hasta aquí se ha realizado la exposición de las posibles alternativas para el financiamiento de los sistemas de pensiones. Vale la pena destacar que las soluciones atienden a diferentes aspectos, que van desde el perfeccionamiento de la gestión hasta la obtención de diversos ingresos para ese financiamiento, de tal suerte que se logre el equilibrio de las finanzas de las instituciones de seguridad social y particularmente de los sistemas de pensiones. Esto significa, que la controversia sobre el déficit financiero de los antiguos sistemas no se limita a aceptar tajantemente el sistema de capitalización individual liso y llano, sino que en el camino hay diversas modalidades, que permiten continuar en cierta forma con el financiamiento colectivo (de carácter solidario y redistributivo).<sup>499</sup> Asimismo, permiten el ahorro privado como complemento o adición, para apoyar y mejorar, en los casos que sea posible, las prestaciones y servicios básicos de los sistemas de pensiones (los cuales gestionados adecuadamente pueden aumentar la producción y apoyar al desarrollo económico),<sup>500</sup> en lugar de responsabilizar a los trabajadores sobre sus propias necesidades contingentes en aras de un objetivo económico.

Las opciones de financiamiento de los sistemas de pensiones presentadas aquí, constituyen algunas posibilidades, sin embargo, habrá seguramente otras fórmulas viables y sostenibles para, ordenadamente y con

---

<sup>499</sup> Los principios de solidaridad y redistribución son los que dan existencia a la seguridad social. Además sustentan las bases de la propia metodología actuarial de financiamiento de la seguridad social. Están presentes en las bases técnicas de todo tipo de seguros, incluso los de contratación individual, donde un grupo solidario aporta los recursos (las primas de seguros) para que estos se distribuyan entre los que sufren los siniestros, para el pago de sumas aseguradas.

<sup>500</sup> Los expertos de la OIT han señalado que la seguridad social puede desempeñar un importante papel en la generación de empleo, si el fondo de reservas acumuladas se invierte en empresas productivas. También afirman que puede incidir en el empleo en el mercado de trabajo al estipularse una edad de retiro de la fuerza laboral flexible, esto es, que se posponga el retiro.

equidad, lograr la distribución de los riesgos entre todos los habitantes de un país y cubrir las contingencias de aquellos con capacidad contributiva reducida y aquellos en edad de retiro, en un contexto de equilibrio financiero y actuarial de corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, es conveniente dejar en claro que la búsqueda de fuentes de financiamiento y la distribución de cargas entre éstas, no es una decisión puramente técnica sino que implica también una serie de consideraciones de carácter social y económico. En este orden, se requiere una política activa y sostenida de creación de empleo y recuperación salarial, ya que el impacto de la seguridad social va más allá del aporte fiscal y el potencial de inversión, pues afecta al costo de los factores de producción, el empleo, la distribución, los precios, la inflación, entre otros, factores internos y externos que impactan a los sistemas de pensiones. En razón de ello, la introducción de fuentes alternativas de financiamiento requiere un esfuerzo nacional, la fijación de prioridades y decisiones técnicas que sólo pueden tener éxito mediante una planificación cuidadosa, con ello, se pretende destacar que no hay soluciones perfectas, pero sí quizá, alternativas mejores en lugar de obligar al trabajador a constituir pensión.

Por último, deben considerarse diversos modelos y seleccionar el más adecuado a las necesidades y características de cada país, que permitan que personas con capacidades y necesidades de protección muy diferentes y cambiantes a lo largo de su vida laboral, logren respuestas adecuadas en vez de copiar un modelo que puede resultar totalmente inapropiado. Independientemente del modelo que se elija, se debe compatibilizar la existencia de un nivel básico de protección, en salvaguarda del principio básico de solidaridad, con niveles complementarios ya sea de origen profesional y/o individual.

## CONCLUSIONES

El análisis comparativo y el estudio de la recepción del modelo chileno en el caso mexicano ha permitido constatar las convergencias y divergencias del sistema de pensiones entre Chile y México

Entre las convergencias puede señalarse que las instituciones públicas de seguridad social en estos países se erigieron, por una parte, en los pilares y garantes de la administración, asignación y redistribución de los recursos y beneficios entre la población amparada y, por otra, en las administradoras por excelencia de los riesgos sociales.

En ambos países, el modelo de seguro social y, posteriormente, de seguridad social así como sus ordenamientos e instituciones concomitantes surgieron, por un lado, estrechamente asociados a políticas públicas que buscaban controlar el conflicto social de la moderna sociedad capitalista y, por otro, como instrumentos de legitimación del nuevo Estado, dando respuesta al mismo tiempo a las demandas económicas, sociales y laborales de una población asalariada en constante expansión. En este sentido, la expansión de la seguridad social en ambos países fue impulsada por un amplio consenso político y en una etapa de crecimiento económico.

Empero, cuando el ritmo del crecimiento de la economía decayó, los críticos de la seguridad social alzaron la voz y pusieron en tela de juicio a los antiguos sistemas de pensiones. La argumentación crítica económica, utilizó fuera de su contexto general los problemas internos de los antiguos sistemas (envejecimiento, madurez, desequilibrios financieros por el uso indiscriminado de los recursos que llevó a los gobiernos a olvidar que las restricciones financieras marcan los límites de lo posible y que no pueden ser ignoradas ni siquiera en aras de objetivos sociales) como un prerequisite

para la reforma y, por ende, para el desarrollo económico y la solución de buena parte de los problemas económicos.

Este nuevo estilo argumentativo de crítica abierta a los antiguos sistemas en cuanto a su funcionamiento, desempeño y resultados estuvo en concordancia con la política económica seguida en cada país, razón por la cual, específicamente, en México, el establecimiento del nuevo sistema tuvo distintas intencionalidad tanto declaradas como ocultas: al propósito declarado de mejorar las pensiones dignas de los trabajadores habría que añadir la problemática económica y los compromisos internacionales en la materia.

Entre las divergencias se encuentra propiamente la recepción del modelo chileno. En efecto, la recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano se dio en forma parcial y diferenciada, pues se importaron sólo algunas instituciones del modelo y a otras se imprimieron variantes. Se receptaron: las cuentas individuales, las contribuciones obligatorias, las empresas encargadas de la administración de los fondos capitalizados, la incorporación de la actividad de la industria aseguradora y los organismos contralores. Se imprimieron variantes: a la organización del nuevo sistema de pensiones, el "cierre" del antiguo sistema, las opciones para permanecer en el antiguo sistema y pasarse al nuevo, el bono de reconocimiento, las cotizaciones del patrón y del afiliado, la integración de la cuenta individual, el tipo de administración del sistema y las modalidades para pensionarse.

Independientemente de la concreción particular que tuvo el nuevo sistema en los países objeto de estudio, éste representó un cambio en las estrategias gubernamentales anteriormente seguidas y en el esquema del antiguo sistema:

- a) Crítica abierta al funcionamiento, desempeño y resultados de los antiguos sistemas de pensiones.
- b) Cambio en la forma de financiamiento, en el otorgamiento de los beneficios, en las modalidades de actuación y operación, esto es, en la aplicación de los instrumentos de gestión, tanto administrativa como financiera.
- c) Sustitución de la técnica actuarial del seguro por la técnica financiera del ahorro y consumo, al asumir el trabajador individualmente en forma parcial o total los riesgos, esto es, ahorra durante su vida activa y consume durante su vida pasiva.
- d) Cambio en las funciones del fondos de pensiones por funciones financieras y económicas en lugar de la función actuarial.
- e) Pérdida de los trabajadores de la característica de asegurados por la de afiliados.
- f) Mayor interrelación entre los niveles económicos y financieros, de tal suerte que se observa un desplazamiento de la toma de decisiones. En efecto, se evidencia una participación activa de las autoridades hacendarias y de los Bancos Centrales en la adopción de decisiones, esto es, surgieron nuevos actores en el sistema, como se corrobora en la integración de los órganos contralores.

Resultaba de particular interés analizar y constatar los fundamentos ideológicos del nuevo sistema (participación activa del trabajador, administración competitiva, utilización transparente de los recursos, ahorro interno y equidad). Este análisis puso al descubierto, en primer lugar, una filosofía, una concepción y política diferentes en materia de pensiones y, en segundo lugar, las divergencias entre los fundamentos y su espacio jurídico. En efecto, bajo una filosofía individualista, la capacidad del trabajador para enfrentar sus riesgos sociodemográficos depende, principalmente, de la

generación de sus propios ingresos y del espíritu de ahorro y previsión para hacer frente al devenir, es decir, el principio rector del sistema es la "igualdad individual". Rige un criterio economicista del papel de los sistemas de pensiones que poco tiene que ver con los fines sociales que justifican la existencia de estos sistemas de protección social, pues se trata de un régimen de ahorro y no un seguro de vejez. Se aplica una política económico-financiera donde el mercado es la fuente del sistema que fija las orientaciones y límites, tiende a resolver la crisis en la tasa de ganancia y a otorgar un nuevo dinamismo al capital más que atender los ideales o aspiraciones sociales, que son propios de una política social.

En cuanto a las divergencias entre los fundamentos y su espacio jurídico (estrategia efectiva), pudo observarse que las aludidas libertades del trabajador en el ámbito jurídico tiene un margen restringido (sirve de ejemplo la divergencia entre el principio de propiedad privada en que se sustenta el fondo de pensiones y la incapacidad del trabajador para disponer de éste en los términos que quiera en su provecho directo) y las pregonadas bondades del sistema presentan una tendencia hacia el perfeccionamiento constante en el marco normativo.

El nuevo sistema de pensiones minimiza el papel del Estado en cuanto a la protección de los individuos, transfiriéndoles a éstos la responsabilidad de protegerse así mismos ante los diferentes riesgos de la vida. Sólo permite que el Estado en un carácter subsidiario concorra para asegurar el funcionamiento de los sistemas, sea en el caso de incapacidad de ingresos por parte de las personas para alcanzar las prestaciones mínimas, o para responder ante situaciones deficitarias críticas derivadas de una mala administración operacional de las unidades del mismos. En este orden, las funciones del Estado tanto en Chile como en México consisten en garantizar el financiamiento de ciertos beneficios, dictar normas para su buen

funcionamiento y controlar el cumplimiento de éstas. Sin embargo, con la implantación del nuevo sistema, ambos han tenido que enfrentar la deuda existente en el antiguo sistema y los nuevos compromisos.

Al examinarse el marco prospectivo del nuevo sistema pudo constatarse que no significa un avance como instrumento de protección económica en la edad de retiro: no atendió el problema de la cobertura de la fuerza de trabajo, la propiedad de la cuenta individual y la relación estrecha entre cotizaciones y pensión no ha resuelto el problema del cumplimiento en el pago de las aportaciones, no permite que el trabajador adquiera conocimientos financieros suficientes por lo que lo obliga, en su caso, a hacerse asesorar por un tercero, hay una tendencia monopólica de las administradoras, el sistema actúa y depende de los efectos que produce la economía y las variaciones de los mercados de valores, espacios sensibles no sólo a las políticas internas sino cada vez más a los cambios externos, razón por la cual en materia de inversiones está en constante perfeccionamiento, no existe certeza de que se genere el tan anhelado ahorro interno y por último, el principio rector. En resumen, el nuevo sistema no está exento de los problemas financieros de los antiguos sistemas.

Adicionalmente, está el hecho de que el nuevo sistema implica un alejamiento de las normas y los principios que formaron la seguridad social. En efecto, rompió con el concepto tradicional de la seguridad social colectiva, no obstante que todo seguro público o privado sigue el principio de solidaridad, entendido como la participación de los cotizantes mediante sus aportaciones para la integración de un fondo común, destinado, a atender a los sujetos que sufran alguna contingencia. En este sentido, no da lugar a la redistribución horizontal ni vertical. La redistribución horizontal surge entre trabajadores cubiertos por el seguro que pertenecen o pertenecían al mismo grupo de ingreso (trabajadores activos a los pensionados; los activos

a los incapacitados por enfermedad) y la redistribución vertical, surge entre los trabajadores de ingresos más altos a los de ingresos más bajos. En lugar del principio de solidaridad opera el de "igualdad individual".

Lo anterior, conduce a destacar que antes de haber aterrizado en la "capitalización individual", los dos países debieron buscar soluciones intermedias en lugar del viraje que se dio, pues la lógica de hacer al sistema de pensiones más justo y superior no se identifica porque está diseñado para trabajadores con determinadas características: salarios considerables, nivel de cumplimiento en el pago de aportaciones y empleo estable, condiciones que una gran cantidad de los actuales afiliados no reúnen.

Sin embargo, la tendencia de poner fin a los sistemas de pensiones de beneficios definido se ha observado en América Latina, en donde la reforma chilena ha sido referencia obligada y la puerta de entrada de las distintas reformas implantadas en los últimos años en la región, pues aunque todas ellas contienen elementos diferenciadores y correctores, lo cierto es que se mueven alrededor de las "capitalización individual" y cada legislación ha tambaleado los principios del sistema de pensiones bajo el régimen financiero de reparto, bien al eliminarlo, bien al mantenerlo pero acabar con la obligatoriedad de su afiliación o bien al darle un papel residual a nivel básico.

Afortunadamente, como se pudo corroborar, el remedio para la difícil situación de los sistemas de pensiones no se circunscribe a optar necesariamente por el modelo chileno y sus variantes, pues como contraparte se encuentra la alternativa orientadora de la OIT y la propuesta del perfeccionamiento del antiguo sistema (sobre la base de impuestos a la renta o a un consumo específico, elevación de la edad de retiro simultáneamente con políticas de empleo) o, bien, la de los pilares que



ofrece la posibilidad de combinar diversas fuentes de financiamiento manejadas por diferentes entidades, pero como parte de un gran sistema, esto significa, distribuir los riesgos para que el beneficio total sea compuesto por uno o varios componentes de beneficios definidos y uno o varios componentes de contribución definida; combinar la técnica del seguro colectivo con las técnicas del ahorro individual. Empero, se insiste el empleo es la clave para la financiación futura de la protección social en todas las sociedades.

En otros términos, las alternativas de financiamiento del sistema de pensiones ofrecen la oportunidad de revisar los defectos de los antiguos sistemas y de los ya reformados para identificar cambios de rumbo que permitan ir cumpliendo los objetivos de la protección social, en armonía con el desarrollo económico y con las normas internacionales.

La seguridad social no obstante la concepción adoptada en 1942 es un mecanismo nuevo, todavía en evolución, y sus cambios no deben de sorprender en tanto su desarrollo no resulte en su extinción. Por ello, la crítica a los antiguos sistemas y a sus regímenes tradicionales de financiamiento no se justifican ya que olvidan que sus problemas van acompañadas de factores externos a ellos, razón por la cual los expertos y organismos internacionales defienden hasta la fecha la no desaparición de los antiguos sistemas, es decir, continuar en cierta forma con el financiamiento colectivo (perfeccionado), y sugieren recurrir al ahorro privado, como complemento para apoyar y mejorar, en los casos que sea posible, las prestaciones y servicios básicos de la seguridad social.

En efecto, el ahorro individual y los regímenes privados de protección deben ser considerados como complementos útiles de la seguridad social, pero no pueden de ninguna manera sustituirla. Por tanto, no se deben

debilitar sus principios fundamentales, sino que las pensiones deben tener un elemento solidario y redistributivo, además de proceder de fuentes diversificadas, ya que la seguridad social es uno de los instrumentos más valiosos que existen para lograr en forma organizada y en un contexto de solidaridad, la mejor redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la participación de la población en el desarrollo y la tranquilidad del ser humano, a través de la satisfacción de los elementos que integran su nivel de bienestar.

En razón de ello, cualquiera que sea la motivación de cambio en los sistemas de pensiones deben tomarse en cuenta los principios rectores y las normas internacionales de la seguridad social. Asimismo, los nuevos sistemas deben responder a las realidades sociales, políticas y económicas de cada país, atender a políticas y estrategias que lejos de oponer estérilmente la intervención del sector privado y del Estado, propicien alternativas social y económicamente eficientes, pues si lo que se busca es fomentar el ahorro interno, debe intentarse otras medidas de política fiscal más apropiadas que no obliguen a sacrificar los objetivos de la seguridad social en aras de un aumento del ahorro nacional. Aunque es necesario tener siempre presente que los modelos de seguridad social, como formas de combatir la miseria, la necesidad y protección en la edad de retiro, sólo pueden tener éxito relativo en la medida en que la salud económica de los respectivos países sea, medianamente aceptable, por tanto, los sistemas de pensiones no están pelados con que se busquen los efectos positivos de la economía.

Los caminos que en las dos últimas décadas han tomado la seguridad social y los sistemas de pensiones en particular, permiten advertir algunas grandes líneas en su comportamiento, como:

a) Su defensa y revaloración a nivel internacional, entendidos como procesos encaminados a crear alternativas que concilien los objetivos sociales con los económicos.

b) El creciente cuestionamiento al nuevo sistema en cuanto a su eficacia real más que formal. En este sentido, los estudios, investigaciones y asesorías de la Organización Internacional del Trabajo buscan en buena medida, coadyuvar en el cabal cumplimiento de la seguridad social de los trabajadores en la edad de retiro.

Queda corroborado que el modelo chileno no era la única opción en la reforma el antiguo sistema de pensiones mexicano, lo que deja en claro que no se agotaron todas las medidas de política nacional para aumentar los ingresos y contener los costos de éste, y, por tanto, el verdadero objetivo de la reforma fue elevar la tasa de ahorro más que proveer a los trabajadores de un ingreso seguro en la edad de retiro, razón por la cual el sistema responde a una nueva concepción de la seguridad social, cuyos ejes son la individualización, la privatización y la igualdad individual entre el pago y el beneficio; los objetivos económicos predominan sobre los objetivos de bienestar social.

Para finalizar, nuevos debates, nuevas tendencias y nuevas necesidades son algunos de los escenarios en los cuales se ven inmersos los sistemas de pensiones, empero la defensa de la concepción que les dio origen es una tarea que los interesados en la seguridad social no pueden posponer, siempre en aras de encontrar una fórmula que permita conciliar el desarrollo económico con el respeto a este derecho social.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

AISS, *Reforma de los Sistema de Pensiones en América Latina*, Buenos Aires, 1997.

\_\_\_\_\_, *Los Problemas Actuales de las Pensiones en América Latina*, Buenos Aires, 1987.

AIOS, *Reformas a los Sistemas de Pensiones*, Santiago, 1996.

\_\_\_\_\_, *Boletín Estadístico*, No. 8, diciembre, 2002.

\_\_\_\_\_, *Revista Internacional de Fondos de Pensiones*, No. 2, noviembre de 2002.

ALVARADO LARA, Gerardo A, "Algunas bases erróneas de la legislación del Seguro Social", *Revista laboral*, No. 47, México, 1996, pp. 30-38.

AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, *Manual sobre Reformas a la Nueva Ley del Seguro Social*, Sicco, México, 2002.

\_\_\_\_\_, "Reformas a las AFORES. Ley del SAR", *Revista Laboral*, No. 117, México, 2002, pp. 36-50.

\_\_\_\_\_, "Disposiciones generales y seguro de retiro, cesantía y vejez", *Revista Laboral*, No. 39, México, 1996, pp. 56-62.

\_\_\_\_\_, "Afores (Análisis de la Nueva Ley del SAR)", *Revista Laboral*, No. 44, México, 1996, pp. 26-60.

\_\_\_\_\_, *Las Afores paso a paso*, Sicco, México, 1996.

\_\_\_\_\_, "Reformas a las Afores", *Revista Laboral*, No.117, México, 2002, p. 38.

APARICIO VALDEZ, Luis y Otros, " Perú: Informe sobre el Sistema Privado de Pensiones", *Revista Análisis Laboral*, enero 1994, Perú, pp. XVIII-XXXIII.

ARANA SALTO, José Ángel, "Proyecto de reforma a la Ley del Seguro Social: RT, EM, IV. RCV, ETC", *Nuevo Consultorio Fiscal* No. 294, noviembre 2001, México, pp. 11-15.

- ARANCIBIA, Juan y Carlos Ramírez, "Del SAR a las AFORES (del estatismo a la privatización)", *Momento Económico* 85, mayo-junio, México, 1996, pp. 24-27.
- ARELLANO BERNAL, Gloria, "Ley del seguro social en vigor el 1 de julio de 1997", *Revista Laboral*, No.51, México, 1997, pp. 61-62.
- 
- "Principios generales relativos a la cuenta individual y las Afores", *Revista Laboral*, No. 52, México, 1997, pp. 54-64.
- ARELLANO M, José Pablo, "Una Mirada Crítica a la Reforma Previsional de 1981", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, pp. 129-141.
- ARIZTIA, Juan, "Evolución del Sistema: Hitos Claves del Proceso de Puesta en Marcha", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 59-77.
- BAEZA, Sergio, Siete Años de Operación del Nuevo Sistema Previsional, *Sistema Privado de Pensiones*, CEP, Santiago, 1988, pp.71-88
- BARROSO FIGUEROA, José, *Derecho Internacional del Trabajo*, Porrúa, México, 1987.
- BETETA, Juan Ramón, "Ideas sobre la Reglamentación y Políticas de Inversión de las Afores", *Reforma Estructural de la Seguridad Social*, Themis/COPARMEX, México, 1996.
- BONILLA GARCÍA, Alejandro, "Características, Tendencias y Expectativas de las Nuevas Fórmulas de Financiamiento", *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1997, pp. 193-206.
- BONILLA GARCÍA, Alejandro y Alfredo H. Conte-Grand," Las Reformas de los Regímenes de Pensiones en América Latina: Crónica y Reflexiones ", *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, OIT, 3ª. ed., Lima, 2001, pp- 39-76.
- BORCHERS, Vivian, "Evolución del Sistema: Aspectos Legales", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 223-233.

BRICEÑO RUIZ, Alberto, "Las nuevas leyes del seguro social", *Revista Laboral*, No. 51, México, 1997, pp. 52-57.

\_\_\_\_\_, *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, Harla, México, 1989.

BRAUN BRUNET, Juan Enrique, "Implementación de los Esquemas de Salud y Afores en Sudamérica", *Reforma Estructural de la Seguridad Social*, Themis/Coparmex, México, 1996, pp. 15-18.

BUEN L., Néstor de, *Seguridad Social*, Porrúa, México, 1995.

\_\_\_\_\_, "Principios de la Seguridad Social Mexicana", *Alternativas de Reforma de la Seguridad Social*, UAM/FES, México, 1996, pp. 17-39.

BUSTAMANTE JERALDO, Julio, "17 años del Sistema Chileno de Pensiones", *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3ª. ed., OIT, Lima, 2001, pp. 165-207.

CAMUS, Eugenio y Fernando Sánchez, "Evolución del Sistema: Administración Financiera del Sistema", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 79-146.

CÁRDENAS GUTIÉRREZ, Carlos, *Estudio Práctico sobre el SAR*, México, Ediciones Fiscales ISERF, 1995.

CARRANZA URRIOLAGOITIA, Álvaro, *La Seguridad Social. Reformas y Retos*, UNAM/IIIES/DGAPA, México, 1999.

CASTRO GUTIÉRREZ, Álvaro, "Tendencias y Perspectivas en América Latina", *Evolución Actual de los Regímenes de Pensiones*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), México, Serie: Estudios No. 14, 1994.

\_\_\_\_\_, "La Evolución de las Reformas en la Seguridad Social", *Cuestiones Actuales de la Seguridad en América Latina, Serie Estudios de la Seguridad Social*, No. 88, Buenos Aires, 2001, pp. 19-30.

\_\_\_\_\_, "La Evolución Reciente en los Sistemas de Seguridad Social: Hacia Soluciones Acordes con las Posibilidades Económicas y las Necesidades Sociales", *Revista CIESS*, No. 1, México, 2001 pp. 77-84

- CEP, "Discurso del Ministro del Trabajo y Previsión Social, con motivo de la Aprobación de la Reforma Previsional", *Sistema Privado de Pensiones*, Santiago, 1988, pp. 305-318.
- CEPAL, *El desarrollo de la Seguridad en América latina*, CEPAL/ONU, Santiago, 1985.
- CERDA, Luis y Gloria Grandolini, "México: La Reforma al Sistema de Pensiones", *Gaceta de Economía*, Año 2, No. 4, ITAM, 1997, pp. 63-124.
- CIEDESS, "Transición a un régimen de capitalización Individual", *Estrategias para el desarrollo de un Modelo Integrado de Seguridad Social*, Santiago, 1992.
- CIEDESS, "Administradoras de Fondos de Pensiones", *12 Años de Modernización de la Seguridad Social en Chile. Evaluación Crítica y Proyecciones*, Santiago, 1993, pp. 191-212.
- CIEDESS, *Modernización de la Seguridad Social en Chile, Resultados y tendencias*, Santiago, 2002.
- CISS, *La Seguridad Social en Chile*, Serie Monografías I, México, 1993.
- CISS/CEDESS, *Reflexiones sobre las Reformas en la Seguridad Social*, 1997.
- CISS/CISS, *Los Seguros Privados en Chile, ¿Evolución o extinción de la Seguridad Social*, México, 1990.
- CONSAR "Nuevo Sistema de Pensiones del Seguro Social", *Revista Laboral*, No. 46, México, 1996, pp. 18-22.
- \_\_\_\_\_, "Algo más sobre Afores y Siefores", *Revista Laboral*, No. 48, México, 1996, pp. 50-51.
- \_\_\_\_\_, *Nuevo Sistema de Pensiones. Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y su funcionamiento*, Folleto Informativo, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Nuevo Sistema de Pensiones. Administradoras de Fondos para el Retiro. Registro y Traspasos*, folleto, 1996.
- \_\_\_\_\_, Boletín de prensa, 5 de marzo de 1997.
- \_\_\_\_\_, Boletín de prensa, 7 de febrero de 1997.

- \_\_\_\_\_, *Boletín Infoconsar* No. 4, 15 de julio de 1997.
- \_\_\_\_\_, *Informe de Actividades*, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Informe de Labores*, 2002.
- CORONA FUNES, José, "Cómo elegir AFORE y SIEFORE adecuadas", *Revista Laboral*, No. 61, México, 1997. pp. 55-59.
- CUEVA, Mario de la, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, T. II, 3ª ed., Porrúa, México, 1984.
- CHEYRE, Hernán V., "Análisis Comparativo del Antiguo Régimen de Pensiones y del Nuevo Sistema Previsional", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988.
- \_\_\_\_\_, *La Previsión en Chile ayer y hoy: Impacto de una Reforma*, 2ª ed., Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1991.
- DAYKIN, CHRISTOPHER D., "Reforma de las Pensiones y Opciones de Financiamiento", *Cuestiones Actuales de la Seguridad en América Latina, Serie Estudios de la Seguridad Social*, No. 88, 2001, Buenos Aires, pp. 31-66.
- DELANOE GUERRERO, Luis Carlos, *Políticas de Desregulación Económica: el Sistema Privado de Pensiones, El caso Chileno*, México, 1996.
- DÍAZ MATA, Alfredo y Luis Ascención Hernández Almora, *Sistemas Financieros Mexicano e Internacional en Internet*, México, SICCO, 1999.
- DOMÍNGUEZ CHÁVEZ, Guillermo, "Precisiones en torno a las Administradoras de Fondos y Sociedades de Inversión," *Revista Laboral*, No. 55, México, 1997, pp.13-18.
- \_\_\_\_\_, "Contradicciones en el Nuevo Sistema de Pensiones", *Revista Laboral*, No. 55, México, 1997, pp. 20-24.
- \_\_\_\_\_, "Interpretación Técnica de los Fondos de Pensión en la NLSS", *Revista Laboral*, No. 55, México, 1997, pp. 26-32.
- \_\_\_\_\_, "Administradoras de Fondos ¿Previsión para el Futuro?", *Revista Laboral*, No. 55, México, 1997, p. 12.
- \_\_\_\_\_, "Fondos de Retiro... Comisiones, Cuenta Concentradora y Afores", *Revista laboral*, No. 78, México, pp. 50-58.



FIX ZAMUDIO, Héctor, *Metodología, docencia e investigación jurídica*, Porrúa, México, 1995.

FUENTE MEJÍA, José de la, " Seguros de riesgo de trabajo y de invalidez y vida", *Revista Laboral*, No. 39, México, 1996, pp. 71-78.

\_\_\_\_\_ y Arturo Garduño Ortiz, "Perspectivas de las modificaciones a la ley del seguro social," *Revista Laboral*, No. 47, México, 1996, pp. 23-29.

\_\_\_\_\_ "Posposición de las Leyes del seguro social y de los sistemas de ahorro para el retiro. Consecuencias" *Revista Laboral*, No. 52, México, 1997, pp. 66-71.

GAETE, María Elena, "La Transición del Régimen de Reparto al de Ahorro Individual", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 235-243.

\_\_\_\_\_ y Evelyn Mantheir F y José Pedro Undurraga I, "Capitalización Individual y Reparto en el Actual Sistema de Pensiones Chileno", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, 39-70.

GARCÍA JIMÉNEZ, Jesús, "Efectos Sociales de las Alternativas de Reforma respecto al Modelo de Financiación de un Sistema de Seguridad social. Aplicación al Caso Latinoamericano", *Revista CIESS*, No. 1, México, 2001, pp. 91-105

GARZA MERCADO, *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*, El Colegio de México, México, 1988.

GILLION, Colin y Alejandro Bonilla, *La Privatización de un Régimen Nacional de Pensiones: El caso chileno*, *Revista Internacional del Trabajo*, Núm. 2, Vol. 11, Ginebra, 1992.

GÓMEZ ALFARO, Humberto, "El proceso de reforma en Costa Rica y el Convenio 102 de la OIT", *Derecho Social Herencia para el nuevo siglo*, CISS, Serie Estudios No. 56, México, 2000, pp. 17-28.

GONZÁLEZ PIER, Eduardo, "Costos y Equidad de la Reforma al Sistema de Pensiones", *Gaceta de Economía*, Año 2, No. 4, ITAM, 1997, pp. 107-121.

GUTIÉRREZ ARREOLA, Angelina, *México dentro de las Reformas a los Sistemas de Salud y de Seguridad Social de América Latina*, UNAM/IIIE/XXI, México, 2002.

---

\_\_\_\_\_, "EL IMSS: Problemática y reestructuración", *Seguridad o Inseguridad Social: los Riesgos de la Reforma*, México, UNAM/DPAGA/IIESS/Triana, 1997, pp. 99-128.

GUTIÉRREZ URDANETA, Luis, "La Reestructuración Capitalista de los Sistemas de Pensiones en América Latina", *Seguridad o Inseguridad Social: los Riesgos de la Reforma*, México, UNAM/DGAPA/IIESS/Triana, 1997, pp. 51-71.

---

\_\_\_\_\_, "La reforma pensional en América Latina. Apuntes para la crítica desde la izquierda", *La Seguridad Social. Reformas y Retos*, UNAM/IIES/DGAPA, México, pp. 85-100.

GRUAT, Jean-Víctor, "Pertinencia, Principios de la Seguridad Social y Reformas de Pensiones", *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3ª. ed., OIT, Ginebra, 2001, pp. 25-38.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio, *Metodología de la investigación*, McGraw-Hill, México, 1996.

HUMERES NOGUER, Héctor, "Descripción General del Sistema Privado de Pensiones", *Quince Años Después. Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones*, CEP, Santiago, 1995, 22-46.

HURTADO POZO, José, *La Ley Importada*, CEDYS, Lima, 1979.

IGLESIAS, Augusto y Rodrigo Acuña, *Sistema de Pensiones en América Latina. Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991*, CEPAL/ PNUD, Santiago, 1991.

INFANTE, María Teresa, "Origen histórico del sistema", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 17-24.

INSTITUTO DE NORMALIZACION PREVISIONAL, *Seguridad Social Chilena. Beneficios Previsionales y Asistenciales Administrados por el Instituto de Normalización Previsional*, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago, 2000.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *Ley del seguro social*, México, 1996.

- \_\_\_\_\_, *Aportaciones al debate. La seguridad social ante el Futuro*, México, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Nueva Ley del Seguro Social Comentada*, T.I, II y III, IMSS, 1998,
- INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, *Nueva Ley de Seguridad Social*, Guanajuato, 2002.
- INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO y MUNICIPIOS, *Nueva Ley para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios*, Toluca, 2002.
- KRIEGER, Emilio, "La Amenazadora Privatización de la Seguridad Social", *Alternativas de Reforma de la Seguridad Social*, UAM-X/Friedrich Ebert Stiftung, México, 1996, pp. 41- 47.
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, *La Nueva Ley del Seguro Social*, IJ-UNAM, México, 1995.
- LARRAÍN ARROYO, Luis, "Sistema Privado de Pensiones y el Desarrollo Económico", *Quince Años Después. Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones*, CEP, Santiago, 1995, pp.13-25.
- LAURELL, Asa Cristina, *No hay pierde: todos pierden*, Instituto de Investigaciones de la Revolución Democrática, México, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Una ley privatizadora y sin consenso*, CENPROS, Cuadernos de Trabajadores, No. 7, México, 1996.
- \_\_\_\_\_, *La Reforma contra la Salud y la Seguridad Social*, Era, México, 1997.
- \_\_\_\_\_, "La Nueva Concepción de los Servicios de Salud", *Alternativas de Reforma de la Seguridad Social*, UAM-X/Friedrich Ebert Stiftung, México, 1996, 41-66.
- LARA SAENZ, Leoncio, *Procesos de Investigación Jurídica*, Porrúa, México, 1996.
- LAWRENCE, Tomas, *Más Vieja y Más Sabia: La Economía de las Pensiones Públicas*, CISS/AISS, México, 1998

LE-FORT, Margarita y Nicolás Starck, "La Reforma a los Sistemas de Pensiones en otros Países", *AFP: Las tres letras que revolucionan el mundo*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 307-316.

LEÓN MONTESINOS, Ignacio, "Las Afores son el negocio de los banqueros", *Revista Economía*, No. 261, México, 2002, pp. 38-41.

---

\_\_\_\_\_, Los intereses enfrentados, *Revista Economía* 261, México, Abril 2002, p. 41.

LIVELLARA, Carlos Alberto, "Ventajas y Desventajas de la Privatización de la Seguridad Social", *Revista Laboral*, No. 100, México, 2001, pp. 42-48.

LÓPEZ MORALES, Germán, "Las Normas Internacionales del Trabajo sobre la Seguridad Social y las Reformas de la Seguridad Social en América Latina", *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1996, pp. 97-129.

MACÍAS MUÑOZ, Osvaldo, "Costo de la Transición al Nuevo Sistema de Pensiones Chileno y sus Efectos Económico-Financieros", *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1996, p. 207-242.

MARGOZZINI C., Francisco, "La Industria de las AFP", *Quince Años Después. Una Mirada al Sistema de Pensiones*, CEP, Santiago, 1995, pp. 99-130.

MESA-LAGO, Carmelo, "La Revolución de las Pensiones en América Latina: Comparaciones y Desempeño", *Revista CIESS*, No. 1, 2001, pp. 47-64.

---

\_\_\_\_\_, "La Reforma Estructural de Pensiones en América Latina: Tipología, Comprobación de Presupuestos y Enseñanzas", *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3ª. ed., OIT, Lima, 2001, pp. 77-164.

---

\_\_\_\_\_, *Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social, al Umbral del Siglo XXI*, CEPAL, Santiago, 2000.

---

\_\_\_\_\_, "La Reforma de la Seguridad Social en América Latina: Modelos Actuales y Tendencias Futuras de Sistemas de Pensiones", *Revista Análisis Laboral*, Perú, 1994, pp. 3-6.

- \_\_\_\_\_, *La Reforma de la Seguridad Social y las Pensiones en América Latina. Importancia y Evaluación de las Alternativas de Privatización*, INCAE-AID, Quito, 1993.
- MILANÉS CARCÍA MORENO, Salvador, "Nuevo Esquema de Pensiones," *Reforma Estructural de la Seguridad Social*, Themis/COPARMEX, México, 1996, pp. 37-72.
- MIRANDA SALAS, Eduardo y Eduardo Rodríguez Silva, *Análisis del Sistema de Fondo de Pensiones, Perspectivas e Interrogantes*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997.
- MUJICA V., Alfonso, "Análisis del Sistema de Pensiones Vigente en Chile", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, págs. 89-104.
- MUÑOZ, Carlos, *Teoría General del Derecho*, Plaza y Valdez Editores, México, 1996.
- MYERS, Robert J., "Privatización en Chile del Sistema de Seguridad Social", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, 17-38.
- NARRO ROBLES, José (comp.) *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, IMSS/FCE/ISSSTE, México, 1992.
- OIT, *Seguridad Social: un nuevo consenso*, Ginebra, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Regímenes de Pensiones*, Ginebra, Serie, No. 4, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Principios de la Seguridad Social*, Ginebra, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Financiación de la Seguridad Social*, Ginebra, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Pensionados de la Seguridad Social. Desarrollo y reforma*, Ginebra, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000*, Ginebra, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Seguridad Social, Guía de Educación Obrera*, Ginebra, 1995.
- \_\_\_\_\_, *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*, 1984.
- ORLANDINI MOLINA, Luis Antonio, "La Evolución de los Sistemas de Seguridad Social, sus Cambios y Perspectivas", *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1996, pp. 21-30.
- ORTÚZAR A, Pablo, "Déficit Previsional: recuento y proyecciones", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, pp. 103-128.

PALACIOS ALCOCER, Mariano, *El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano*, 1ª ed., UNAM, México, 1995.

PALMERO ZILVETTI, Olga, "Panorama Internacional de los Sistemas Pensionarios", *Evolución Actual de los Regímenes de Pensiones*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), México, Serie: Estudios No. 14, 1994. pp.37-58.

PIÑERA ECHENIQUE, José, "Fundamentos de la Reforma Previsional", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, pp. 319-337.

\_\_\_\_\_, *El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional*, 6ª. ed., Zigzag, 1996, Página Web [http://www.pensionreform.org/leys/capitulo\\_.html](http://www.pensionreform.org/leys/capitulo_.html).

\_\_\_\_\_, *La Revolución de las Pensiones en Chile*, Cato, 1998.

\_\_\_\_\_, *La Revolución Mundial del Sistema de Pensiones*, Cato Institute, 2001.

RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice P., "Las Reformas a la Seguridad Social: Contexto, Características y Tendencias", *Momento Económico 85*, mayo-junio, 1996, pp. 5-10.

\_\_\_\_\_, "La Seguridad Social en México. Qué ha sido, Qué se Reforma y tendencias", *Seguridad o Inseguridad Social: los Riesgos de la Reforma*, México, UNAM/DGAPA/IIESS/Triana, 1997, pp. 73-98.

\_\_\_\_\_ y Juan Arancibia Córdoba, "Introducción", *La Seguridad Social. Reformas y Retos*, UNAM/IIIE/DGAPA, México, 1997, pp.11-17.

\_\_\_\_\_, "Tendencias y Perspectivas del Proceso de Reforma de la Seguridad Social en América Latina", *La Seguridad Social. Reformas y Retos*, UNAM/IIIE/DGAPA, México, pp. 19-54.

RIVERO MOYA, Ricardo, "Afores: planeando el futuro desde un vago presente", *Revista Economía*, No. 261, México, 2002, pp. 34-37.

RODRÍGUEZ, L. Jacobo, *¿Pensiones Privadas?. ¿Puede ser Chile modelo para la privatización de los sistemas de seguridad social?*, Cato Institute, 1998.

- \_\_\_\_\_, "Reforma a las Pensiones: El legado Incompleto de Zedillo" Página Web [http://www.elcato.org/legzed\\_rodríguez.htm](http://www.elcato.org/legzed_rodríguez.htm), 27 de julio de 1999.
- \_\_\_\_\_, *El Sistema chileno de pensiones a los 18 años: Su Estado actual y sus desafíos futuros*, Cato Institute, 1998.
- RODRÍGUEZ TOVAR, José de Jesús, *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, Escuela Libre de Derecho, 1989.
- ROJAS, Javier, "Evolución del Sistema: Operaciones", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 179-222.
- RUEZGA BARBA, Antonio, "La Seguridad Social Latinoamericana ante el Nuevo Milenio", *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1997, pp. 149-178.
- RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, Porrúa, México, 2002.
- SALES SARRAPY, Carlos, Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez Amezcua, "La Reforma al Sistema de Pensiones: el caso mexicano", *Gaceta de Economía*, Año, 2 No. 4, ITAM, 1997, pp. 11-62.
- SÁNCHEZ ESTRADA, Jorge, "Para elegir la mejor opción entre Afores" *Revista Laboral*, No. 55, México, 1997, pp. 38-43.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 2a., ed, Porrúa, México, 1997.
- SERQUEIRA ABARCA, Francisco, Una Visión Sobre el Desarrollo Legal, *Quince años después/ Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1995, pp. 47-71.
- SOLÍS SOBERÓN, Fernando y F: Alejandro Villagómez A, "Las Pensiones", *La Seguridad Social en México*, CIDE/FCE, 1999, pp. 103-159.
- SOLORIO, Carmen, "Los Regímenes de Pensiones, su Evolución y Características de Reforma. Países seleccionados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)", *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3ª. ed., OIT, Lima, 2001, 237-252.

STARCK, Nicolás, "La Propuesta Chilena", *Evolución Actual de los Regímenes de Pensiones*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México, 1994, pp. 117-170.

\_\_\_\_\_, "La Reforma a los Sistemas de Pensiones en otros Países", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 247-284.

STPS, *Convenios de la OIT ratificados por México*, STPS/OIT, México, 1984.

TETELBOIN HENRION, Carolina, "Alternativas en la seguridad social", *La Seguridad Social. Reformas y Retos*, UNAM/IIIE/DGAPA, México, pp. 57-84.

TITZE, Mónica y Cecilia Viancos, "Evolución del Sistema: beneficios", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp.147-178.

TREVIÑO GARCÍA, Norberto, Porfirio Cervantes y Armando Valle, *Opciones de Reforma de la Seguridad Social*, CISS, México, 1997.

TREVIÑO SAUCEDO, Leticia Felicidad, "El Papel de las Administradoras de Fondos para el Retiro como Instrumentos de Crecimiento Económico", *Seguridad o Inseguridad Social: los riesgos de la reforma*, México, UNAM/DGAPA/IIES/ Triana, 1997, pp. 201-218.

\_\_\_\_\_, "Las AFORES y el Mercado Financiero: retos y estrategias de inversión", *La Seguridad Social. Reformas y Retos*, UNAM/IIES/DGAPA, México, pp. 253-278.

TRIGUEROS, Ignacio, "La Reforma a la Seguridad Social en México", *Gaceta de Economía*, Año, 2 No. 4, ITAM, 1997, pp. 5-10.

ULLOA PADILLA, Odilia, "Una Mirada al Sistema de Pensiones Privado: el SAR y la industria financiera de las AFORE", *La Seguridad Social. Reformas y Retos*, UNAM/IIES/DGAPA, México, 1999, pp. 197- 252.

UNAM, *Diccionario Jurídico sobre la Seguridad Social*, UNAM/ISSSTE/IMSS, 1994.

\_\_\_\_\_, *Diccionario Jurídico Mexicano, IJ/Porrúa, México, 1989.*

UNDURRAGA, José Pedro, "Pilares fundamentales del éxito del sistema", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp.37-55.



UTHOFF, Andras, "Fondos de Pensiones, el Financiamiento de los Costos de Transición y el Desarrollo de los Mercados Financieros. Lecciones de la Reforma de Privatización en Chile", *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3ª. ed., OIT, Lima, 2001, pp. 210- 236.

VALCK Eugenio y otro, "La inversión de los fondos de pensiones. historia, normatividad y resultados", *Quince Años Después. Una mirada al Sistema de Pensiones*, CEP, Santiago, 1995, pp. 131-154.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, "El caso de México", *Evolución Actual de los Regímenes de Pensiones*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), México, Serie: Estudios No. 14, 1994, pp. 81-88.

\_\_\_\_\_, "La Reforma a la Seguridad Social en México", *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1996, pp. 69-80.

VASQUEZ, Ian, *Reforma Previsional en México*, Cato Institute, 1998.

VÁZQUEZ GUTIÉRREZ, Jorge Alberto, "AFORES: Costos reales", *Nuevo Consultorio Fiscal*, No. 282, México, mayo 2001, pp. 21-26.

VELASCO MONROY, Santiago, *Reforma de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios*, Congreso Nacional de Seguridad Social, Toluca, 2003.

VILLANUEVA PÉREZ SANDI, Juan Manuel, "Implementación Práctica de las Afores", *Reforma Estructural de la Seguridad Social*, Themis/COPARMEX, México, 1996.

WILKER, Jorge, *La investigación Jurídica*, Mc Graw Hill, México, 1995.

#### **Páginas Web:**

Asociación Internacional de la Seguridad Social, <http://www.issa.int>

Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, <http://www.aiosfp.org>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <http://www.bcn.cl>.

Cato Institute, <http://www.elcato.org/>

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social: [ciess@servidor.unam.mx](mailto:ciess@servidor.unam.mx)

Conferencia Interamericana de Seguridad Social, <http://www.ciss.org.mx>

Corporación de investigación y Desarrollo de la Seguridad Social, <http://www.ciedess.cl>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro,  
<http://www.consar.gob.mx>  
Instituto Mexicano del Seguro Social, <http://www.imss.gob.mx>  
José Piñera, <http://www.josepiñera.com>  
Organización Internacional del Trabajo, <http://www.ilo.org>  
Superintendencia de Administradoras de Fondos de pensiones,  
<http://www.safp>

## II. LEGISLACIÓN

Convenio 102, relativo a la norma mínima sobre seguridad social, del 28 de junio de 1952, Organización Internacional del Trabajo.

Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y de sobrevivientes del 29 de junio de 1967, Organización Internacional del Trabajo.

CIRCULAR 01-1 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 1996 que contiene las Reglas generales que establecen el procedimiento para obtener autorización para la constitución y operación de administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

CIRCULAR 04-01 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 1996 que contiene las Reglas generales que establecen el régimen de comisiones al que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro.

CONSAR 15-1 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997. que contiene las Reglas generales que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, cuya cartera se integre fundamentalmente por valores que preserven el valor adquisitivo de los ahorros de los trabajadores.

CIRCULAR CONSAR 29-1, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1998. que contiene las Reglas generales que establecen la comisión que será cobrada por las administradoras de fondos para el retiro autorizadas para prestar el servicio de administración a los trabajadores cuyos recursos se depositen en la cuenta concentradora.

CIRCULAR 27-1, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 1998 que contiene Reglas generales a las que deberán sujetarse

las administradoras de fondos para el retiro, las empresas operadoras de la Base de Datos Nacionales SAR y las instituciones de crédito, en relación a prestación de servicios a los trabajadores que no hayan elegido administradora de fondos para el retiro.

CIRCULAR 15-6 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 abril de 2002 que contiene las Reglas generales que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializada de fondos para el retiro.

Constitución Política de la República de Chile, publicada en el Diario Oficial el 8 de agosto de 1980.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2003.

Decreto Ley 3500, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1980.

Decreto Ley 3.500 actualizado a febrero de 2002.

Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1992.

\_\_\_\_\_, 6 de enero de 1997.

\_\_\_\_\_, 30 de junio de 1997.

\_\_\_\_\_, 5 de diciembre de 2001.

\_\_\_\_\_, 8 de abril de 2002.

\_\_\_\_\_, 26 de junio de 2002.

Exposición de Motivos de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, publicada en la Gaceta de Gobierno el 3 de enero de 2002.

Exposición de Motivos de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 12 de agosto de 2002.

Exposición de Motivos de la Nueva Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y reformas a las leyes conexas (Afores), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996.

Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

Reformas a la Ley del Seguro Social, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2001.

Reformas a la Ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro, publicadas en el Diario Oficial el 10 de diciembre de 2002.

Reglamento del Decreto Ley 3.500 de 1980.

Reglamento de la Ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro, publicadas en el Diario Oficial el 10 de octubre de 1996.

## **A N E X O**

**Identificación Norma:** DL-3500  
**Fecha Publicación:** 13.11.1980  
**Fecha Promulgación:** 04.11.1980  
**Organismo:** MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN  
SOCIAL  
**Estado:** ORIGINAL

## ESTABLECE NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

Santiago, 4 de Noviembre de 1980.- Hoy se dictó el siguiente:

**Núm. 3.500.-** Visto: Lo dispuesto en los decretos leyes N°s. 1 y 128, de 1973; 527, de 1974; y 991, de 1976, La Junta de Gobierno de la República de Chile ha acordado dictar el siguiente

### DECRETO LEY:

#### TITULO I Normas Generales

**Artículo 1°-** Créase un Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Supervivencia derivado de la capitalización individual que se regirá por las normas de la presente ley.

La capitalización se efectuará en organismos denominados Administradoras de Fondos de Pensiones.

El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y supervivencia a todos los afiliados al Sistema que cumplan los requisitos establecidos en este cuerpo legal.

**Artículo 2°-** El inicio de la labor del trabajador no afiliado genera la afiliación automática al Sistema y la obligación de cotizar en una Administradora de Fondos de Pensiones, sin perjuicio de lo dispuesto para los independientes.

La afiliación es la relación jurídica entre un trabajador y el Sistema de Pensiones de Vejez, Invalidez y Supervivencia que origina los derechos y obligaciones que la ley establece, en especial, el derecho a las prestaciones y la obligación de cotización.

La afiliación al Sistema es única y permanente.

Subsiste durante toda la vida del afiliado, ya sea que se mantenga o no en actividad, que ejerza una o varias actividades simultáneas o sucesivas, o que cambie de Institución dentro del Sistema.

Cada trabajador, aunque preste servicios a más de un empleador, sólo podrá cotizar en una Administradora.

El empleador deberá comunicar la iniciación o la cesación de los servicios de sus trabajadores, a la Administradora de Fondos de Pensiones en que éstos se encuentren afiliados, dentro del plazo de treinta días contados desde dicha iniciación o término.

El trabajador deberá comunicar a su empleador la Administradora en que se encuentre afiliado o decida afiliarse, dentro de los treinta días siguientes a la iniciación de sus servicios. Si no lo hiciera, el empleador cumplirá la obligación a que se refiere el artículo 19, enterando las cotizaciones en la Administradora que determine en conformidad al reglamento.

Las Administradoras no podrán rechazar la solicitud de afiliación de un trabajador formulada conforme a esta ley.

## **TITULO II**

### **De los Beneficiarios y Causantes**

**Artículo 3°-** Tendrán derecho a pensión de vejez los afiliados que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad si son hombres, y sesenta años de edad, si son mujeres, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 71.

**Artículo 4°-** Tendrán derecho a pensión de invalidez los afiliados que, sin cumplir los requisitos para obtener pensión de vejez, y a consecuencia de enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, pierdan a lo menos, dos tercios de su capacidad de trabajo.

**Artículo 5°-** Serán beneficiarios de pensión de sobrevivencia, siempre que no gocen de otra pensión previsional, los componentes del grupo familiar del causante, entendiéndose por tal, el o la cónyuge sobreviviente, los hijos legítimos, naturales o adoptivos, los padres y la madre de los hijos naturales del causante.

Cada afiliado deberá acreditar, ante la respectiva Administradora, la existencia de sus eventuales beneficiarios, por los medios legales pertinentes.

**Artículo 6°-** La cónyuge sobreviviente, para ser beneficiaria de pensión de sobrevivencia, debe haber contraído matrimonio con el causante a lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de su fallecimiento o tres años, si el matrimonio se verificó siendo el causante pensionado de vejez o invalidez.

Estas limitaciones no se aplicarán si a la época del fallecimiento la cónyuge se encontrare embarazada o si quedaren hijos menores comunes.

**Artículo 7°-** El cónyuge sobreviviente, para ser beneficiario de pensión de sobrevivencia, debe ser inválido en los términos establecidos en el artículo 4°.

**Artículo 8°-** Los hijos para ser beneficiarios de pensión de sobrevivencia, deben ser solteros y cumplir uno de los siguientes requisitos:

a) Ser menores de 18 años de edad;

b) Ser mayores de 18 años de edad y menores de 24, si son estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.

La calidad de estudiante deberá tenerla a la fecha del fallecimiento del causante o al cumplir los 18 años de edad; y

c) Ser inválido, cualquiera sea su edad, en los términos establecidos en el artículo 4°.

Para estos efectos, la invalidez puede producirse después del fallecimiento del causante, pero antes de que cumpla las edades máximas establecidas en la letra a) o b) de este artículo, según corresponda.

No obstante lo dispuesto en el artículo 5°, los hijos podrán ser beneficiarios de pensiones de sobrevivencia causadas por ambos padres.

**Artículo 9°-** Las madres de hijos naturales del causante tendrán derecho a pensión de sobrevivencia si reúnen los siguientes requisitos:

a) Ser soltera o viuda; y

b) Vivir a expensas del causante a la fecha del fallecimiento.

**Artículo 10.-** A falta de las personas señaladas en los artículos anteriores, los padres tendrán derecho a pensión de sobrevivencia siempre que a la época del fallecimiento del afiliado sean causantes de asignación familiar, reconocidos por el organismo competente.

**Artículo 11.-** La invalidez a que se refiere el artículo 4°, será calificada por una Comisión de tres médicos cirujanos que funcionará en cada Región, designados por el Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones en la forma que establezca el reglamento de esta ley. Podrá designarse más de una Comisión en



aquellas Regiones que lo requieran, en razón de la cantidad de trabajadores que en ellas laboren o de la distancia de sus centros poblados.

El mismo reglamento normará la organización y el funcionamiento de las comisiones.

Las resoluciones que dicte la Comisión, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso primero de este artículo, serán reclamables ante el juez especial del trabajo con asiento en el departamento donde el trabajador preste sus servicios; o en su defecto, ante el juez de letras correspondiente, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 496 del Código del Trabajo, y se sujetará a la siguiente tramitación:

a) El reclamo deberá interponerse dentro del plazo de treinta días hábiles contados desde la fecha de la notificación de la resolución;

b) El juez conocerá y resolverá la reclamación en única instancia, sin forma de juicio, previa audiencia de las partes, a la cual éstas deberán concurrir con sus medios de prueba y que se celebrará con la parte que asista;

c) La notificación del reclamo y de la sentencia se practicará por un funcionario del juzgado o por Carabineros, personalmente o por cédula, en el domicilio de la parte respectiva. Deberá entregarse copia de la reclamación o de la sentencia, en su caso, a cualquiera persona de dicho domicilio si la parte no fuere habida.

Además, se dirigirá al demandado, por secretaría, carta certificada;

d) Si no hubiere constancia en autos de estar notificada una de las partes, el juez se cerciorará si la omisión es fácilmente subsanable y sólo en caso de no serlo fijará día y hora para el nuevo comparendo;

e) En todos los trámites de estas gestiones, las partes podrán comparecer personalmente, sin necesidad de patrocinio de abogado;

f) El procedimiento tendrá una duración máxima de quince días hábiles contados desde la notificación a las partes de la reclamación interpuesta, y

g) El juez apreciará la prueba en conciencia. Las resoluciones que se dicten en los trámites del proceso no serán susceptibles de recurso alguno.

**Artículo 12.-** Las pensiones de invalidez y sobrevivencia que se establecen en este cuerpo legal, no comprenden las causadas y reguladas de acuerdo a la ley N° 16.744, y serán incompatibles con éstas.

### **TITULO III Del Financiamiento y de las Cotizaciones**

**Artículo 13.-** Las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, se financiarán, en su caso, con:

- a) El capital acumulado por cada afiliado;
- b) El aporte estatal complementario, en caso que la pensión devengada fuere o llegare a ser inferior a la pensión mínima;
- c) El seguro a que se refiere el Título V; y
- d) El reconocimiento hecho por las instituciones de previsión en los casos contemplados en el Título XI.

**Artículo 14.-** Se entiende por remuneración la definida en el artículo 50 del decreto ley N° 2.200, de 1978.

La parte de remuneraciones no pagada en dinero será evaluada por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones conforme a normas uniformes.

**Artículo 15.-** Renta es la cantidad de dinero que declara un afiliado independiente como base de cálculo de su cotización, de acuerdo a las normas que se establecen en el Título IX

**Artículo 16.-** La remuneración o renta mensual tendrán un límite máximo imponible de sesenta Unidades de Fomento del último día del mes anterior al pago.

**Artículo 17.-** Los trabajadores afiliados al Sistema estarán obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual, el diez por ciento de sus remuneraciones o rentas imponibles, sin perjuicio de lo dispuesto para los independientes.

**Artículo 18.-** Cada trabajador estará obligado además a una cotización adicional, expresada en un porcentaje de su remuneración o renta imponible mensual, destinada a financiar el sistema de pensiones de invalidez y sobrevivencia que se causen durante la vida activa del afiliado.

Esta cotización será establecida por cada Administradora y comunicada al público en la forma que señale el reglamento.

Para fijar las cotizaciones que deban enterar los afiliados, sólo se considerarán los factores siguientes:

- a) Saldo de la cuenta individual del afiliado, dividido por el ingreso cubierto por el seguro definido en el Artículo 52;
- b) Edad de los beneficiarios potenciales de pensión de sobrevivencia y su relación con el afiliado;

c) Edad del afiliado; y

d) Porcentaje que se establece para determinar el ingreso cubierto por el seguro de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 52.

La tabla que contenga las cotizaciones así determinadas deberá ser informada a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, y sus modificaciones regirán noventa días después de su comunicación.

**Artículo 19.-** Las cotizaciones establecidas en esta ley, deberán ser pagadas por el empleador en la Administradora de Fondos de Pensiones a que se encuentre afiliado el trabajador, dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones o rentas afectas a aquellas, término que se prorrogará hasta el primer día hábil siguiente si dicho plazo expirare en día Sábado, Domingo o festivo.

Para este efecto, el empleador deducirá las cotizaciones de las remuneraciones del trabajador.

Los representantes legales de las Administradoras de Fondos de Pensiones, tendrán las facultades establecidas en el artículo 2° de la ley N° 17.322, con excepción de la que se señala en el número tercero de dicha disposición.

El cobro de las cotizaciones e intereses adeudados a una Administradora de Fondos de Pensiones, se sujetará a las disposiciones contenidas en los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 11, 12, 14 y 31 de la ley N° 17.322.

Las cotizaciones que no se paguen oportunamente, se reajustarán en el mismo porcentaje en que hubiere variado el Índice de Precios al Consumidor, determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas entre el mes anterior a aquel en que debió efectuarse el pago y el precedente a aquel en que efectivamente se realice y devengarán un interés penal anual equivalente a la tasa de interés máximo bancario para operaciones reajustables que fije el Banco Central de Chile en conformidad a la letra c) del artículo 5° del decreto ley N° 455, de 1974 o, en su defecto, a la tasa de interés corriente para operaciones reajustables que fije la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, de acuerdo con la letra d) del mencionado artículo 5°, incrementadas, en uno y otro caso, en un cincuenta por ciento. Para determinar el interés penal se aplicarán las tasas que rijan en cada mes comprendido en la deuda y de acuerdo a la tabla que expida la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Dichos intereses penales serán cobrados por las Administradoras y abonados conjuntamente con el valor de las cotizaciones y sus reajustes en la cuenta individual del afiliado.

Corresponderá a los Inspectores del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el inciso primero y para este efecto, se aplicará lo

dispuesto en el Título IV del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

**Artículo 20.-** Los trabajadores que dejen de serlo por término de la prestación de servicios o aquellos cuyos servicios se encuentren suspendidos, podrán continuar enterando voluntariamente, hasta por el plazo de un año, la cotización a que se refiere el artículo 18 sobre la base de su última remuneración imponible, con el objeto de permanecer afectos al seguro que se señala en el Título V.

Para ejercer el derecho establecido en el inciso anterior, el trabajador deberá manifestar su decisión en tal sentido pagando la primera cotización voluntaria dentro del plazo de treinta días, contados desde la fecha en que debió pagarse la última cotización obligatoria.

**Artículo 21.-** Cada trabajador podrá efectuar además, voluntariamente, en su cuenta de capitalización individual, las siguientes cotizaciones:

a) Hasta el diez por ciento de su remuneración o renta imponible; y

b) Hasta el veinte por ciento de la parte que exceda de la remuneración o renta imponible y no exceda de ciento veinte Unidades de Fomento de la fecha señalada en el artículo 16.

Los afiliados podrán efectuar depósitos adicionales a los establecidos en el inciso anterior en sus cuentas, los que no tendrán el carácter de cotizaciones previsionales para los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

**Artículo 22.-** La parte de la remuneración destinada al pago de las cotizaciones establecidas en los artículos 17, 18, en las letras a) y b) del artículo anterior, y artículos 84 y 85; se entenderán comprendidas dentro de las excepciones que contempla el N° 1 del artículo 42 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Todo incremento que experimenten las cuotas de los Fondos de Pensiones no constituirá renta para los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

#### **TITULO IV**

##### **De las Administradoras de Fondos de Pensiones**

**Artículo 23.-** Las Administradoras de Fondos de Pensiones, denominadas también en esta ley Administradoras, serán sociedades anónimas que tendrán como objeto exclusivo administrar un fondo que se denominará Fondo de Pensiones y otorgar las prestaciones que establece esta ley.

Cada Administradora podrá administrar sólo un Fondo.

Las Administradoras recaudarán las cotizaciones correspondientes, las abonarán en las cuentas de capitalización individual de los respectivos afiliados e invertirán dichos recursos de acuerdo a lo que dispone esta ley.

**Artículo 24.-** El capital mínimo para la formación de una Administradora de Fondos de Pensiones, será el equivalente a veinte mil Unidades de Fomento, que deberá encontrarse suscrito y pagado al tiempo de otorgarse la escritura social.

Si el capital fuere superior al mínimo, el exceso deberá pagarse dentro del plazo máximo de dos años, contado desde la fecha de la resolución que autorice la existencia y apruebe los estatutos de la sociedad.

En todo caso, el capital deberá enterarse en dinero efectivo.

Toda Administradora deberá mantener un capital y reservas de un monto a lo menos igual al capital mínimo señalado en el inciso primero, el que deberá ser acreditado en el mes Enero de cada año, ante la Superintendencia de Administradoras de Fondos Pensiones.

Si el capital y reservas de una Administradora se redujeren de hecho a una cantidad inferior al mínimo, ella estará obligada a completarlo dentro del plazo de seis meses. Si así no lo hiciere, se le revocará la autorización de existencia y se procederá a la liquidación de la sociedad.

**Artículo 25.-** Ninguna persona natural o jurídica que no se hubiere constituido conforme a las disposiciones de esta ley como Administradora de Fondos de Pensiones podrá arrogarse la calidad de tal.

Tampoco podrá poner en su local u oficina, plancha o aviso que contenga expresiones que indiquen que se trata de una Administradora, ni podrá hacer uso de membretes, carteles, títulos, formularios, recibos, circulares o cualquier otro papel que contenga nombres u otras palabras que indiquen que los negocios a que se dedican dichas personas son los de Administradora. Les estará, asimismo, prohibido efectuar propaganda por la prensa u otro medio de publicidad en que se haga uso de tales expresiones.

Las infracciones a este artículo se sancionarán con las penas que contempla el artículo 3° del decreto ley N° 280, de 1974.

En todo caso si a consecuencia de estas actividades ilegales, el público sufre perjuicio de cualquier naturaleza, los responsables serán castigados con las penas establecidas en el artículo 467 del Código Penal, aumentadas en un grado.

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, pondrá los antecedentes a disposición de la Fiscalía Nacional Económica para que ésta, si

fuere procedente, inicie las acciones pertinentes, sin perjuicio de la acción pública para denunciar estos delitos.

Cuando a juicio de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, pueda presumirse que existe una infracción a lo dispuesto en este artículo, ella tendrá respecto de los presuntos infractores las mismas facultades de inspección que su ley orgánica le confiere para con las instituciones fiscalizadas.

Cualquier persona u organismo público o privado que tome conocimiento de alguna infracción a lo dispuesto en este artículo, podrá también efectuar la denuncia correspondiente a la Superintendencia.

**Artículo 26.-** En toda publicidad o promoción de su actividad que efectúen las Administradoras de Fondos de Pensiones, deberán proporcionar al público la información mínima acerca de su capital, inversiones, rentabilidad, comisiones y oficinas, agencias o sucursales, de acuerdo a las normas generales que fije la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones deberán mantener en sus oficinas, en un lugar de fácil acceso al público, un extracto disponible que contenga la siguiente información:

**1.-** Antecedentes de la Institución:

a) Razón social;

b) Domicilio;

c) Fecha de escritura de constitución, resolución que autorizó su existencia, e inscripción en el Registro de Comercio;

d) Directorio y Gerente General; y

e) Agencias y Sucursales.

**2.-** Balance General del último ejercicio y los estados de situación que determine la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. En todo caso, deberán mantener a disposición del público los dos últimos estados de situación.

**3.-** Monto del capital, del Fondo de Pensiones, de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad y del Encaje.

**4.-** Valor de las cuotas del Fondo de Pensiones.

**5.-** Monto de las comisiones que cobra.

**6.-** Composición de la cartera de inversión del Fondo de Pensiones.

7.- Tabla que contenga las cotizaciones para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia a que se refiere el artículo 18.

Estos antecedentes deberán ser actualizados mensualmente dentro de los primeros cinco días de cada mes.

**Artículo 27.-** La Administradora deberá llevar contabilidad separada del patrimonio del Fondo de Pensiones.

**Artículo 28.-** La Administradora tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados, las que serán deducidas de las respectivas cuentas individuales.

**Artículo 29.-** Las comisiones serán establecidas libremente por cada Administradora, con carácter uniforme para todos sus afiliados.

Sólo podrán estar sujetos a cobro de comisiones el depósito de las cotizaciones periódicas, la mantención de un saldo en la cuenta individual, la transferencia de dicho saldo desde otra Administradora y los retiros parciales efectuados en conformidad a lo indicado en el artículo 66.

Las comisiones sólo podrán establecerse en base a una suma fija por operación o período de tiempo, a porcentajes de los valores involucrados o utilizando ambos sistemas a la vez.

Todo cambio en el monto de las comisiones deberá ser anunciado con sesenta días de anticipación, a lo menos, a la fecha en que debe entrar en vigencia.

**Artículo 30.-** La razón social de las Administradoras deberá comprender la frase "Administradora de Fondos de Pensiones" o la sigla "AFP" y no podrá incluir nombres o siglas de personas naturales o jurídicas existentes.

**Artículo 31.-** Al incorporarse a una Administradora, ésta proporcionará al afiliado una libreta en la que se estampará el número de cuotas registradas en la cuenta individual y su valor a la fecha de cada asiento. El afiliado podrá, en cualquier momento, imponerse del saldo actual de su cuenta.

**Artículo 32.-** Todo afiliado podrá transferir el valor de sus cuotas a otra Administradora de Fondos de Pensiones previo aviso dado a la que se encuentra cotizando y a su empleador, cuando correspondiere, con treinta días de anticipación.

**Artículo 33.-** El Fondo de Pensiones es un patrimonio independiente y diverso del patrimonio de la Administradora, sin que ésta tenga dominio sobre aquél.

El Fondo de Pensiones estará constituido por las cotizaciones y aportes establecidos en los artículos 17 y 21, sus inversiones y las rentabilidades de éstas, deducidas las comisiones de la Administradora.

**Artículo 34.-** Los bienes y derechos que componen el patrimonio de los Fondos de Pensiones serán inembargables y estarán destinados sólo a generar prestaciones de acuerdo a las disposiciones de la presente ley.

En caso de quiebra de la Administradora, el Fondo será administrado y liquidado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.

**Artículo 35.-** El valor del Fondo de Pensiones se expresará en cuotas de igual monto y características.

El valor de la cuota se determinará diariamente sobre la base del valor de las inversiones, deducidas las comisiones en la forma que señale el reglamento de esta ley.

**Artículo 36.-** Para los efectos de esta ley se entenderá por rentabilidad promedio mensual de un Fondo, el resultado de comparar el valor promedio diario de la cuota del respectivo Fondo en un mes calendario, con el valor promedio diario de dicha cuota en el mes anterior.

La rentabilidad promedio mensual de todos los Fondos se determinará calculando el promedio ponderado de la rentabilidad de todos ellos, de acuerdo a la proporción que represente el valor total de las cuotas de cada uno, en relación con el valor de las cuotas de todos los Fondos, al último día del mes anterior.

**Artículo 37.-** Cada Administradora será responsable que el Fondo genere una rentabilidad promedio mensual mínima que deberá ser igual a la que resulte inferior entre:

- a) La rentabilidad promedio mensual de todos los Fondos, menos dos puntos; y
- b) El cincuenta por ciento de la rentabilidad promedio mensual de todos los Fondos.

Esta rentabilidad mínima estará asegurada por los mecanismos y en la forma descrita en los artículos 38, 39 y 40 y en el orden allí contemplado.

**Artículo 38.-** Con el objeto de garantizar la rentabilidad mínima a que se refiere el artículo anterior, existirá una "Reserva de Fluctuación de Rentabilidad" que será



parte del Fondo y la reserva de propiedad de la Administradora a que se refiere el artículo 40.

La Reserva de Fluctuación de Rentabilidad deberá ser invertida con sujeción a las normas establecidas en el Artículo 45.

**Artículo 39.-** La Reserva de Fluctuación de Rentabilidad se formará con los excesos de rentabilidad del respectivo Fondo que en un mes exceda la rentabilidad promedio de todos los fondos en más de dos puntos o en más del cincuenta por ciento de dicha rentabilidad promedio mensual y usando la cantidad que resulte mayor entre ambas. Esta reserva estará expresada en cuotas del respectivo Fondo de Pensiones.

El saldo de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad sólo tendrá los siguientes destinos:

1.- Cubrir la diferencia entre la rentabilidad promedio mensual mínima definida en el artículo 37 y la rentabilidad efectiva del Fondo, en caso que esta última fuere menor.

2.- Incrementar, en la oportunidad que la Administradora establezca, la rentabilidad del Fondo en un mes determinado hasta alcanzar la cantidad mayor entre:

a) La rentabilidad promedio mensual de todos los fondos más dos puntos, y

b) La rentabilidad promedio mensual más el cincuenta por ciento.

Esta aplicación sólo puede efectuarse por las cantidades en que la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad supere el cinco por ciento del valor del Fondo.

3.- Cuando los recursos acumulados en la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad superen por más de dos años el cinco por ciento del valor del Fondo, el exceso sobre dicho porcentaje deberá obligatoriamente abonarse al Fondo, sea cual fuere la rentabilidad obtenida.

4.- Abonar al Fondo el saldo total de la Reserva, a la fecha de liquidación o disolución de la Administradora.

**Artículo 40.-** Del total de su activo, la Administradora deberá constituir una reserva equivalente al cinco por ciento del Fondo, una vez deducido el valor de las inversiones efectuadas en cuotas de otros Fondos, con el exclusivo objeto de responder por la rentabilidad mínima a que se refiere el artículo 37.

Esta reserva que se denominará Encaje para los efectos de esta ley, se calculará diariamente de acuerdo al promedio del valor del Fondo durante los quince días corridos anteriores y deberá ser invertido según las instrucciones que imparta el Banco Central de Chile.

Los títulos representativos del Encaje serán inembargables.

Se aplicará lo dispuesto en el artículo 42 a la Administradora que no mantuviere el mínimo del Encaje necesario y apercibida para enterarlo no lo hiciere dentro del plazo que se le señalare, que no podrá ser inferior a quince días.

Igualmente, se aplicará dicha disposición a la Administradora que fuere sorprendida más de dos veces durante un mes calendario, en una situación de déficit de Encaje.

En todo caso, por cada día en que tuviere déficit de Encaje, incurrirá en una multa a beneficio fiscal, equivalente a dicho déficit, que será aplicada por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

De la aplicación de esta multa, podrá reclamarse en la forma establecida en el artículo 94, N° 8.

**Artículo 41.-** No se considerará para los efectos de requerimiento de Encaje la parte del Fondo invertida en títulos emitidos por la Tesorería General de la República o por el Banco Central de Chile, con vencimiento dentro de treinta días contados desde su adquisición por parte de la Administradora y que se mantengan en custodia.

**Artículo 42.-** En el caso que la rentabilidad de un Fondo durante un mes fuere inferior a la rentabilidad mensual mínima señalada en el artículo 37, y esa diferencia no pudiere ser cubierta con la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, la Administradora deberá enterar la diferencia dentro del plazo de cinco días.

Para ello podrá aplicar recursos del Encaje establecido en el artículo 40 y en ese evento, deberá reponer dicho fondo dentro del plazo de quince días.

Si aplicado el procedimiento establecido en los incisos primero y segundo de este artículo, no se entera la rentabilidad mínima referida en el artículo 37, el Estado complementará la diferencia.

Se disolverá por el solo Ministerio de la Ley la Administradora que no hubiere enterado la diferencia de rentabilidad o repuesto el Encaje, transcurridos los plazos establecidos en este artículo.

En la liquidación de la Administradora, el Estado concurrirá como acreedor por los pagos que hubiere efectuado de acuerdo al inciso tercero y su crédito se considerará de primera clase y gozará del privilegio establecido en el artículo 2.472, N° 6 del Código Civil.

Producida la disolución o quiebra de la Sociedad, sus afiliados deberán incorporarse, dentro del plazo de noventa días, a otra Administradora de Fondos de Pensiones. Si no lo hicieren, el liquidador transferirá los saldos de las cuentas a la Administradora que se determine de acuerdo a lo que disponga el reglamento.

**Artículo 43.-** Disuelta la Administradora por cualquier causa, la liquidación del Fondo de Pensiones y de la Sociedad será practicada por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones la que estará investida de todas las facultades necesarias para la adecuada realización de los bienes del Fondo.

Durante el proceso de liquidación del Fondo, la Administradora podrá continuar con las operaciones que señala esta ley respecto de los afiliados que no se hubieren incorporado en otra entidad, de acuerdo a lo que dispone el inciso final del artículo 42, aunque la sociedad se encuentre en liquidación.

Terminado el proceso de liquidación, el liquidador transferirá las cuotas representativas del saldo de la cuenta de cada afiliado a la Administradora a que cada uno de ellos se hubiere incorporado o se incorpore, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Subsistirá la obligación del Estado establecida en el inciso tercero del artículo 42 hasta el momento en que se produzca la transferencia señalada en el inciso anterior.

**Artículo 44.-** Los títulos representativos de a lo menos el noventa por ciento del valor de la cartera de inversión del Fondo de Pensiones y del Encaje deberán mantenerse, en todo momento, en custodia del Banco Central de Chile o en las instituciones que éste autorice.

La Superintendencia de Administradoras de fondos de Pensiones comunicará al Banco Central de Chile, por lo menos una vez al mes, el valor de la cartera que cada Administradora debe tener en depósito de acuerdo con el inciso precedente.

El depositario no podrá autorizar el retiro de los títulos depositados en custodia si con ello deja de cumplirse la proporción mínima establecida en el inciso primero.

La enajenación o cesión, de un título de propiedad de un Fondo, solamente podrá efectuarse por la Administradora mediante la entrega del respectivo título y su endoso, y sin esto, no producirá efecto alguno.

Si el título fuere nominativo, deberá, además, notificarse al emisor.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el inciso primero, hará incurrir a la Administradora en una multa, a beneficio fiscal, que aplicará la Superintendencia, equivalente a la cantidad que faltare para completar el depósito a que se refiere dicho inciso.

Se aplicará lo dispuesto en el artículo 42, a la Administradora que fuere sorprendida en el incumplimiento a que se refiere el inciso anterior, más de dos veces en el término de seis meses.

El Banco Central de Chile podrá establecer, mediante normas de carácter general, un porcentaje inferior al señalado en el inciso primero, durante los tres primeros meses de operación de un Fondo de Pensiones.

**Artículo 45.-** Los recursos del Fondo, deberán ser invertidos en la adquisición de:

- a) Títulos emitidos por la Tesorería General de la República o por el Banco Central de Chile;
- b) Depósitos a plazo y otros títulos representativos de captaciones de instituciones financieras;
- c) Títulos garantizados por instituciones financieras;
- d) Letras de crédito emitidas por instituciones financieras;
- e) Debentures de empresas públicas y privadas, y
- f) Cuotas de otros Fondos de Pensiones.

Las instituciones financieras y empresas a que se refieren las letras b), c), d) y e) del inciso anterior, deberán estar constituidas legalmente en Chile.

Los títulos en que consten las inversiones del Fondo, deberán emitirse o transferirse con la cláusula "para el Fondo de Pensiones", precedida del nombre de la Administradora correspondiente.

Los títulos representativos de cuotas de un Fondo de Pensiones que sean emitidos para ser adquiridos por otra Administradora serán nominativos, no negociables y deberán pagarse por la sociedad emisora dentro de cinco días contados desde el requerimiento.

Corresponderá al Banco Central de Chile determinar la diversificación de las inversiones entre los distintos tipos genéricos de ellas.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, el Banco Central de Chile no podrá establecer límites para las inversiones señaladas en el inciso primero inferiores a los siguientes: treinta por ciento las que se indican en las letras b) y c) cuando su plazo de vencimiento no sea superior a un año; cuarenta por ciento las de las letras b), c) y d) cuando su plazo de vencimiento sea superior a un año; sesenta por ciento para las de la letra e); y, veinte por ciento, para las de la letra f).

**Artículo 46.-** La Administradora mantendrá cuentas corrientes bancarias destinadas exclusivamente a los recursos del Fondo de Pensiones.

En dichas cuentas deberán depositarse la totalidad de las cotizaciones de los afiliados, el producto de las inversiones del Fondo y las transferencias del Encaje.

De dichas cuentas sólo podrán efectuarse giros destinados a la adquisición de títulos para el Fondo; al pago de las prestaciones, transferencias y traspasos que establece esta ley.

**Artículo 47.-** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 45, los depósitos en cuenta corriente y a plazo y las inversiones de un Fondo en títulos emitidos por entidades financieras o garantizados por ellas, no podrán exceder como proporción del respectivo Fondo, al producto entre un múltiplo único para todas las instituciones financieras fijado por el Banco Central de Chile y la proporción entre el capital y reserva de la entidad financiera de que se trate y la suma de los mismos capitales y reservas para todas las instituciones financieras. En todo caso, las señaladas inversiones en una sola entidad no podrán representar más de un quince por ciento del valor del Fondo.

Asimismo, las inversiones de un Fondo en debentures emitidos por una empresa, no podrán exceder como proporción del respectivo Fondo, al producto entre un múltiplo único para todas las empresas no financieras, fijado por el Banco Central de Chile, y la proporción entre el capital contable neto de la empresa de que se trate y la suma de los capitales contables netos de todas las empresas emisoras de debentures en circulación. En todo caso, la inversión en debentures emitidos por una sola empresa no podrá ser superior a un diez por ciento del valor del Fondo.

Los múltiplos a que se refieren los incisos precedentes no podrán ser, en caso alguno, inferiores a uno.

Para los efectos de esta ley se entiende por capital contable neto de una empresa en un momento determinado el capital propio de acuerdo al balance tributario, al 31 de Diciembre del año anterior, una vez deducidos los valores en que aparezcan contabilizadas las inversiones de capital en otras empresas.

La inversión en cuotas de otro Fondo no podrá superar el cinco por ciento del valor total del Fondo inversionista.

**Artículo 48.-** Todas las transacciones de títulos efectuadas con los recursos de un Fondo de Pensiones, deberán hacerse en un mercado secundario formal.

Se entiende por mercado secundario formal aquel en que los compradores y vendedores están simultánea y públicamente participando en la determinación de los precios de los títulos que se transen en él, siempre que diariamente se publiquen el volumen y precio de las transacciones efectuadas.

El Banco Central de Chile determinará cuáles se considerarán mercados secundarios formales, para los efectos de esta ley.

**Artículo 49.-** El Banco Central de Chile podrá establecer, mediante normas de carácter general, proporciones y múltiplos superiores a los que fije de acuerdo a las normas establecidas en los artículos 45 y 47 para los primeros seis meses de operación de un Fondo de Pensiones.

**Artículo 50.-** El incumplimiento de la Administradora de las obligaciones que le impone la ley, que no tengan señalada una sanción específica, serán sancionadas con multas a beneficio fiscal que aplicará la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, que no podrá exceder de quinientas Unidades de Fomento.

Podrá aplicarse el duplo de la multa en los casos de reiteración de la misma infracción.

#### **TITULO V**

##### **De las pensiones de invalidez y de las pensiones de sobrevivencia causadas durante el período de afiliación activa**

**Artículo 51.-** El monto de las pensiones de invalidez y de sobrevivencia establecidas en el Título II, causadas durante el período de afiliación activa, se fijarán en función del ingreso cubierto por el seguro que cada afiliado determine de acuerdo a lo dispuesto en este Título.

#### **TITULO V**

##### **De las pensiones de invalidez y de las pensiones de sobrevivencia causadas durante el período de afiliación activa**

**Artículo 52.-** Es "ingreso base" el promedio de las remuneraciones imponibles percibidas o rentas declaradas en los últimos doce meses, actualizadas en la forma establecida en el artículo 64.

El ingreso cubierto por el seguro será una proporción del "ingreso base" del afiliado, vigente al momento de producirse el siniestro.

El ingreso cubierto por el seguro de los afiliados que cuenten con cinco años o menos de cotización en algún sistema previsional, será igual al cincuenta por ciento del ingreso base.

Dicho porcentaje se aumentará en cinco por ciento, por cada cinco años de cotizaciones que el afiliado registre en algún sistema, que excedan del período señalado en el inciso anterior, hasta enterar el setenta por ciento del ingreso base.

Los afiliados podrán determinar ingresos cubiertos por el seguro superiores a los establecidos en los dos incisos anteriores.

**Artículo 53.-** La pensión de invalidez establecida en el artículo 4°, será igual al ingreso cubierto por el seguro.

**Artículo 54.-** Las pensiones de viudez y orfandad de los distintos beneficiarios causadas por un afiliado fallecido, tendrán la misma relación con el ingreso cubierto por el seguro de éste, que la establecida en el artículo 78.

**Artículo 55.-** La Administradora será exclusivamente responsable y obligada al pago de las pensiones de invalidez o de sobrevivencia decretadas para sus afiliados que se encuentren cotizando en ella.

La pensión de invalidez se devengará desde la fecha que determine la Comisión a que se refiere el artículo 11.

Las pensiones de sobrevivencia serán pagadas por la Administradora en que el causante se encontraba cotizando a la fecha de su muerte y se devengarán a contar desde esta fecha.

**Artículo 56.-** Se presume de derecho que el afiliado se encontraba cotizando, si su muerte o el hecho que causa la invalidez, se produce en el tiempo en que prestaba servicios, si se trata de un afiliado dependiente, o si hubiere cotizado en el mes calendario anterior a su muerte o al hecho que causa su invalidez, si se trata de un afiliado independiente o desempleado.

**Artículo 57.-** Si la invalidez se produce en el tiempo en que el afiliado no se encontrare cotizando, podrá disponer del saldo de su cuenta individual en la forma establecida en el artículo 62. Si la pensión resultante fuere inferior a la pensión mínima de invalidez, el afiliado podrá retirar de su cuenta cuotas mensuales de un monto igual a dicha pensión mínima y agotada la cuenta, operará la garantía estatal en la forma establecida en esta ley.

Si la muerte del afiliado se produce en el tiempo señalado en el inciso anterior, sus beneficiarios tendrán las pensiones de sobrevivencia establecidas en el artículo 72.

**Artículo 58.-** Para el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, la Administradora deberá contratar un seguro del que el afiliado será beneficiario y que deberá ser suficiente para cubrir íntegramente el monto del ingreso cubierto por el seguro.

La pensión asegurada deberá ser reajutable en Unidades de Fomento o en otras modalidades que autorice la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio.

El contrato no exime a la Administradora de la responsabilidad y obligación señaladas en el artículo 55.

En caso de quiebra o disolución de la Administradora y mientras dure el proceso de liquidación, los recursos provenientes de la cotización adicional a que se refiere el artículo 18 serán inembargables y se destinarán exclusivamente a pagar las primas de los seguros contratados de acuerdo a lo dispuesto en el inciso primero de este artículo, y las pensiones de invalidez y sobrevivencia serán pagadas directamente a los beneficiarios por la respectiva compañía de seguros o por la entidad que señale la o las compañías reaseguradoras que corresponda, si procediere, en conformidad a las normas que establezca el reglamento.

**Artículo 59.-** En el caso de invalidez o la muerte de un afiliado que se encuentre cotizando, el saldo de su cuenta individual se transferirá a la Compañía de Seguros que corresponda.

**Artículo 60.-** Si se presenta una persona que tenga derecho a obtener pensión de sobrevivencia causada por un afiliado fallecido, excluida de la declaración que se establece en el artículo 5° inciso segundo, el monto de las pensiones determinadas inicialmente deberá repartirse de modo que se incluyan todos los beneficiarios de acuerdo a la ley, concurriendo entre ellos en proporción a los porcentajes que les corresponda de acuerdo a lo establecido en el artículo 78.

**Artículo 61.-** En el caso que las pensiones de invalidez y sobrevivencia determinadas de acuerdo al procedimiento señalado en los artículos anteriores resultaren inferiores a las respectivas pensiones mínimas, operará la garantía estatal establecida en esta ley y el Estado deberá abonar a la Administradora la diferencia.

## **TITULO VI**

### **De las pensiones de vejez y de las pensiones de sobrevivencia causadas durante la afiliación pasiva**

**Artículo 62.-** Los afiliados que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 3°, podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de constituir una pensión de vejez.

A este efecto, cada afiliado podrá optar por una de las siguientes alternativas:



1.- Contratar con una Compañía de Seguros un seguro de renta vitalicia, por el cual aquélla se obligue a pagarle una renta mensual hasta que fallezca y a sus beneficiarios señalados en el artículo 5°, pensiones de sobrevivencia, que deberán guardar, respecto de dicha renta vitalicia, una proporción no inferior a la que se establece entre la pensión mínima de sobrevivencia y la pensión mínima de vejez.

En el evento que opte por esta alternativa, la Administradora transferirá a la Compañía de Seguros fondos de la cuenta individual del afiliado, para el pago de la prima correspondiente.

2.- Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos de Pensiones y efectuar con cargo a ella, retiros de acuerdo a lo que se establece en los artículos 66 y siguientes.

**Artículo 63.-** Las modalidades del seguro a que se refiere el N° 1 del artículo anterior, deberán ajustarse a las normas generales que sobre este seguro dicte la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio.

En todo caso, el contrato deberá tener el carácter de irrevocable y el monto del seguro se expresará en Unidades de Fomento a menos que se pacte otro sistema de reajustabilidad que hubiere sido autorizado por la Superintendencia a que se refiere el inciso anterior.

**Artículo 64.-** El afiliado que contrate un seguro de acuerdo a lo establecido en el artículo 62, N° 1, que contemple una renta vitalicia no inferior al setenta por ciento del promedio de sus remuneraciones o rentas imponibles mensuales de los últimos diez años, debidamente actualizadas de acuerdo a lo que se dispone en el inciso tercero, podrá disponer libremente del excedente por sobre lo pagado por concepto de prima. En todo caso, el seguro deberá cubrir las eventuales pensiones de sobrevivencia.

El excedente de libre disposición que sea efectivamente retirado, estará afecto a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 67.

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones deberá establecer año a año la actualización de las remuneraciones para los efectos señalados en el inciso primero, las que se sujetarán a las variaciones experimentadas por el Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas.

**Artículo 65.-** El promedio de remuneraciones o rentas imponibles mensuales, será el que resulte de dividir el total de ellas en un determinado período por el número de meses en que por ellas debió cotizarse, debidamente actualizadas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior.

**Artículo 66.-** El afiliado que opte por la alternativa establecida en el N° 2 del artículo 62, podrá retirar anualmente, la cantidad, expresada en cuotas del Fondo, que resulte de dividir el saldo efectivo de su cuenta individual, a una determinada fecha, por la expectativa de vida del grupo familiar, en la misma fecha.

La anualidad que se establezca en conformidad a lo dispuesto en el inciso anterior, se pagará en doce mensualidades.

Si efectuado el cálculo de acuerdo a este artículo, la cuota de retiro mensual resulta inferior a la pensión mínima de vejez establecida en el artículo 75, la cuota deberá ajustarse a esa suma. Agotada la cuenta operará, si procediere, la garantía estatal en los términos establecidos en el artículo 73.

En todo caso, el afiliado podrá optar por retirar una suma inferior.

**Artículo 67.-** El afiliado que haga uso de la opción contemplada en el N° 2 del artículo 62, podrá optar por hacer retiros extraordinarios, si el saldo de la cuenta individual a la fecha en que se determinen las cuotas de retiro mensual a que se refiere el artículo anterior, fuere superior al saldo mínimo requerido. Se entenderá por tal, el que resulte de multiplicar la expectativa de vida del grupo familiar a esa fecha, por el setenta por ciento del promedio anual de las remuneraciones o rentas imponibles mensuales de los últimos diez años anteriores a la fecha de retiro, actualizado en la forma establecida en el artículo 64.

Determinada la cuota de retiro mensual, según el respectivo saldo mínimo, el afiliado podrá retirar la cuota que resulte o una inferior, si así lo desea, y en tal caso, la diferencia entre el saldo mínimo y el saldo efectivo de la cuenta, podrá retirarla total o parcialmente en forma extraordinaria, cuando lo estime conveniente, dentro del año.

Los retiros extraordinarios pagarán un impuesto único cuya tasa se calculará al momento que el afiliado se pensione, aplicando la tabla fijada para el Impuesto Global Complementario, al diez por ciento del monto total que pueda ser objeto de retiro extraordinario, sin que dichos retiros se colacionen con otras rentas del pensionado, para la declaración y pago de cualquier otro impuesto.

**Artículo 68.-** Para los efectos de esta ley se entiende por "expectativa de vida del grupo familiar" de un afiliado o una fecha determinada, la suma de los siguientes términos.

a) La expectativa de vida del afiliado a esa fecha; y

b) La suma de los períodos que excedan a la expectativa de vida del afiliado y por los cuales los beneficiarios de pensión de sobrevivencia tendrán derecho a percibirlos, ponderando cada uno de dichos períodos por la proporción establecida entre las correspondientes pensiones mínimas de sobrevivencia y la pensión

mínima de vejez, de acuerdo a lo definido en el artículo 78. Para determinar los periodos adicionales se utilizarán, cuando sea procedente, las expectativas de vida de los distintos beneficiarios.

La expectativa de vida para estos efectos, será determinada por tablas que confeccionará anualmente la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio.

**Artículo 69.-** El afiliado que opte por la alternativa prevista en el artículo 62, N° 2, podrá, en cualquier momento, acogerse a lo dispuesto en los artículos 62, N° 1 y 64.

**Artículo 70.-** El afiliado no podrá optar por la alternativa señalada en el artículo 62, N° 1, si la renta mensual vitalicia a convenirse, fuere inferior a la pensión mínima establecida en el artículo 73.

**Artículo 71.-** El afiliado podrá pensionarse en las condiciones prescritas en la presente ley, antes de cumplir las edades establecidas en el artículo 3°, siempre que acogiendo a alguna de las alternativas siguientes, su pensión resulte igual o superior a la pensión mínima establecida en el artículo 73:

**1a. Alternativa.-** Contratar en los términos establecidos en el artículo 62, N° 1, un seguro que contemple una renta vitalicia, desde la fecha en que el afiliado decida pensionarse, igual o superior al setenta por ciento del promedio de sus remuneraciones o rentas imponibles mensuales percibidas en los últimos diez años, actualizadas en la forma señalada en el artículo 64.

**2a. Alternativa.-** Efectuar retiros siempre que disponga de un saldo en su cuenta personal que le permita obtener una pensión, durante el período que le faltare para cumplir la edad legal para pensionarse más su expectativa de vida siguiente, a lo menos igual al setenta por ciento del promedio de sus remuneraciones o rentas imponibles mensuales percibidas en los últimos diez años, debidamente actualizadas, el que se determinará en la siguiente forma:

a) Del saldo de la cuenta del afiliado a la fecha en que decida pensionarse, se deducirá el producto que resulte de multiplicar el número de años que faltan para cumplir la edad establecida en el artículo 3°, por el setenta por ciento del promedio de sus remuneraciones o renta imponible mensual de los últimos diez años actualizadas en la forma establecida en esta ley; y

b) Efectuada la deducción, el remanente de la cuenta se dividirá por la expectativa de vida del grupo familiar como si el afiliado hubiere cumplido la edad establecida en el artículo 3°.

La Administradora deberá verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en este artículo.

No operará la garantía estatal establecida en el artículo 73 durante los años que falten al afiliado para alcanzar la edad legal señalada en el artículo 3°.

**Artículo 72.-** Si el pensionado acogido al sistema de retiros establecido en esta ley, falleciere, cada uno de los beneficiarios de pensión de sobrevivencia tendrá derecho a percibir una pensión que se calculará multiplicando la proporción entre su pensión mínima de sobrevivencia y la pensión mínima de vejez, por la cantidad que le habría correspondido al causante de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 66, pero considerando que la cantidad correspondiente a la letra a) del artículo 68 es igual a cero.

En todo caso, no procederá efectuar retiro extraordinario.

Si no quedaren beneficiarios de pensión de sobrevivencia, el saldo de la cuenta incrementará la masa de bienes del difunto. Dicho saldo estará exento del impuesto que establece la Ley de Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones, en la parte que no exceda de cuatro mil Unidades de Fomento.

## TITULO VII

### Del Sistema de Beneficios Garantizados por el Estado

**Artículo 73.-** El Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia a los afiliados que reúnan los requisitos que señalan los artículos siguientes.

La pensión mínima de vejez será equivalente al monto general que rija a la fecha de vigencia de esta ley para la pensión mínima a que se refieren los incisos primero y segundo del artículo 26 de la ley N° 15.386 y sus modificaciones, y se reajustará en la misma forma y oportunidad que dicha pensión.

El monto de las pensiones mínimas de sobrevivencia será uniforme y se determinará como un porcentaje de la pensión mínima de vejez.

**Artículo 74.-** La garantía del Estado a que se refiere el artículo anterior operará, respecto de aquellas personas acogidas al régimen de retiro de sus cuentas individuales, una vez que se encuentren agotados los recursos de dichas cuentas y en el caso de las personas acogidas al sistema de seguros, cuando la renta convenida llegare a ser inferior a la pensión mínima.

El reglamento regulará la forma de operación y pago de la garantía estatal.

**Artículo 75.-** Tendrán derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez, el afiliado hombre que tenga sesenta y cinco o más años de edad y la mujer que tenga sesenta o más años de edad y que registren, además, veinte años, a lo

menos, de cotizaciones o servicios computables en cualquiera de los sistemas previsionales y de acuerdo a las normas del régimen que corresponda.

**Artículo 76.-** El tiempo de afiliación necesario para gozar de la pensión mínima de vejez establecida en esta ley, se completará abonando los períodos en que el afiliado hubiere gozado de subsidio de cesantía, los que se acumularán y sólo se computarán por años completos, despreciándose las fracciones, y no podrán exceder, en conjunto, de tres años.

**Artículo 77.-** La pensión mínima de invalidez, será igual a cien por ciento de la pensión mínima de vejez señalada en el artículo 73.

Tendrán derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de invalidez, aquellos afiliados que fueran declarados inválidos por el organismo competente y que reúnan los siguientes requisitos:

- a) No tener derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez;
- b) Registrar dos años de cotizaciones como mínimo en cualquiera de los sistemas previsionales durante los últimos cuatro años anteriores al momento de sobrevivir la invalidez, o estar cotizando en caso que esta ocurra a consecuencia de un accidente y siempre que tenga una afiliación no inferior a seis meses, y
- c) Acreditar la invalidez mientras se encuentra cotizando o dentro de los dos años contados desde la última cotización.

**Artículo 78.-** Las pensiones mínimas de sobrevivencia serán equivalentes a los siguientes porcentajes de la pensión mínima de vejez señalada en el artículo 73:

- a) Sesenta por ciento para la cónyuge;
- b) Cincuenta por ciento para la cónyuge con hijos que tengan derecho a pensión;
- c) Treinta y seis por ciento para la madre de hijos naturales, reconocidos por el causante;
- d) Treinta por ciento para la madre de hijos naturales, reconocidos por el causante, con hijos que tengan derecho a pensión;
- e) Cincuenta por ciento para el padre inválido o madre viuda; y
- f) Quince por ciento para cada hijo que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 8°.

En caso de que dos o más personas tengan la calidad de madres de hijos naturales de un causante, se distribuirán entre todas ellas, con derecho a acrecer, las pensiones establecidas en las letras c) y d), por partes iguales.

**Artículo 79.-** Los beneficiarios de pensión de sobrevivencia tendrán derecho a la garantía estatal por pensión mínima, siempre que el causante hubiere estado pensionado a la fecha de su fallecimiento o tuviere registrado a esa misma fecha, a lo menos, dos años de cotizaciones en los últimos cuatro años anteriores, o se encuentre cotizando en caso de muerte por accidente.

Para los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior y en la letra b) del artículo 77, se entiende por accidente el hecho repentino, violento y traumático que causa la invalidez o la muerte del afiliado.

**Artículo 80.-** Ninguna persona podrá recibir simultáneamente más de una pensión con garantía estatal.

**Artículo 81.-** La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones establecerá las normas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de los beneficiarios y causantes de las pensiones mínimas que se contemplan en este Título.

**Artículo 82.-** Otórgase la garantía del Estado a las pensiones señaladas en el Título V y a las rentas vitalicias a que se refiere el Título VI de montos equivalentes a las pensiones mínimas señaladas en los artículos 77, 78 y 73 respectivamente, en caso de que por declaratoria de quiebra, una compañía de seguros no diere cumplimiento a las obligaciones emanadas de contratos celebrados en condiciones indicadas en esta ley. Respecto de las rentas o pensiones superiores a dichos montos, la garantía del Estado cubrirá el setenta y cinco por ciento del exceso. En todo caso, dicha garantía no podrá exceder de cuarenta y cinco Unidades de Fomento.

Los créditos de los pensionados en contra de la compañía de seguros, gozarán del privilegio establecido en el artículo 2.472, N° 4, del Código Civil.

## **TITULO VIII**

### **De las disposiciones especiales relacionadas con otros beneficios previsionales**

**Artículo 83.-** Los trabajadores dependientes que se incorporen al Sistema que establece esta ley, continuarán afectos a los regímenes de Sistema Único de Prestaciones Familiares, de Subsidio de Cesantía y de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, establecidos en los decretos leyes N°s. 307 y 603, de 1974, y en la ley N° 16.744, respectivamente. Sólo para estos efectos y no obstante lo dispuesto en el artículo 19, seguirán sujetos a las instituciones de previsión que a

la fecha de publicación de esta ley están encargadas de otorgar las prestaciones y recaudar las cotizaciones correspondientes.

Para gozar de los beneficios a que se refiere este artículo, los que se afilien por primera vez al Sistema y los que cambien de empleador deberán incorporarse a la institución que corresponda.

**Artículo 84.-** Los trabajadores a que se refiere el artículo anterior, tendrán derecho a las prestaciones de salud establecidas en las leyes N°s. 10.383 o 16.781, y en la ley N° 6.174.

Sin perjuicio de otros ingresos y del aporte fiscal que corresponda, para el financiamiento de dichas prestaciones, deberán enterar, en la respectiva institución de previsión, una cotización del cuatro por ciento de sus remuneraciones imponibles, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior, la que quedará afecta a las disposiciones de la ley número 17.322.

**Artículo 85.-** Todas las pensiones que establece este cuerpo legal estarán afectas a una cotización uniforme del cuatro por ciento en la parte que no exceda de sesenta Unidades de Fomento del día de su pago.

Dicha cotización será destinada a financiar prestaciones de salud y descontada por la entidad obligada al pago de la respectiva pensión para ser enterada en el Fondo Nacional de Salud.

**Artículo 86.-** Los trabajadores afiliados al Sistema que obtengan una pensión de invalidez total proveniente de la ley N° 16.744, deberán efectuar las cotizaciones establecidas en los artículos 17 y 85 de esta ley.

Al cumplir la edad establecida en el artículo 3°, cesará la pensión de invalidez total de la ley N° 16.744 y el trabajador tendrá derecho a pensionarse por vejez de acuerdo a las disposiciones de esta ley

**Artículo 87.-** El afiliado que fallezca por un accidente del trabajo y el que falleciere estando pensionado por invalidez total de la ley N° 16.744, causará pensión de sobrevivencia en los términos que establece el párrafo V del Título V de dicha ley.

En este caso, los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual del afiliado, incrementarán la masa de bienes del difunto y estarán exentos del impuesto que establece la Ley de Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones, en la parte que no exceda de cuatro mil Unidades de Fomento.

**Artículo 88.-** El cónyuge sobreviviente, los hijos o los padres del afiliado que fallezca, tendrán derecho a retirar de su cuenta individual, una suma equivalente a quince Unidades de Fomento.

## **TITULO IX**

### **De los afiliados independientes**

**Artículo 89.-** Toda persona natural que, sin estar subordinada a un empleador, ejerce una actividad mediante la cual obtiene un ingreso, podrá afiliarse al Sistema que establece esta ley.

La primera cotización efectuada a una Administradora por un independiente, produce su afiliación al Sistema.

**Artículo 90.-** La renta imponible mensual será aquella que el interesado declare mensualmente a la Administradora en que se afilie, la que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo, ni superior al equivalente a ciento veinte Unidades de Fomento.

**Artículo 91.-** Las personas que se afilien en conformidad a las normas establecidas en este Título, tendrán derecho al Sistema de Pensiones de esta ley y a las prestaciones de salud establecidas en las leyes N°s. 6.174, 10.383 y 16.781. Al efectuar la primera cotización, el afiliado deberá optar entre las prestaciones de salud establecidas en las leyes N°s. 10.383 y 16.781. Si así no lo hiciere, se entenderá que opta por las de la ley N° 10.383.

**Artículo 92.-** Los afiliados independientes estarán afectos a las cotizaciones que se establecen en el Título III y un cuatro por ciento destinado a financiar prestaciones de salud, que será recaudado por la Administradora y enterado en el Fondo Nacional de Salud.

La parte de la renta destinada al pago de las cotizaciones establecidas en los artículos 17, 18, 21, letras a) y b), y en el inciso anterior, no constituirán renta para los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

## **TITULO X**

### **Del control**

**Artículo 93.-** Créase la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, que se regirá por un Estatuto Orgánico especial y se relacionará con el Gobierno por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.



Corresponderá a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, la supervigilancia y control de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y el ejercicio de las funciones y atribuciones que establece esta ley.

La Superintendencia estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República, exclusivamente en lo que concierne al examen de las cuentas de entradas y gastos.

**Artículo 94.-** Corresponderá a la Superintendencia, además de las atribuciones y obligaciones que esta ley establece, las siguientes funciones generales:

1.- Autorizar la constitución de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y llevar un Registro de estas entidades.

2.- Fiscalizar el funcionamiento de las Administradoras y el otorgamiento de las prestaciones que éstas otorguen a sus afiliados.

3.- Fijar la interpretación de la legislación y reglamentación del Sistema, con carácter obligatorio para las Administradoras y dictar normas generales para su aplicación.

4.- Fiscalizar la constitución, mantenimiento, operación y aplicación del "Fondo de Reserva de Fluctuación de Rentabilidad" y del "Encaje" y la inversión de los recursos destinados a dichos fondos.

5.- Fiscalizar la inversión de los recursos de los Fondos de Pensiones y la composición de la cartera de inversiones.

6.- Establecer las normas que regulen los contratos de seguro destinados a constituir las prestaciones que establece esta ley, sin perjuicio de las atribuciones de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, y fiscalizar la observancia de dichas normas y el cumplimiento de las obligaciones que emanen de los contratos.

7.- Efectuar la liquidación de las Administradoras y la de los Fondos de Pensiones.

8.- Imponer multas y disponer la disolución de las Sociedades Administradoras en los casos que establece la ley, mediante resoluciones fundadas que deberán notificarse por un ministro de fe.

En contra de dichas resoluciones, la Administradora afectada podrá recurrir, dentro de los quince días siguientes a su notificación, ante la Corte de Apelaciones que corresponda, la que conocerá del recurso en cuenta, previo informe del Superintendente, el que deberá ser evacuado en el término que el Tribunal establezca. Vencido el plazo, la Corte resolverá sin más trámite.

Las resoluciones producirán sus efectos transcurridos quince días desde su notificación, si no se hubiere reclamado de ella o una vez a firme la sentencia que se pronuncie acerca del reclamo.

**9.-** Velar por el cumplimiento de las normas que establecen los requisitos necesarios para que opere la garantía estatal, a que se refiere el Título VII.

**Artículo 95.-** Facúltase al Presidente de la República para que dentro del plazo de noventa días contados desde la publicación de esta ley y mediante decreto dictado a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fije el estatuto de organización, funciones y atribuciones de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Dentro del plazo de ciento ochenta días contados desde la publicación de la presente ley, el Presidente de la República complementará las normas del estatuto a que se refiere el inciso anterior fijando, mediante decreto dictado a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, las disposiciones relativas al personal de la Superintendencia. En ejercicio de esta facultad podrá determinar la planta de esa entidad; el régimen de remuneraciones de su personal, el que no se regulará por las disposiciones del decreto ley N° 249, de 1974, las normas laborales y previsionales a que estarán sujetos sus trabajadores, y, en general, todos los demás aspectos relativos al personal.

**Artículo 96.-** El personal afecto a los regímenes de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile continuará sujeto a los mismos, y a la legislación que le es actualmente aplicable, en tanto no se dicte la ley a que se refiere el inciso siguiente.

Una comisión, designada por el Presidente de la República y presidida por el Ministro de Defensa Nacional, deberá proponer, dentro del plazo de ciento ochenta días, un proyecto de ley destinado a determinar qué personal, del mencionado en el inciso anterior, podrá incorporarse al Sistema de Pensiones contemplado en esta ley, fijando las modalidades a que deberá sujetarse tal incorporación y las normas que permitan coordinar dicho Sistema de Pensiones con el régimen que le es actualmente aplicable.

**Artículo 97.-** El artículo 2° regirá a contar del 1° de Mayo de 1981.

## **TITULO XI**

### **Disposiciones Transitorias**

**Artículo 1°-** Los trabajadores que sean o hayan sido imponentes de alguna institución de previsión, tendrán derecho a optar entre el Sistema que establece esta ley y el régimen vigente a la fecha de su publicación que les corresponda, de acuerdo a la naturaleza de sus servicios.

El mismo derecho a opción tendrán los trabajadores que se afilien por primera vez antes del 31 de Diciembre de 1982. Aquellos que lo hagan con posterioridad a esa fecha, deberán incorporarse al Sistema que establece esta ley.

El derecho a opción se llevará a efecto mediante la incorporación a una Administradora de Fondos de Pensiones y podrá ejercerse dentro del plazo de cinco años contados desde el 1° de Mayo de 1981.

**Artículo 2°-** Los imponentes que opten por el Sistema que establece esta ley no podrán pensionarse por vejez dentro de los cinco años siguientes a su incorporación a él.

**Artículo 3°-** Las instituciones de previsión del régimen antiguo emitirán un instrumento expresado en dinero que se denominará Bono de Reconocimiento y será representativo de los períodos de cotizaciones que registren en ellas los imponentes que se incorporen al Sistema que establece esta ley.

Se entiende por instituciones de previsión del régimen antiguo, aquéllas existentes a la fecha de publicación de esta ley.

**Artículo 4°-** Las personas que opten por este Sistema y que registren a lo menos doce cotizaciones mensuales en alguna institución de previsión en los cinco años anteriores a la publicación de esta ley, tendrán derecho al Bono de Reconocimiento cuyo monto se determinará de la siguiente forma:

a) Se calculará el ochenta por ciento del total de las remuneraciones que sirvieron de base a las últimas doce cotizaciones mensuales, enteradas con anterioridad al 30 de Junio de 1979, actualizadas a esa fecha en conformidad a lo dispuesto en el artículo 64;

b) El resultado anterior, se multiplicará por un cuociente que resulte de dividir el número de años y fracción de años de cotizaciones efectuadas en las instituciones del régimen antiguo por treinta y cinco. Dichas cotizaciones deberán haber sido efectuadas con anterioridad a la publicación de esta ley y siempre que no hayan servido de base para una pensión ya obtenida.

Si dicho cuociente fuere superior a uno, se multiplicará por uno, en su reemplazo.

c) El resultado de la operación anterior se multiplicará por 10,35, si el afiliado es hombre, y por 11,36, si es mujer.

d) La cantidad resultante se reajustará de acuerdo a la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas entre el 30 de Junio de 1979 y el último día del mes anterior a la fecha en que el afiliado ingrese al Sistema establecido en esta ley.

En el caso de los trabajadores que hayan percibido subsidio por incapacidad laboral durante el período establecido en la letra a) del inciso anterior, se considerará como remuneraciones obtenidas durante el período de subsidio, aquéllas que sirvieron de base a éste.

Para los efectos de lo dispuesto en el inciso primero, si un trabajador ha efectuado imposiciones en más de una institución, se considerará para su reconocimiento, la suma de las remuneraciones que sirvieron de base a dichas cotizaciones pero no se considerarán los períodos simultáneos.

**Artículo 5°-** Si el afiliado estimare que las remuneraciones obtenidas por él durante el período establecido en la letra a) del inciso primero del artículo precedente, hubieran sido menores al promedio de remuneraciones anuales obtenidas por él durante los sesenta meses anteriores a Junio de 1979, podrá solicitar de la institución que deba otorgar el reconocimiento, el reemplazo en el cálculo hecho en el artículo anterior del valor de las remuneraciones obtenidas en dicho período de medición, por la suma de las remuneraciones imponibles obtenidas durante los sesenta meses anteriores a Junio de 1979, actualizadas conforme a lo dispuesto en el artículo 64 y dividida por cinco.

El interesado deberá acreditar a satisfacción de la institución respectiva, la efectividad de las remuneraciones obtenidas y de las cotizaciones efectuadas, en caso que opte por la sustitución señalada en este artículo.

**Artículo 6°-** Para los efectos de determinar el monto del Bono de Reconocimiento, las remuneraciones imponibles de cada período se considerarán sólo hasta el límite máximo que haya operado en cada oportunidad en virtud del artículo 25 de la ley N° 15.386 y sus modificaciones, aún tratándose de personas que hayan estado afiliadas a regímenes de pensiones afectos a límites máximos superiores al contemplado en la citada disposición.

**Artículo 7°-** Las imposiciones giradas, retiradas o devueltas y no reintegradas que hayan sido consideradas para determinar el Bono de Reconocimiento, se deducirán de su monto actualizadas de acuerdo a las normas que el respectivo régimen fijaba para su reintegro a la fecha en que se opte por el régimen de pensiones previsto en esta ley.

Lo dispuesto en el inciso anterior no se aplicará en caso de retiros cuyo reintegro no constituyere un requisito para el otorgamiento de la pensión o no modificare el monto de ésta.

**Artículo 8°-** El Bono de Reconocimiento de las personas que coticen en alguna institución del régimen antiguo por servicios prestados después de la fecha de publicación de esta ley y que opten por el establecido en este cuerpo legal, se incrementará en un diez por ciento de las remuneraciones que sirvan de base a

dichas cotizaciones, actualizadas en la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas entre el último día del mes siguiente a aquel en que se devengaron y el último día del mes en que el afiliado ejerza la opción.

**Artículo 9°-** El valor del Bono de Reconocimiento se reajustará en la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadísticas entre el último día del mes anterior a la fecha de incorporación del afiliado al régimen que establece esta ley y el último día del mes anterior a la fecha de su pago efectivo.

El capital así reajustado, devengará un interés del cuatro por ciento anual, por el lapso entre las fechas indicadas en el inciso anterior

**Artículo 10.-** El Bono de Reconocimiento será emitido por la institución de previsión del régimen antiguo en que el afiliado enteró su última cotización antes de incorporarse al sistema que establece esta ley, sin perjuicio del derecho de la institución que emita el Bono para obtener que las demás instituciones obligadas al reconocimiento, concurren al pago en la proporción que les corresponda, en relación al período de cotización efectuadas en cada una de ellas en la forma que determine el reglamento.

Si al momento de la opción el afiliado estuviere cotizando en dos o más instituciones simultáneamente, podrá dirigirse a cualquiera de ellas en demanda del Bono de Reconocimiento.

**Artículo 11.-** El Bono de Reconocimiento se emitirá a nombre del respectivo trabajador, será intransferible, se entregará por la institución emisora a la Administradora en que éste se encuentre afiliado y sólo podrá ser cobrado en la forma indicada en el artículo siguiente.

Si el afiliado se cambiare de Administradora, ésta, junto con traspasar los fondos, deberá hacer entrega del Bono a la nueva entidad.

El Bono de Reconocimiento tendrá la garantía del Estado.

La institución previsional deudora quedará sujeta a las normas del decreto ley N° 1.263, de 1975, cuando el Estado pague en virtud de la garantía establecida en el inciso anterior, y para tal efecto deberá dictarse el correspondiente decreto supremo.

**Artículo 12.-** El Bono de Reconocimiento y los intereses correspondientes sólo serán exigibles y se abonarán a la cuenta del afiliado en la fecha en que éste entere la edad para pensionarse por vejez. Se hará exigible antes de cumplir la edad para

pensionarse, si el afiliado fallece o se produce invalidez en los términos establecidos en el artículo 4°.

La Administradora de Fondos de Pensiones asumirá la representación judicial y extrajudicial del afiliado o la de sus beneficiarios, para el cobro del Bono.

Para los efectos de lo previsto en el artículo 18 de esta ley, en la determinación del saldo de la cuenta individual del afiliado, se considerará el valor del Bono en conformidad a las normas que establezca el reglamento.

**Artículo 13.-** Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 14, no se considerará remuneración los beneficios que perciben los trabajadores a que se refiere el decreto ley N° 249, de 1974, y demás de la Administración civil del Estado, del Congreso Nacional, del Poder Judicial y de las Universidades y que en virtud de disposiciones legales hayan sido declaradas no imponibles.

**Artículo 14.-** No obstante lo dispuesto en el artículo 45 y sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 47, durante dos años y seis meses contados desde la publicación de la presente ley, los recursos de los Fondos podrán ser objeto de las siguientes inversiones y con los límites sobre el valor total de la cartera que se indican:

1.- Títulos emitidos por el Banco Central de Chile o por la Tesorería General de la República; sin límite sobre el valor total de la cartera.

2.- Depósitos a plazo y otros títulos representativos de captaciones de instituciones financieras o garantizadas por éstas, con plazo de vencimiento no superior a un año; no podrán representar más del treinta por ciento del valor de la cartera del Fondo.

3.- Letras de créditos, depósitos a plazo y otros títulos representativos de captación de instituciones financieras o garantizadas por éstas con plazo de vencimiento superior a un año; no podrán representar más del cuarenta por ciento del valor total de la cartera del Fondo.

4.- Debentures de empresas públicas o privadas; no podrán superar el sesenta por ciento del valor total de la cartera del Fondo.

5.- Cuotas de otros Fondos de Capitalización: no podrán superar el veinte por ciento del valor total de la cartera del Fondo.

Asimismo durante el período indicado en el inciso primero, el plazo promedio ponderado de todas las inversiones de un Fondo, no podrá ser superior a cuatro años.

**Artículo 15.-** Para el efecto de lo dispuesto en el artículo 47, durante dos años y seis meses contados desde la publicación de la presente ley, el múltiplo a que se refiere el inciso primero de dicho artículo, será dos y el referido en el inciso tercero, será tres.

**Artículo 16.-** Durante el plazo de dos años contados de la publicación de esta ley, las Administradoras podrán eximirse de la obligación de contratar el seguro a que se refiere el Título V.

En tal caso, la cotización establecida en el artículo 20, será de tres por ciento y la Administradora deberá integrarla en la Institución de previsión a que debería encontrarse afecto el afiliado, según la naturaleza de sus servicios, o en el Servicio de Seguro Social si fuere trabajador independiente, las que otorgarán las prestaciones de invalidez y sobrevivencia propias de su régimen.

Para este último efecto, declarada la invalidez o producida la muerte del afiliado, la Administradora transferirá a la institución de previsión el saldo de su cuenta individual.

Los recursos provenientes de dichas cotizaciones serán administrados por las instituciones a que se refiere este artículo, en cuentas separadas, con cargo a las cuales se pagarán los beneficios señalados en el inciso tercero.

Vencido el plazo contemplado en el inciso primero, las Administradoras deberán dar pleno cumplimiento a las disposiciones del Título V.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.- AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la República.- JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.- CESAR MENDOZA DURAN, General Director de Carabineros.- FERNANDO MATTHEI AUBEL, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea.- Sergio de Castro Spikula, Ministro de Hacienda.- José Piñera Echenique, Ministro del Trabajo y Previsión Social. Lo que transcribo a U. para su conocimiento.- Saluda a U.- Alfonso Serrano Spoerer, Subsecretario de Previsión Social.