



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS

**"SISTEMAS O REGIMENES FINANCIEROS  
ORTODOXOS"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

A C T U A R I A

P R E S E N T A :

**LUZ MARIA POLANCO TOLEDO**



DIRECTORA DE TESIS: ACT. MARIA GLORIA CASTILLEJA LEYVA

2004



**FACULTAD DE CIENCIAS  
SECCION ESCOLAR**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA





UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

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

NOMBRE: Polanco Toledo  
Luz María

FECHA: 04/06/04

FIRMA:

**ACT. MAURICIO AGUILAR GONZÁLEZ**  
**Jefe de la División de Estudios Profesionales de la**  
**Facultad de Ciencias**  
**Presente**

Comunicamos a usted que hemos revisado el trabajo escrito:

"Sistemas o Regímenes Financieros Ortodoxos"

realizado por Luz María Polanco Toledo

con número de cuenta 9954615-7 , quien cubrió los créditos de la carrera de:

Actuaría

Dicho trabajo cuenta con nuestro voto aprobatorio.

Atentamente

Director de Tesis  
Propietario

Act. María Gloria Castilleja Leyva

Propietario

Act. María Aurora Valdés Michell

Propietario

Act. Benigna Cuevas Pinzón

Suplente

Act. Noemí Velazquez Sánchez

Suplente

Act. Ricardo Humberto Sevilla Aguilar

Consejo Departamental de Matemáticas

M. en C. José Antonio Flores Díaz

CONSEJO DEPARTAMENTAL  
DE  
MATEMÁTICAS

## AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a Dios por haberme permitido realizar una de las metas que desde pequeña me impuse y por darme fuerza para hacerlo.

Gracias mamá y papá por estar a mi lado en todo momento, por enseñarme con su ejemplo a superarme día a día como persona en cualquier ámbito, por impulsarme a seguir haciéndolo y por su amor incondicional que acaricia mi alma siempre.

Gaby y Pao la vida sin ustedes sería muy triste, porque son y siempre serán mis compañeras, muchas gracias por su alegría.

A mis profesores agradezco sus enseñanzas tanto dentro como fuera de las aulas, en especial a la Profa. María Gloria Castilleja Leyva, quien me orientó a lo largo de este trabajo, gracias por su tiempo.

Sin mis amigos la experiencia vivida en la Universidad no hubiera sido igual, gracias por todo lo que pasamos juntos. Lalo tu apoyo, amistad y cariño en estos años ha sido fundamental en mi vida, gracias por brindármelos a manos llenas.

# INDICE

<b>OBJETIVO</b>	1
<b>INTRODUCCION</b>	7
<b>CAPITULO I</b>	
<b>CONCEPTOS</b>	17
Generación cerrada	19
Generación abierta	19
Población estacionaria	21
<b>POSTULADOS</b>	22
<b>CLASIFICACION</b>	23
<b>PREMISAS</b>	24
<b>CAPITULO II</b>	
<b>SISTEMAS O PLANES DE PENSIONES</b>	
PUBLICOS Y PRIVADOS	27
<b>SISTEMA O PLAN DE PENSIONES MEXICANO</b>	31
Duplicidad de cuentas	31
Cambio de Afore y competencia	35
Bajos rendimientos de los fondos	36
Políticas de inversión de los fondos de pensión	37
Políticas incorrectas sobre las reservas	39
Envejecimiento poblacional	40
Portabilidad entre sistemas	42
Falta de reservas	42
Pensión mínima garantizada	43
Relación entre trabajadores activos y pasivos	45
Prestaciones excesivas	46
Políticas cambiantes del gobierno	47
Efecto de la inflación sobre las pensiones	47
Soluciones y propuestas	48

<b>CAPITULO III</b>	
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>	51
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>REFORMAS DE LOS SISTEMAS O PLANES</b>	
<b>DE PENSIONES A NIVEL MUNDIAL</b>	56
GLOBALIZACION ECONOMICA	59
REPERCUSIONES DE LAS REFORMAS	63
<b>CAPITULO V</b>	
<b>ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL</b>	
<b>DEL TRABAJO</b>	66
OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS O	
REGIMENES FINANCIEROS	67
<b>CAPITULO VI</b>	
<b>SEGURIDAD SOCIAL EN</b>	
<b>PAISES AMERICANOS</b>	73
FACTORES	
Altas tasas de crecimiento demográfico	75
Elevada proporción de población joven	75
Altos volúmenes de desempleo	76
Bajos niveles educativos	76
Baja capacidad de mano de obra	77
Bajos niveles de ingreso	77
Deficientes niveles de alimentación	77
Condiciones higiénicas	78
Aumento de la esperanza de vida	78
EL CASO DE MEXICO	83
EL CASO DE BRASIL	97
<b>CAPITULO VII</b>	
<b>REFORMAS DE LOS SISTEMAS O PLANES</b>	
<b>DE PENSIONES EN PAISES AMERICANOS</b>	105
TIPOS DE RIESGO Y BENEFICIOS	112
DISTRIBUCIÓN COLECTIVA	113
AUSENCIA DE DISTRIBUCION DE RIESGOS	114
TIPOS DE BENEFICIOS	116

<b>CAPITULO VIII</b>	
<b>SISTEMA O REGIMEN DE</b>	
<b>REPARTO ANUAL</b>	119
<b>CAPITULO IX</b>	
<b>SISTEMA O REGIMEN DE</b>	
<b>DE CAPITALIZACION COLECTIVA</b>	127
<b>CAPITULO X</b>	
<b>SISTEMA O REGIMEN DE COBERTURA</b>	
<b>DE CAPITALES CONSTITUTIVOS</b>	134
<b>CONCLUSION</b>	140
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	143

## OBJETIVO

El objetivo de esta tesis es la presentación de lo que es un sistema o régimen financiero ortodoxo.

Los sistemas o regímenes financieros ortodoxos o clásicos que se consideran como modelo y que han sido probado e implantado en diversos países industrializados aplicándose a la seguridad social son:

- El Sistema de Reparto Anual
- El Sistema de Capitalización Colectiva
- El Sistema de Cobertura de Capitales Constitutivos

Lo ideal sería hacer un análisis a profundidad de cada uno de ellos, tomando en cuenta el punto de vista de la técnica actuarial, en qué consisten, las diferencias que existen entre los mismo y las ventajas y desventajas que cada uno posee, así como los problemas y repercusiones que se pueden presentar, pero queda fuera del alcance de este trabajo de tesis.

Sin embargo, el enfoque de esta tesis consiste en presentar un resumen de la antología que sobre el tema de sistemas o regímenes financieros ortodoxos o clásicos se encuentra a disposición de los estudiosos del tema.

Estos sistemas o regímenes financieros ortodoxos se encuentran directamente relacionados con las repercusiones políticas que dan pie a los siguientes cuestionamientos: ¿Qué factores explican la reciente tendencia a reformar las pensiones? ¿Porqué repentinamente tantos países se han puesto a revisar sus planes o sistemas de pensiones, a pesar de que se sabe perfectamente que toda reforma de la protección social entraña un costo político?

La respuesta a estas preguntas podría encontrarse con la aplicación de modalidades financieras desde el punto de vista económico, administrativo, político y social, sin necesidad de que se modifique o cambie la técnica actuarial de los sistemas o regímenes financieros ortodoxos.

Con la reciente demanda de reformas a la seguridad social, la revisión y/o transformación de los planes o sistemas de pensiones debe basarse sobre la correcta aplicación de:

- La legislación vigente en cada país.
- El riesgo de no acumular suficiente riqueza para pagar las pensiones.
- El permitir la diversificación de la cartera de inversión de los fondos.
- El cálculo actuarial del número de años en lo que el trabajador cotiza.
- El minimizar el riesgo de perder parte del fondo.
- La posibilidad de extender la cobertura a los trabajadores del sector público, a los independientes y a los informales.

Aunado a lo anterior, los factores que se han impuesto a la revisión de los planes o sistemas de pensiones en diversos países son:

- La evolución demográfica experimentada en los últimos años.
- La integración cada vez mayor de las economías del mundo entero.
- La disminución de las trabas al comercio internacional.

- Las inversiones extranjeras que han creado un contexto económico internacional cada vez más competitivo e inestable.

Muchos gobiernos han reformado sus planes o sistemas de pensiones a través de modalidades financieras con miras a frenar el aumento del gasto público en materia de pensiones y así atenuar la vulnerabilidad de sus economías frente a una escasez repentina de capitales extranjeros.

Estas reformas han implicado la reducción de:

- Del patrimonio del trabajador, a veces de manera radical.
- De la función desempeñada por el Estado en el financiamiento de las pensiones.
- Del otorgar la prestación y/o beneficio correspondiente.

Así mismo, estas reformas no suponen que el Estado abandone su papel de garante supremo de la protección social.

En esta tesis se plantea la idea de que no se deben cambiar los sistemas o regímenes financieros ortodoxos, ya que éstos se encuentran en función de la correcta aplicación de la técnica actuarial basada en los cálculos de probabilidad y estadística y que ha funcionado en países industrializados que tienen una sana aplicación de la seguridad social.

Lo que debe plantearse son nuevas modalidades financieras para salvaguardar el fondo de pensiones y/o reservas, y así erradicar todos los vicios financieros, económicos, administrativos, políticos y sociales que son los verdaderos causantes de que los

sistemas o planes de pensiones no funcionen bajo estas condiciones.

Teniendo siempre presente el marco legal de cada país, las modalidades financieras, así como las reformas a los planes o sistemas de pensiones, deben lograr la realización de los objetivos de tener los suficientes recursos para el pago de prestaciones y/o beneficios. A la vez, que el fondo de pensiones y/o reservas se mantenga y ejerza única y exclusivamente para el pago de prestaciones y/o beneficios, para el cual ha sido acumulado.

Los sistemas o regímenes financieros ortodoxos vigentes a la fecha, garantizan bajo su técnica actuarial que no hay necesidad de retomar el implantar otro tipo de sistemas o regímenes ya que éstos, aplicados correctamente, brindan la posibilidad de otorgar universalidad, equidad y calidad, siempre y cuando:

- Cubran gran parte de la población económicamente activa empleada en el sector formal.
- Su cobertura no sea baja y limitada.
- Sus servicios sean bien administrados.
- No sean utilizados para financiar servicios de gestión pública.

En otras palabras, que los fondos creados por los sistemas o regímenes financieros se encuentren en las reservas creadas para tal fin, que se apliquen única y exclusivamente para el pago de prestaciones y que no se utilicen para fines distintos a los de la seguridad social para los cuales fueron creados.

Lo anterior ha implicado que la proliferación de reformas a los sistemas o regímenes de pensiones en el ámbito mundial, es consecuencia de una serie de problemas, a saber:

- Coexistencia de múltiples sistemas o regímenes de pensiones.
- Excesivos gastos de administración.
- Escasa generación de empleo.
- Desproporción ente la población activa y la pasiva.
- Evasión y retraso del pago de contribuciones.
- Absorción de saldos y reservas.
- Bajos retornos en la inversión de fondos de pensión.
- Envejecimiento de la población.
- Aumento de la esperanza de vida.
- Políticas cambiantes de los gobiernos.

Para el caso de México, estas reformas se basan sobre:

- La movilidad laboral, que puede provocar que se pierdan importantes derechos sobre todo los que tienen que ver con pensiones y en casos extremos perder los derechos por completo.
- El que actualmente a nivel nacional no se tiene un sistema de pensiones en donde los trabajadores puedan hacer aportaciones para su propio retiro, esto es, tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE e incluyendo además a los trabajadores independientes o informales.

El sistema o plan de pensiones, calculado por medio de los sistemas o regímenes financieros ortodoxos, puede funcionar indefinidamente sin enfrentar graves escollos siempre y cuando se mantengan estables las probabilidades y estadísticas utilizadas en sus cálculos.

Así, se podrán proponer soluciones como:

- El aumentar la edad de retiro.
- El aumentar las cuotas obrero – patronales.
- El aumentar exponencialmente a trabajadores que paguen cuotas ya que automáticamente tienen derecho al pago de prestaciones y/o beneficios.

Es imprescindible que estas proposiciones descansen sobre estudios que estén basados en el cálculo de la estadística y probabilidad de la técnica actuarial.

## INTRODUCCION

¿Por qué se insiste en el cambio y revisión de los sistemas o regímenes financieros ortodoxos? Si estos se han aplicado a lo largo de muchos años en países que otorgan pensiones, ya que su técnica actuarial para la formación de reservas del pago de prestaciones es 100% probada.

La respuesta a esta pregunta se encuentra dentro de la aplicación correcta y exacta de los sistemas o regímenes financieros ortodoxos que garantizan un fondo de reservas para el pago de prestaciones. Una revisión de éstos no solucionaría el problema.

Su correcta aplicación se encuentra dentro de un contexto financiero, económico, administrativo, político y social que es resultado de la historia de cada país. Para el caso de México se puede demostrar revisando sus instituciones de seguridad social como son el IMSS y el ISSSTE.

Para el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS:

Los últimos años del siglo pasado fueron difíciles para el IMSS. Durante mucho tiempo los servicios médicos del Instituto han carecido del equipo necesario para brindar las prestaciones, se ha recurrido a la subrogación económica de los médicos establecidos. La contratación de los servicios médicos particulares, ha resultado un fracaso debido principalmente a que los derechohabientes son discriminados en relación con la clientela particular y a que constituye una constante salida de dinero, sin la mínima posibilidad de capitalización.

El futuro del Instituto se ha puesto en riesgo porque en algunas ocasiones se continúa con las subrogaciones, de esta manera no hay posibilidad alguna de cumplir con los compromisos adquiridos con los trabajadores jubilados o a punto de jubilarse.

El IMSS, sin impulsar los puestos de fábrica que son indispensables para atención de primera instancia así como para evitar la agravación del riesgo de accidentes y enfermedades, suspendió la subrogación y emprendió nuevas acciones como el de fomentar la construcción de clínicas sin planeación ninguna.

Lo único que se tomó en cuenta en estas nuevas acciones fue la inversión, resultando que a la larga fue contraproducente para los contribuyentes al fondo de pensiones, ya que fueron éstos fondos los que financiaron dichas inversiones.

Por otra parte, los cuatro ramos que existían: Riesgos de Trabajo, Servicios Médicos y Maternidad, Invalidez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte siempre fueron calculados, financiados y administrados por los sistemas o regímenes financieros conocidos como ortodoxos que bajo su técnica actuarial, de probabilidades y estadísticas, garantizaba la viabilidad del proyecto.

Pero el IMSS comenzó ha crecer casi exponencialmente, con los hospitales que cubren el territorio nacional, con las guarderías y las prestaciones sociales que se ofrecen a los asegurados en una amplia gama de servicios. La seguridad social obedeció entonces a una nueva lógica ya que el Instituto se transformó en una empresa que vende servicios médicos y asistenciales a los trabajadores, a los patrones y al gobierno.

---

CASTILLEJA LEYVA MA. GLORIA, "Análisis y redacción de los apuntes de Cálculo Actuarial Modelos Dinámicos", Facultad de Ciencias, UNAM.

En unas cuantas décadas el Instituto se convirtió en el mejor ejemplo de las empresas gubernamentales al cubrir la mayor parte de los mexicanos, mostrándose como una de las instituciones más sólidas del país al tener millones de beneficiarios, sin embargo no se pudo mantener financieramente.

La supuesta solidez del Instituto comenzó a resquebrajarse a partir de la década de los noventa. Los problemas técnicos y administrativos del IMSS, aunados a las crisis periódicas que se iniciaron a partir de la petrolización de la economía, lo colocaron en una situación sumamente precaria.

Los problemas técnicos y administrativos se dieron al utilizar el fondo y/o reserva para el pago de rubros distintos al del pago de prestaciones y/o beneficios.

Los sistemas o regímenes financieros ortodoxos utilizados en el IMSS, a pesar de contar con una técnica actuarial de gran confiabilidad, a través de su aplicación no fueron recalculados en sus variables más importantes dándose un cambio drástico en las probabilidades y estadísticas, que son la base de su funcionamiento.

Aunado a lo anterior, se dio el caso de:

- Disminución de la tasa de natalidad.
- Falta de reservas económicas que implica aumento en el disfrute de las pensiones.
- Aumento de la esperanza de vida que implica en su aumento en forma constante.

- Mala administración de los recursos, que incluye el gasto de fondo de pensiones en rubros totalmente diferentes al pago de prestaciones para el cual fue creado.
- La creación de empleos deficitaria, que repercute en el número de trabajadores activos que son los que sufragan las pensiones, implicando que se reduzca notablemente los fondos disponibles y que resultan insuficientes para cubrir el valor de las prestaciones sobre todo de las jubilaciones.
- El crecimiento demográfico que ha tenido la particularidad de que la población de mayor edad crece un 5.7% anual, el número de jóvenes en edad productiva sólo incrementa en 2.6% lo cual aumenta la asimetría entre los trabajadores y los pensionados.
- Los remanentes económicos del IMSS, generados por las cuotas pagadas, eran superiores a los egresos por pensiones del Instituto. Sin embargo nunca se destinaron a crear una reserva capaz de cubrir las obligaciones futuras, pero si se emplearon para adquirir inmuebles y financiar los gastos que implicaban los servicios médicos de los afiliados.

En la política social interna del Instituto se había supuesto un país sin cambios y con un equilibrio constante. La lucha del IMSS para mejorar las condiciones de vida y salud de los mexicanos comenzó a enfrentar grandes problemas, los cuales ponía en peligro su propia existencia. El desarrollo de la seguridad social terminaría para volverse en contra de la institución que lo promovía.

Para el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE:

En México desde hace algún tiempo y sobre todo en los últimos meses del 2003, diversos funcionarios del gobierno de México han estado insistiendo en que el ISSSTE, debe reformarse. De hecho, la Secretaría de Hacienda envió en Junio del 2003 una propuesta de reforma a las cámaras. El Director del ISSSTE anunció que a principios de Octubre enviaría otra propuesta. Las reformas que se plantean aplicar abarcan tres aspectos:

- El sistema de pensiones del ISSSTE.
- Los servicios de salud nacionales, IMSS, ISSSTE y Secretaría de Salud.
- Los fondos para vivienda FOVISSSTE e INFONAVIT.

La prioridad es el sistema o plan de pensiones. La parte de la reforma abarca lo relativo a las pensiones y sistema de salud.

En el gobierno de México de 1959, cuando fue creado el ISSSTE, se fijó un 7% del salario base de cotización de los trabajadores al servicio del Estado para crear un fondo de pensiones en el cual al trabajador se le aporta 3.5% de su salario base de cotización y la dependencia para la que trabaja el otro 3.5%. Desde entonces, la esperanza de vida en México ha aumentado considerable, implicando que ahora los pensionados reciben durante un período mas largo la prestación, entre otros de jubilación. Por esta razón, desde el punto de vista actuarial, es correcto el 7% que se da para mantener el fondo de reserva de las pensiones. Este 7% se encuentra en función del salario base de cotización que es una de las variables más importantes para el cálculo de prestaciones y/o beneficios.

El uso y la correcta aplicación de los sistemas o regímenes financieros garantizan la creación de un fondo para que los trabajadores afiliados al ISSSTE después de 30 años de servicios cotizados los hombres y después de 28 las mujeres, se puedan retirar y tener derecho a recibir una pensión vitalicia de un monto igual al 100% del promedio del salario base que recibieron el último año de trabajo cotizado. Esta pensión se actualiza cada año aumentando en la misma proporción que aumente el salario mínimo. Además, al morir el trabajador jubilado, su viuda sigue recibiendo una parte de la pensión hasta su muerte, y, en caso de que queden hijos menores, ellos también reciben una parte.

Dadas las condiciones actuales ya planteadas en esta introducción, la situación es que se ha provocado que el fondo de pensiones se encuentre en quiebra y que se tengan que subsidiar las pensiones de los jubilados a costa del erario público, lo que se considera “insostenible”. La solución que propone el gobierno para éste problema del ISSSTE, al igual que para el IMSS es que el Estado se desentienda del asunto de las pensiones y que de ahora en adelante, los fondos de pensión sean administrados por la iniciativa privada. Lo que no se puede explicar es cómo esta medida resuelve el problema de que las cotizaciones del 7% supuestamente no alcanzan. De hecho, la solución presentada no tiene nada que ver con lo argumentado.

### Solución gubernamental para el IMSS y el ISSSTE

La solución que se ha propuesto, olvidada la técnica actuarial, es que la modificación se que quiere hacer es igual a la que hicieron con las pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE, es decir, que cada trabajador tenga una cuenta individual para el retiro administrada por una Administradora de fondos para el Retiro, Afore, es decir por un banco.

---

CASTILLEJA LEYVA MA. GLORIA, “Análisis y redacción de los apuntes de Cálculo Actuarial Modelos Dinámicos”, Facultad de Ciencias, UNAM.

Antes de la reforma a la Ley del IMSS que se impuso en 1995, aunque empezó a funcionar a partir de 1997, se concentraba todo lo que los trabajadores y los patrones aportaban para el fondo de retiro y manejaba esos recursos en un fondo colectivo. Después de la reforma esto se acabó para los afiliados al IMSS.

De igual manera, de aprobarse la propuesta de reforma al ISSSTE, ocurrirá lo mismo que al IMSS, de manera tal que:

Cada trabajador aporte durante sus años de servicio a su cuenta individual. Por depositar el dinero en un banco, el trabajador obtendrá un cierto interés que durante 2002 fue de 4.8% en promedio, pero a su vez por administrarle su dinero el banco le cobrará un recargo al trabajador. Al final de los 30 años o más de servicio, el trabajador podrá llegar con su banco a pedir su pensión.

El banco dará a cada trabajador la cantidad ahorrada, menos la comisión. Si el trabajador desea tener una pensión vitalicia, necesitaría ir con una aseguradora, para que le informe cual es el monto que recibirá mensualmente.

Para el trabajador esto redundará en que ahora no tendrá garantizado una pensión del 100% de su último salario, pero tampoco el 80% ni el 50%, ni ningún porcentaje. Nadie le garantizará que el dinero le durará hasta que se muera. Es decir, en los hechos, esto es desaparecer la pensión con que actualmente cuentan los trabajadores.

El gobierno se ha comprometido a otorgar una pensión mínima que los proteja, ya que si lo ahorrado es muy poco, les dará un salario mínimo al mes. Así se crea otro problema, ya que ésta pensión del un salario mínimo al mes será a cargo del presupuesto federal.

En cambio para los bancos, este es un negocio redondo. Haciendo a un lado muchas cosas que hacen complicado el sistema bancario, se puede decir que la idea central para los banqueros, en lo que a las cuentas bancarias se refiere, es usar el dinero que los ahorradores depositan en su banco para prestarlo a otros a un interés mayor que el que le pagan al ahorrador o para invertirlo y ganar más dinero.

Lo que ganan los banqueros con los fondos de pensión es el tener asegurado un ingreso quincenal durante muchos años, es decir, al menos 30 años podrán invertir esos recursos sin que el trabajador tenga posibilidad alguna de retirarlos. En segundo lugar, ese ingreso es de un monto considerable, pues es el ahorro para pensiones de miles de trabajadores.

No se puede perder de vista que en todo el mundo se está tratando de reformar los sistemas o planes de pensiones casi al mismo tiempo, se trata de una iniciativa del Banco Mundial. En Puerto Rico, en Brasil, en Francia, en Austria, se han registrado protestas masivas de los trabajadores contra la intención de limitar al máximo posible, el derecho a las pensiones.

Existen dos documentos del Banco Mundial de Agosto del 2000 y de Abril del 2002 en los que se le indica al gobierno mexicano que reforme el sistema de pensiones del ISSSTE.

---

CASTILLEJA LEYVA MA. GLORIA, "Análisis y redacción de los apuntes de Cálculo Actuarial Modelos Dinámicos", Facultad de Ciencias, UNAM.

El primero de ellos es un documento titulado: "México, una agenda integral de desarrollo para la nueva era" que recibió el presidente mexicano Vicente Fox justo después de que fue electo y justo antes de que tomara posesión. En él se le hace saber todo lo que el Banco Mundial espera que haga durante sus seis años de mandato en todos los terrenos, tanto de política económica como de política social. En el documento queda claro que las razones para la modificación del sistema de pensiones son las órdenes del Banco Mundial:

1. Que el Estado no debe seguir aportando dinero para las pensiones de los jubilados porque ese dinero debe tener otro destino, como el pago de la deuda.
2. Que hay que fortalecer al sector financiero del país, es decir, a los banqueros. Y no hay que perder de vista que en los últimos años casi todos los bancos han sido absorbidos por grandes bancos extranjeros.

El segundo, es un documento que acompaña un préstamo del Banco Mundial, en el cual el gobierno se compromete a que la reforma será extensa y casi idéntica a la IMSS a cambio del dinero que le prestan, cuyo objetivo es asistir al gobierno mexicano y en particular a las autoridades del ISSSTE, para que procedan con la reforma de sus programas de beneficios de pensiones y salud.

Ahí se anuncia que el Banco Mundial otorgará otros dos nuevos préstamos, de un monto mucho mayor, en cuanto la reforma sea aprobada en el Congreso de la Unión.

Según diversos senadores, los banqueros de las Afores se están quedando con 25% del dinero que los trabajadores afiliados al IMSS han estado depositando en sus fondos de retiro. Desde que empezaron a funcionar las Afores hasta diciembre de 2002, es decir en 5 años y medio, las Afores cobraron de comisión \$59,332 millones de pesos, suponiendo que por sus comisiones recibieron el mismo interés que aplicaron a los fondos de pensión. Con la correcta aplicación de los sistemas o regímenes financieros ortodoxos y la correcta administración del fondo y/o reserva, se evitaría el pago del 25% de comisión.

A pesar de que hay un marco legal para todas las operaciones financieras, existe todavía otro problema que se debe tomar en cuenta, y es en lo que las Afores pueden invertir con el dinero del fondo y/o reserva de las pensiones, y que también queda fuera del alcance de esta tesis.

A grandes rasgos en la reforma de 1995 se estableció que al menos 65% de esos fondos tenían que ser invertidos en documentos emitidos por el gobierno y a lo más el 35% restante podía ser invertido en instrumentos para financiar al sector privado. Los trabajadores al firmar el contrato con las Afores empiezan a correr el riesgo de la ganancia o pérdida de la inversión de su fondo y/o reserva de pensiones, al autorizar a las Afores el manejo de sus cuotas, todo esto alejado de la técnica actuarial de los sistemas o regímenes financieros ortodoxos.

## CAPITULO I

### CONCEPTOS

Los sistemas o regímenes financieros son los métodos seguidos para la realización y conservación del equilibrio financiero, incluidos los métodos usados para determinar los medios financieros, en primer lugar las primas o tasas de cotización, que se necesitarán para este fin. De manera más concreta se podría decir que por un Sistema Financiero determinado se entiende un método que asocia los ingresos por cotizaciones futuras probables -incluidos los medios ya existentes- con los gastos probables, de tal modo que la ecuación de equivalencia

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Medios} \\ \text{disponibles} \\ \text{(Reserva)} \end{array} \right\} + \left\{ \begin{array}{l} \text{Valor Presente} \\ \text{de los ingresos} \\ \text{en primas futuras} \\ \text{probables.} \end{array} \right\} = \left\{ \begin{array}{l} \text{Valor Presente} \\ \text{de gastos} \\ \text{futuros} \\ \text{probables.} \end{array} \right\}$$

se lleva a cabo dentro de una comunidad de riesgo básico.

El sistema o régimen financiero cumple con la misión específica de establecer, en el tiempo, el equilibrio económico financiero de la Entidad de previsión (asegurador), mediante la fijación de determinadas hipótesis demográficas y económicas.

Existe equilibrio económico cuando las prestaciones y recursos (incluidos los fondos acumulados) se relacionan en forma tal que el valor actual de todas las obligaciones contingentes es equivalente al valor actual de los derechos, calculados ambos actuarialmente, referidos a una misma fecha y dentro del período

---

THULLEN P., "Técnicas Actuariales de Seguridad Social", Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

BELARMINO BERJON, "Regímenes Actuariales Financieros y Fondos de Garantía", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, oct- sep, 1997

de tiempo proyectado, que es el elemento base que caracteriza al sistema.

Son múltiples los sistemas que pueden idearse tomando como variable la mayor o menor garantía económica que la entidad aseguradora adquiera y ofrezca a sus asociados.

La matemática actuarial permite establecer grados o niveles de solvencia técnica muy diversos que oscilan entre el valor máximo que proporciona el sistema financiero de capitalización colectiva y el mínimo nivel proporcionado por el régimen de reparto anual.

En todos los supuestos, las obligaciones de asegurados y aseguradores se cumplen en el tiempo a medida que el período de equilibrio se reduce.

En los sistemas o regímenes financieros inciden otros componentes:

1. Demográfico que indica la evolución del coeficiente: pasivos/activos. Interesa que la relación se mantenga lo más estable posible o que su crecimiento sea lento. El envejecimiento demográfico es un factor natural y, por lo tanto, se han de hacer previsiones en cuanto al flujo de asociados, bien por el proceso de afiliación obligatoria dentro del colectivo asegurable, o bien por una constante captación de asegurados, o por un crecimiento brusco de la cuota.
2. Económico – si la situación demográfica no se deteriora el importe de las cotizaciones evoluciona a favor de los salarios y generalmente con un índice superior al de los

---

BELARMINO BERJON, "Regímenes Actuariales Financieros y Fondos de Garantía", Revista Iberoamericana de Seguridad Social, oct- sep, 1997

precios de consumo lo que permite evitar, en cierto grado, la erosión de las pensiones en período de inflación.

Si se contempla en líneas generales los sistemas de capitalización, aparece también otro componente importante: el tipo de rentabilidad de las reservas matemáticas constituidas. En estos sistemas, la evolución económica tiene una influencia negativa cuando el tipo de rentabilidad que se obtenga de las inversiones resulta inferior a la suma del tipo de interés y la tasa de inflación. Pues cuando esto ocurre el poder adquisitivo de las prestaciones se reduce en el porcentaje diferencial, aunque se mantenga el nivel de prestaciones nominales concertadas.

### GENERACION CERRADA

Se entiende por grupo de riesgo “cerrado” a una generación de personas que ingresan al mismo tiempo y a la misma edad al seguro y que permanecen hasta la eliminación como asegurados activos o beneficiarios de prestaciones. Un grupo de riesgo más amplio, refiriéndose a un régimen de pensiones dado, lo constituye la llamada “caja cerrada” que comprende el número de asegurados activos y beneficiarios de prestaciones.

Así la ecuación planteada al principio sólo tiene sentido si se refiere a grupo o comunidad de riesgo, es decir, a una población bien definida de asegurados y beneficiarios de prestaciones.

### GENERACION ABIERTA

Por el contrario, el seguro de pensión social obligatorio funciona en los grupos de riesgo llamados “abiertos”. Partiendo de la hipótesis de la duración ilimitada de dicho régimen, se acepta

---

BELARMINO BERJON, “Regímenes Actuariales Financieros y Fondos de Garantía”, Revista Iberoamericana de Seguridad Social, oct- sep,1997

como grupo único de riesgo al conjunto de personas aseguradas y beneficiarias de prestaciones presentes en el momento de la observación (llamada generación inicial) y de todas las nuevas generaciones futuras de asegurados –incluyendo a los beneficiarios de prestaciones que surgieron de esas poblaciones-grupo en el que se debe llevar a cabo la ecuación de equivalencia. En este sentido se habla de la “caja abierta” por oposición a la “cerrada” definida anteriormente.

Si se admite el principio de la caja abierta en el sentido matemático será posible transferir en parte la carga más alta que resulta del aseguramiento de la generación inicial sobre las generaciones futuras. Además, en ese punto reside una de las principales diferencias respecto al financiamiento de un régimen de pensiones de derecho privado, concebido en general de modo que admita la posibilidad de una liquidación del régimen. Si se presenta este caso, entonces los medios disponibles no sólo deben ser suficientes para asegurar el pago de las pensiones ya concebidas, incluyendo las pensiones de sobrevivientes ya derivadas hasta su extinción, sino también permitir otorgar a los activos una indemnización en capital por los derechos adquiridos por cotizaciones, capital que en dado caso podría proporcionar la posibilidad de proceder a una adquisición de otro régimen de pensión.

Cuando se estudia los grupos de riesgo abierto, es conveniente tomar en consideración el importante elemento de indeterminación siguiente: en tanto que la estructura de la generación inicial puede ser determinada por medio de estadísticas, la “renovación” de la población asegurada, por el contrario, se basa en gran medida en hipótesis basadas en el

---

THULLEN P., “Técnicas Actuariales de Seguridad Social”, Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes”. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

volumen y la repartición por sexo y edad de las nuevas generaciones, hipótesis que en la fase final de la caja abierta generalmente conducen a un estado estacionario demográfico absoluto o relativo. Igualmente será necesario establecer hipótesis sobre la futura evolución de las bases de cálculo de las cotizaciones y de las pensiones; estas hipótesis nos llevan casi siempre, con el estado estacionario demográfico de la población protegida por el seguro, a un estado estacionario relativo de los ingresos y los gastos.

## POBLACION ESTACIONARIA

Una población es considerada estacionaria cuando su tamaño y distribución por edad permanecen constantes año tras año. Si las tasas de decremento asociadas con la población son constantes, y si un número constante de personas de nuevo ingreso fluye dentro de la población cada año, una situación estacionaria existirá después de  $n$  años, donde  $n$  es igual a la edad mayor de la población menos la edad menor.

En un plan de pensiones se tienen entradas múltiples de diversas edades, por lo que es lógico pensar si el concepto de población estacionaria es aplicable o no. para mostrar que si lo es, solamente se necesita conceptuar la entrada de edades múltiples como una serie de subpoblaciones, donde cada una de ellas representa a una sola edad. Consecuentemente, la entrada de edades múltiples de empleados activos se convierte en estacionaria después de  $m$  años, donde  $m$  es la edad mayor de retiro entre la edad de entrada al plan aplicada a cada una de las subpoblaciones.

---

THULLEN P., "Técnicas Actuariales de Seguridad Social", Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes". Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

## POSTULADOS

En un sistema financiero se deben tomar en cuenta los siguientes postulados o hipótesis principales:

1. La ecuación de equivalencia debe ser satisfecha dentro de una comunidad de riesgo determinada.
2. La caja abierta es tomada como base como comunidad de riesgo.

Junto con los dos postulados principales, otros dos son determinantes durante la fijación de las tasas de cotización:

1. La constancia en el tiempo de las tasas de cotización durante los períodos de tiempo determinados –que serán denominados períodos de cobertura- y que pueden comprender de un año o de un número dado (no necesariamente entero) de años, o aún en el caso límite toda la duración futura del régimen admitido como ilimitado.
2. La uniformidad de las tasas de cotización, es decir, su independencia de riesgos individuales y los que resulten, por ejemplo, de la edad, la situación de la familia o el estado de salud.

Dentro del marco de estas cuatro hipótesis o postulados, se puede establecer una clasificación suficientemente amplia y flexible de los sistemas o regímenes financieros.

---

THULLEN P., “Técnicas Actuariales de Seguridad Social”, Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes”. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

## CLASIFICACION

El concepto básico clasificativo ha de hacerse en orden al grado o nivel de capitalización que ofrece cada uno de los sistemas financieros que pueden idearse, lo que supone la existencia de una amplia gama de modalidades.

En correspondencia con el grado de capitalización se encuentra el período proyectivo o evaluatorio a que se extiende la ecuación de equilibrio, pudiendo establecerse que a mayor intervalo de tiempo considerado, corresponde un grado de capitalización mayor y consiguientemente. El período de tiempo considerado puede ir desde un año, dando lugar al sistema de reparto anual, a períodos mayores, 5, 10, 15, ..., etc. años.

Con este criterio se consigna una clasificación agrupada como sigue:

- Sistema de Reparto Anual
- Sistema de Capitalización Colectiva
- Sistema de Cobertura de Capitales Constitutivos

A partir de estos tres principales sistemas financieros ortodoxos surgen algunas otras modalidades como lo son:

Sistemas Parciales del Sistema de Reparto anual:

- Sistema de exacta Distribución
- Sistema de reparto según las circunstancias de entrada
- Sistema de prima natural
- Sistema de reparto global

## Sistemas Parciales del Sistema de Capitalización:

- Sistema de prima individual
- Sistema de prima media
- Sistema de prima media por generación.

Como se verá más adelante. El sistema de reparto anual y sus derivaciones es utilizado para los riesgos de corto plazo o para los países que han perdido la mayor parte de sus reservas.

El sistema de capitalización es utilizado mayormente para la cobertura de riesgos a largo plazo, ya que el ingreso por prima es mayor al de cobertura anual.

Por último el sistema de cobertura de capitales constitutivos se utiliza para riesgos de largo plazo, ya que por su naturaleza se obtienen primas más o menos constantes. Cabe señalar que este último sistema de financiamiento es un punto intermedio entre los dos primeros sistemas financieros mencionados, por lo que también se le llama “mixto”.

## PREMISAS

Los planes de pensiones son instrumentados mediante los sistemas o regímenes financieros, de reparto anual, de capitalización colectiva o de cobertura de capitales constitutivos, permiten establecer una equivalencia entre las aportaciones y las prestaciones futuras a los beneficiarios.

En el sistema o plan de pensiones se fijan los derechos y las obligaciones de cada participante. El contrato es la forma regular de su participación en un fondo de pensiones. El fondo es la

---

JULIO FRANCISCO NOVOA GAMAS, Tesis “Sistemas Financieros”, Facultad de Ciencias UNAM, 2002

agrupación del dinero aportado por los integrantes del plan para comprar valores (títulos de renta fija, acciones) de acuerdo a la legislación vigente.

Los sistemas o regímenes financieros deberán implicar la formación de fondos de capitalización, provisiones matemáticas y otras provisiones técnicas suficientes para el conjunto de compromisos del plan de pensiones.

En este sistema o régimen financiero deberá constituirse un margen de solvencia mediante las reservas patrimoniales necesarias para compensar las eventuales desviaciones que por cualquier causa pudieran presentarse.

Una vez que se ha elegido el sistema o régimen financiero adecuado y se implementa en un país, los participantes comienzan a realizar sus aportaciones, ya sean mensuales, trimestrales o anuales cuyo objetivo es formar un capital a largo plazo, que sólo podrá recuperar en el momento en el que finalice su vida laboral activa y que se encuentran administrados por entidades financieras, cuya finalidad es invertir el fondo para obtener un rendimiento.

Las contribuciones o aportaciones se realizarán con los partícipes del plan, en los casos y forma que de conformidad se establezca en el respectivo sistema o régimen financiero, determinándose las prestaciones y las obligaciones que el plan contenga.

Esta forma de inversión colectiva permite conseguir unos mayores beneficios y reducir los riesgos que supone cualquier inversión.

La realización de las inversiones que debe acometer el fondo es responsabilidad de una entidad gestora. Esta también se encarga de administrar el patrimonio de los trabajadores y de llevar la

contabilidad. Los valores que se compran con el dinero de los partícipes deben depositarse para su custodia en una entidad depositaria.

La legislación que regula este sistema de ahorro-previsión contempla con detalle las normas de inversión del fondo de pensiones y exige su ajuste a criterios de seguridad, rentabilidad, diversificación y congruencia de plazos.

El desafío de las autoridades es realizar los esfuerzos necesarios para asegurar el suministro de papeles elegibles, para que los rendimientos del fondo sean adecuados y exista un crecimiento del mismo.

La manera en que es invertido el fondo de pensiones, así como la ley que lo regula es competente al ámbito financiero, es por ello que no se analizará en esta tesis, ya que el interés de la misma es la parte actuarial.

El crecimiento de los fondos está determinado por:

1. El fondo ya acumulado devenga intereses.
2. Los afiliados realizan sus aportaciones en el período de tiempo establecido en el plan de pensiones.
3. Permanentemente quienes ingresan a la fuerza laboral se agregan a la población de afiliados.
4. Cuando un sistema financiero es de reciente comienzo, aún no se generan egresos por concepto de jubilaciones proporcionales al tamaño del fondo.

## CAPITULO II

### SISTEMAS O PLANES DE PENSIONES

#### PUBLICOS Y PRIVADOS

El fomento de los sistemas o planes de pensiones privados y las reformas más espectaculares de los sistemas de jubilación en estos últimos años han implicado una expansión de la función desempeñada por los sistemas o planes de pensión privados en las prestaciones de pensiones. Muchos países han fomentado el incremento de los sistemas o planes de pensión privados de carácter voluntario mediante incentivos fiscales o creación de marcos reglamentarios favorables, o también mediante una limitación del nivel de las prestaciones y cotizaciones en los sistemas o planes de pensiones públicos. La adopción de este tipo de medidas ha sido común en aquellos países industrializados que desde mucho tiempo atrás ya poseían vastos sistemas o planes de pensiones privados (generalmente de índole empresarial). Unos cuantos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE han llegado incluso al extremo de exigir a los trabajadores y empresarios una cotización a sistemas o planes de pensión privados, además de la contribución aportada a los sistemas o planes públicos ya existentes. Por ejemplo, en Australia y Dinamarca se ha hecho obligatoria recientemente la contribución a fondos privados de pensiones.

No obstante, las reformas más radicales se han llevado a cabo en los países de América Latina y del ex bloque soviético. En estos últimos años, muchos países de estas dos regiones han privatizado porciones sustanciales de sus sistemas o planes

---

RAUL L. MADRID, "Entender la Profusión en los Sistemas de Pensiones"

públicos de pensiones, siguiendo más o menos las líneas generales del modelo chileno. La reforma efectuada en Chile en 1981 permitió que los beneficiarios del sistema o plan de pensiones público ya existente depositaran en cuentas de jubilación individuales administradas por sistemas o planes de pensiones privados sus cuotas de seguridad social, en vez de abonarlas al Estado. Por otra parte, a los que iban a ingresar en el mercado laboral se les exigió que cotizasen a fondos de pensión privados, en vez de hacerlo al sistema o plan de pensiones público. El dinero acumulado en esas cuentas se ha de utilizar para financiar las pensiones de los trabajadores después de su jubilación. Los trabajadores que anteriormente abonaron cuotas al sistema o plan de pensiones públicas recibieron además un bono complementario que devenga intereses, a fin de compensar sus anteriores cotizaciones.

El modelo chileno no sólo implicó el cambio de gestión del sector público al privado, sino que transformó también la índole misma del sistema o plan de pensiones existente en otros dos aspectos fundamentales. En primer lugar, el sistema o plan de pensiones dejó de basarse en un régimen de pagos con cargo a los ingresos corrientes es decir, en un sistema de reparto y pasó a ser un sistema financiado con fondos propios, o sea un sistema de capitalización. En el anterior sistema chileno, como en la mayoría de los sistemas o planes de pensiones públicos, las cotizaciones para los seguros sociales pagadas por los trabajadores en actividad financiaban inmediatamente las prestaciones de vejez abonadas a los jubilados. En cambio, en el nuevo sistema privado, las cotizaciones para la vejez de cada trabajador o trabajadora se ahorran para un uso personal posterior exclusivo. En segundo lugar, la reforma chilena ha entrañado un cambio del método de funcionamiento del sistema, en el que ya no se definen

---

RAUL L. MADRID, "Entender la Profusión en los Sistemas de Pensiones"

precisamente las prestaciones sino las cotizaciones. El sistema o plan de pensiones público de Chile, como el de muchos otros países, había prometido tradicionalmente a los trabajadores una pensión determinada para después de su jubilación, que equivalía a un porcentaje establecido del salario percibido en los últimos años. En cambio, el nuevo sistema o plan de pensiones privado no promete nada de eso. En este sistema, las contribuciones de los trabajadores están establecidas, pero sus pensiones varían en función del importe de las contribuciones que van abonando a lo largo del tiempo, de los rendimientos financieros del dinero y de las comisiones cobradas por los fondos de pensión privados.

Aunque la mayoría de los países que han privatizado sus sistemas o planes de pensión en los últimos años han tomado como modelo el marco general de la reforma chilena, no lo han copiado al pie de la letra. Algunos países como Bolivia y Kazajstán han ido todavía más lejos que esa reforma, porque han obligado a la población trabajadora actual y futura a afiliarse al nuevo sistema o plan privado. En otros países, por ejemplo en Colombia y Perú, se ha permitido a los trabajadores de hoy, y a los del mañana, escoger entre los sistemas o planes públicos y los privados. Otros países como Argentina, Uruguay, Hungría y Polonia han optado por modelos de privatización parcial, que permiten a los trabajadores transferir a los fondos de pensión privados tan sólo una parte de sus contribuciones. En virtud de las recientes reformas, los trabajadores siguen pagando algunas contribuciones obligatorias al Estado, que a su vez les proporcionará una prestación reducida cuando se jubilen.

Han sido muy distintos los métodos utilizados en algunos países para resarcir a los trabajadores por sus cotizaciones anteriores al

sistema o plan público de pensiones, y también hay países en los que se ha optado por no resarcirles en absoluto.

En estos últimos años, unos cuantos países han empezado a administrar sus sistemas públicos de pensiones en función de cotizaciones definidas, en vez de prestaciones establecidas. Por ejemplo, en Italia, Suecia, Letonia y Polonia, se han establecido recientemente (o se tiene previsto establecer) sistemas teóricos de cotizaciones definidas administrados por el Estado. En estos sistemas, los trabajadores poseen cuentas de jubilación individuales como en los sistemas o planes privados, pero en realidad no hay dinero depositado en ellas. Con las contribuciones de los trabajadores en actividad se paga a los jubilados, como en todo sistema de reparto. No obstante, a los trabajadores se les imputan sus contribuciones y los intereses que devengan; y las pensiones que reciben después de su jubilación se basan en la totalidad del importe alcanzado por los fondos imputados a sus cuentas.

En México se publicó una nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en mayo de 1996.

Esta reforma busca hacer real la posibilidad de pensiones adecuadas, protegidas contra la inflación; afianzar los elementos de solidaridad social bajo un esquema de redistribución y manejo transparente de las reservas, mejorar la relación entre el monto de las pensiones y la carrera salarial de los trabajadores; respetar los derechos de los trabajadores al momento en que se expidió la reforma y evitar los incrementos en los cargos a la nómina, así como garantizar la viabilidad financiera del sistema a largo plazo.

---

RAUL L MADRID, "Entender la Profusión en los Sistemas de Pensiones"

La reforma establece un sistema de pensiones de contribuciones definidas y capitalización individual, donde los participantes reciben en su jubilación el producto de sus aportaciones (contribuciones mas intereses generados), mediante la apertura de cuentas individuales a favor de cada asegurado. Dichas cuentas serán administradas por nuevas instituciones financieras de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), y los recursos serán canalizados a la inversión productiva a través de Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES).

## SISTEMA O PLAN DE PENSIONES MEXICANO

Los problemas que el sistema o plan de pensiones mexicano enfrenta se deben a una convergencia de factores económicos, demográficos y políticos. A continuación se analizarán dichos problemas y algunas soluciones que han sido propuestas con la finalidad de resolver los problemas financieros creados y contribuir a que el país sea en el contexto económico más competitivo.

### *DUPLICIDAD DE CUENTAS Y DESINFORMACION DE LAS MISMAS POR PARTE DE LOS TRABAJADORES*

Nuestro país ha sufrido un cambio al pasar de un sistema de reparto anual a uno de capitalización individual, obviamente esto ha tenido repercusiones importantes en diversos aspectos.

Una de esas repercusiones es la falta de información y conocimiento de los trabajadores sobre el sistema o plan de pensiones y sus cuentas individuales.

---

RAUL L MADRID, "Entender la Profusión en los Sistemas de Pensiones"

“En México existen 29 millones de afiliaciones a las Afore y un buen número de ellas están duplicadas.

“El fenómeno de la duplicidad se inició junto con el Sistema de Ahorro para el Retiro SAR en 1992, cuento por falta de información dos patrones podían dar de alta a sus trabajadores varias veces en el IMSS, lo que también dio origen a que algunas de las cuentas registradas entre 1992 y 1997 ahora no puedan ser identificadas.

“La duplicidad de cuentas se genera cuando una persona tiene varios números de seguridad social debido a diferentes razones:

- Al ingresar a un trabajo le asignaron uno nuevo.
- Debido a que cada subdelegación o clínica del IMSS tiene la capacidad de otorgar números del seguro social al inscribirse en una de ellas, el trabajador adquirió uno y después de un tiempo se inscribió en otra y obtuvo un segundo número.
- Por la afiliación sin consentimiento del trabajador al comprar información al IMSS por parte de los promotores de las Afore.
- Por utilizar el número de seguridad social de alguno de los padres del trabajador y por equivocación se toma como referencia en su inscripción a la Afore.”<sup>1</sup>

Esta situación ha generado grandes dificultades para el sistema o plan de pensiones mexicano, ya que no se tiene un conocimiento del número real de afiliados y con ello la cifra calculada de las aportaciones captadas de los trabajadores se ve afectada obteniendo un desvalance actuarial.

---

<sup>1</sup> YALÍN CACHO LÓPEZ, “Común duplicidad de cuentas en las Afore”, El Financiero, 07/05/03

Existen 29 millones de cuentas pero solo la mitad están activas; por eso cada mes las Afore reportan aproximadamente 100,000 nuevos trabajadores afiliados que no necesariamente son nuevos empleados.

Por otro lado esta situación pone en desventaja al trabajador, que debe cotizar 1,250 semanas para poder obtener su jubilación.

Supongamos que el trabajador comienza a laborar y cotiza 250 semanas con un número social y después de ese tiempo le asignan un número nuevo por cualquiera de las razones ya antes mencionadas y con éste cotiza las 1,000 semanas restantes, al momento en que el trabajador desea jubilarse se encuentra con que no puede hacerlo por que para el IMSS no ha cotizado el tiempo necesario al tener un faltante de 250 semanas de cotización.

Para la solución de éste problema se tendría que invertir una fuerte suma de dinero para identificar las duplicidades, lo cual resulta muy difícil. La mejor opción que se tiene hasta el momento es que cada trabajador verifique que la información de su cuenta es correcta y que es el número de seguro social que le asignó el IMSS.

Otro problema muy grande es el de las duplicaciones de las cuentas del SAR, ya que como se mencionó en el capítulo anterior, el hecho de que el número de Registro Federal de Contribuyentes fuera el mismo que la cuenta del SAR facilitó este fenómeno. Aunado a esto actualmente se tiene el problema de que existen cuentas no identificadas.

En virtud de lo anterior el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002 publicó en decreto, “por el cual se reforma el artículo noveno transitorio del decreto de ley de los sistemas de ahorro para el retiro, publicado el 23 de mayo de 1996, así como

los artículos segundo y tercero transitorios del decreto por el que se reforma y adiciona la ley de los sistemas de ahorro para el retiro, publicado el 10 de diciembre de 2002.”

Dicho decreto en su artículo tercero indica: “los depósitos liberados del seguro de retiro previsto en la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, que no se hayan traspasado a una administración de fondos para el retiro en virtud de no haber sido posible su individualización o la identificación de su titular, se cancelarán de la cuenta concentradora, extinguiéndose las obligaciones a cargo del gobierno federal con el IMSS, sin menoscabo del derecho de los trabajadores, mencionados o sus beneficiarios de solicitar el envío a su administradora de fondos para el retiro o el pago respectivo del monto en términos de ley; por lo que el gobierno federal tomará las medidas necesarias para atender, en todo momento las solicitudes que se presenten por los trabajadores o sus beneficiarios”<sup>2</sup>

Así en diciembre de 2002 se dispuso de 19,482.6 millones de pesos de los fondos de pensionados del SAR, correspondiente a la subcuenta de los trabajadores afiliados al IMSS por no haber sido posible la identificación de su titular.

El dinero de esos trabajadores fue cancelado de la cuenta concentradora. Esa decisión del Gobierno Federal consideró la lejana posibilidad de que algún trabajador o sus beneficiarios pudieran reclamar el pago correspondiente o que su dinero fuera enviado a una Afore.

Sin embargo, según datos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros CONDUSEF señala que durante el año 2002 se llevaron a cabo 56,259 retiros de los fondos que se encontraban

---

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación, 24/12/02

en el SAR, mismos que se efectuaron con lentitud en la atención de solicitudes y retrasos en los retiros.

Ésta situación es alarmante, ya que los fondos creados por éstos trabajadores ya fueron empleados para otros fines, por lo que el gobierno debe hacerse responsable de ellos.

### *CAMBIO DE AFORE Y COMPETENCIA ENTRE LAS MISMAS*

El sistema de ahorro para el retiro se ha convertido en un buen negocio para las Afore, las cuales reportan ganancias millonarias. Los supuestos beneficiarios, los trabajadores mexicanos, en contrapartida dejan de obtener rendimientos de hasta un 14.32 por ciento entre una Afore y otra, inducidos por las ofertas que hablan de un sinnúmero de servicios, trato, rendimientos y en general un promisorio futuro para la jubilación.

El SAR en México constituye un mercado cautivo en el que participan empresas que compiten con base en las comisiones que imponen a cada trabajador por el manejo de los ahorros destinados a su pensión.

Ante la diversidad de ofertas que generó el sistema de pensiones en México, establecido a partir de 1997, cada Afore impuso su particular esquema de negocio basado en el cobro de comisiones por manejo de los recursos, es decir, sobre el flujo de dinero, sobre el saldo e incluso por la entrega de estados de cuenta adicionales o reposición de documentos.

La falta de conocimiento por parte de los trabajadores de los costos de la administración y del rendimiento que cada Afore ofrece es un gran problema en México, aunado a esto se tienen los registros de afiliaciones mal hechas, alteración de datos, negativas de las Afore a informar a sus clientes sobre los estados

de cuenta y sobre todo, eluden la obligación de presentar a cada afiliado la tabla de precios por cada servicio que prestan.

Así mismo, la CONSAR envía señales encontradas para los trabajadores que deben elegir una Afore al privilegiar a las administradoras que ofrecen un mejor rendimiento en una expectativa de 25 años, en lugar de señalar a las que son más atractivas en éste momento.<sup>3</sup>

“La falta de información, la inexistencia de incentivos para que las Afores hagan publicidad y el poco cuidado con que actúan los asalariados respecto a un tema percibido como de largo plazo, han repercutido en el desinterés para moverse de la administradora aunque ello represente la posibilidad de ganar cantidades importantes en el contexto del ahorro para la jubilación”<sup>4</sup>

### *BAJOS RENDIMIENTOS DE LOS FONDOS DE PENSIONES*

“Hasta ahora, en el lustro durante el cual ha funcionado el sistema de las Afores, el flujo ahorrado por cuenta individual es apenas cercano al 10% de su sueldo. Pero en los primeros cinco años del funcionamiento, las Afores han otorgado rendimientos reales cercanos al 10%, rentabilidad que es difícil de conseguir en instrumentos financieros ordinarios por lo cual el desempeño hasta ahora ha sido satisfactorio.

“Las tasas de interés de la economía en el periodo descrito fueron elevadas. No obstante, éstas han tendido a reducirse desde los inicios de 2001 a grado tal que actualmente el rendimiento real es apenas cercano al 5% anual. En virtud de la estabilidad macroeconómica, lo esperado es que las tasas de interés se

---

<sup>3</sup> JUAN A. ZUÑIGA Y VICTOR CARDOSO, “Ganaron las Afore 1465.5 millones de pesos en tres meses”, La Jornada , 07/05/03

<sup>4</sup> CARLOS VELASQUEZ MAYORAL, “Quita Consar derecho a desistirse”, El Economista , 13/05/03

mantengan en niveles bajos por lo que en años venideros será difícil dadas las limitantes que la ley impone a las Afores mexicanas para intervenir, los rendimientos puedan volver a ser elevados en el corto plazo.”<sup>5</sup>

El problema de no tener altas tasas de rendimiento es que no se genera la suficiente riqueza acumulada para tener una pensión digna.

### *POLITICAS DE INVERSIÓN DE LOS FONDOS DE PENSION*

“Toda inversión es por naturaleza riesgosa. Los fondos de inversiones no escapan de éste destino. En el caso de los sistemas administrados por la entidad pública, el riesgo es que los fondos se inventan en fines diferentes para el que fueron creados. En el nuevo sistema de pensiones mexicano, aprobado en 1997, no se previó un fracaso ni por riesgo político ni por riesgo de mercado. Peor aún, no se consideró siquiera el riesgo de que los recursos acumulados no sean suficientes para pagar una pensión digna, o igual a la del antiguo sistema.

La legislación actual permite que se inviertan los fondos de retiro en instrumentos de deuda privada y de deuda pública. Anteriormente la proporción era de un 35% y un 65% respectivamente pero en la actualidad esto se ha modificado”<sup>6</sup>

“Tenemos una dependencia enorme de un solo emisor, el gobierno, lo que implica un riesgo mayor porque cuando no hay suficientes emisores de calidad existe el peligro de tener que invertir en papeles que incluso puedan bajar sus tasas de interés.”<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> DARIO IBARRA , “Pensiones, un futuro incierto”, El Universal, 03/09/02

<sup>6</sup> DARIO IBARRA, “Pensiones, un futuro incierto”, El Universal, 03/09/02

<sup>7</sup> YALIN CACHO LOPEZ, “Afore, interesadas en carteras hipotecarias”, El Financiero , 03/09/02

“El riesgo de no acumular riqueza suficiente para pagar las pensiones se puede reducir si se permite la diversificación de las Afores.”<sup>6</sup>

Los índices bursátiles de México y Estados Unidos muestran que en el largo plazo (15 años), los cracks financieros tienden a ser más que compensados con la tendencia a la alza de las bolsas de valores. Es deseable por ello que los trabajadores jóvenes tengan la opción de invertir en instrumentos de mayor riesgo dejando las carteras conservadoras a los trabajadores viejos.

El presidente de la Bolsa de Valores Mexicana (BMV) Guillermo Patiño Treviño consideró que “la posibilidad de que parte de los fondos de pensión sea invertida en acciones de empresas que cotizan en el mercado de valores de Estados Unidos aumentará la rentabilidad de los recursos para el retiro de los trabajadores mexicanos, al tiempo que las empresas podrán tener acceso a un financiamiento más barato.”<sup>8</sup>

Además descartó que “los fondos captados por las Afore que serán invertidos en las acciones de empresas de Wall Street vayan a estar sujetos a un alto riesgo que pudiera provocar su depreciación como consecuencia de los vaivenes en el mercado accionario, tanto de Nueva York como en México.”<sup>8</sup>

Como consecuencia de esto los trabajadores obtendrán un mayor rendimiento y una mayor diversificación en sus recursos.

“Ésta medida de financiamiento obtenido por empresas privadas a través de la emisión de papel comercial han sido utilizados para transformar parte de su deuda externa e interna, por lo que en esa medida han dejado de recurrir a los mercados internacionales de capital.

---

<sup>8</sup> ROBERTO GONZALEZ AMADOR, “Fondos de pensión, seguros: Prieto”, La Jornada, 28/05/03

“El crecimiento de la deuda del sector privado en el mercado mexicano de valores ha sido el resultado del gran flujo de fondos disponibles generado por la reforma de pensiones”<sup>9</sup>

### *POLITICAS INCORRECTAS SOBRE LAS RESERVAS CONSTITUIDAS*

Cuando el sistema o plan de jubilación y pensiones nació en México se consideró en su legislación el sistema de reparto anual, pero desafortunadamente en la aplicación de este sistema hubo muchos errores y malentendidos. Uno de los principales errores fue el de olvidar que se trata de un sistema y de beneficios a largo plazo y que los excedentes de cada uno de los años en las primeras etapas de operación no eran utilidades, sino remanentes afectos a reservas técnicas.

Las importantes reservas que se generaron en la mayoría de los países al inicio de las operaciones de los sistemas o planes de jubilaciones y pensiones hicieron nacer un mito: los sistemas o planes de pensiones son ricos. Les sobra dinero.

Ante una evidente abundancia de dinero y ante inminentes carencias en otros rubros de los presupuestos nacionales, así como otras prioridades más o menos legítimas y vinculadas con la seguridad social, los remanentes afectos a reservas actuariales se destinaron a otros fines. Es importante señalar que la mayoría de las veces estos desvíos se efectuaron regularmente con toda legalidad al ser validados y aprobados por las autoridades competentes. Así se hizo una tradición la asistencia que el Ejecutivo felicitara a las instituciones públicas por generar excedentes. Evidentemente esto fue un gran malentendido.

Los largos períodos iniciales de acumulación de reservas, propiciaron la creación y perfeccionamiento de vicios e

---

<sup>9</sup> JUAN A. ZUÑIGA E IARAEEL RODRIGUEZ, “Más de \$50 mil millones de fondos de pensión apuntalan a empresas”, La Jornada, 26/05/03

ineficiencias, y a pesar de ello, los resultados fueron financieramente positivos (mas no así actuarialmente).

Ante la abundancia de recursos se incurrió en procedimientos administrativos, contables y presupuestales inadecuados. Uno de los más evidentes es la no separación del patrimonio de la institución de seguridad social y el Fondo de Reserva Técnica. Los sindicatos de la mayoría de las instituciones fueron los más favorecidos, ya que incrementaron enormemente sus propios beneficios y prestaciones sin que se les requiriera el lógico incremento por medio de contribuciones complementarias. Las instituciones confundieron su papel como gestoras del sistema con su papel como patrón o empleador que negocia con sus propios recursos los beneficios de sus trabajadores.

Cabe señalar que los balances actuariales que se realizaron y se presentaron, por lo general fueron alertando y previniendo sobre el creciente desequilibrio actuarial del sistema o plan de pensiones y de su cosmético ocultamiento debido a los resultados financieros anuales todavía positivos.

Actualmente se vive el resultado de estos malentendidos, ya que al no haberse generado las reservas necesarias, el gobierno debe hacer frente a los compromisos contraídos, afectando así directamente las finanzas públicas.

### *ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL*

La crisis de los sistemas o planes de pensiones es casi universal, pues en términos generales fueron diseñados para estructuras demográficas diferentes. Pareciera que nadie previó el envejecimiento de la población y la insuficiencia de los recursos que los sistemas iban a padecer.

“En el caso de nuestro país, la transición demográfica a una población madura está ocurriendo más tarde que en naciones como Alemania y Estados Unidos, pero es evidente que obligará al gobierno a desarrollar otros métodos para atender un creciente pasivo futuro por pensiones.

“El cambio poblacional ha sido tal, que hace 40 años, México atendía el problema del crecimiento demográfico mediante el control de natalidad, pero hoy se calcula que en 50 años tendremos una cuarta parte de la población con una edad promedio superior a 65 años.”<sup>10</sup>

El aumento de la esperanza de la vida y el cambio en el patrón de enfermedades hace mucho más costoso atender a los pacientes de la tercera edad.

Junto con el problema del envejecimiento de la población se encuentra el aumento de la esperanza de vida tanto para hombres como mujeres, lo que trae consigo:

- Los padecimientos de la tercera edad son muy costosos.
- Los beneficiarios reciben por más años su pensión.

Esto repercute directamente sobre los fondos, ya que cuando se creó el sistema de pensiones de los trabajadores hicieron sus aportaciones sin tener contemplados los costos que se generarían con ésta situación, y por ello las instituciones encargadas de ellos han tenido que echar mano de ellos para solventar estos gastos.

---

<sup>10</sup> RAFAEL SANDOVAL, “El envejecimiento poblacional obliga a reforzar los sistemas de pensiones”, *El Financiero*, 31/03/03

## *PORTABILIDAD ENTRE SISTEMAS O PLANES DE PENSIONES*

La legislación sobre seguridad social vigente en México hoy no permite trasladar las pensiones de un sistema a otro. Hasta ahora, el sistema de retiro solo reconoce el beneficio de las pensiones a los trabajadores que se encuentran laborando en el sector formal de la economía, sea público o privado y los trabajadores independientes no tienen derecho a una pensión.

Nuestro sistema o plan de pensiones no reconoce el que cada vez con mayor frecuencia los trabajadores que se mueven del sector privado al público y viceversa.

En la economía existen diferentes sistemas o planes de pensiones que no necesariamente se pueden trasladar a otro, por lo que se pierden los beneficios.

Éste problema se reduciría y tal vez terminaría si se permite la portabilidad entre sistemas o planes de pensiones, es decir, que los ahorros de un sistema por ejemplo el del ISSTE se puedan trasladar al IMSS. Lo ideal sería tener un solo sistema o plan de pensiones nacional, donde además los trabajadores independientes o informales pudieran hacer aportaciones para su propio retiro.<sup>11</sup>

## *FALTA DE RESERVAS PARA HACER FRENTE A LOS PASIVOS CONTINGENTES*

El problema generado por no crear las reservas necesarias para que las instituciones de la seguridad social en México ha traído como repercusión que los compromisos del gobierno por el pago

---

<sup>11</sup> DARIO IBARRA, "Pensiones, un futuro incierto", El Universal, 03/09/02

de pensiones representen un 56% del Producto Interno Bruto (PIB).

Los pasivos laborales del conjunto de entidades públicas son una fuerte presión sobre las finanzas públicas, ya que el crecimiento de los pagos de pensiones aumentaron 10% el año pasado.

Del total de los pasivos laborales se destacan:

- ISSSTE paraestatales y organismos descentralizados.
- IMSS ante sus asegurados y trabajadores.

Hasta el 1 de junio de 1997, el gobierno amparaba 13.9 millones de personas pensionadas. Actualmente los sistemas de pensiones de los trabajadores del gobierno son de reparto anual y los cambios en la estructura demográfica los hacen financieramente viables.

Dado que los pasivos contingentes laborales del conjunto de entidades no están reconocidos, es necesario legislar para ello a través de una Ley General de Pasivos Contingentes.<sup>12</sup>

### *PENSIÓN MÍNIMA GARANTIZADA POR EL GOBIERNO*

“De acuerdo con el SAR, si el monto acumulado de un trabajador que cumple los requisitos para obtener una pensión no es suficiente para que logre la mínima, es decir, el equivalente a un salario mínimo vigente en el momento de la jubilación, el gobierno deberá poner la diferencia para que la consiga.

“Debido a que la remuneración de la mayoría de los trabajadores es baja, pues alrededor de 24 por ciento de los afiliados a las

---

<sup>12</sup> ERNESTO SARABIA, “Ahogan pensiones finanzas públicas”, Reforma, 30/06/03

Afore que realiza aportaciones gana hasta dos salarios mínimos o menos, esa disposición podría generar un importante problema financiero para el gobierno dentro de 25 años.

“Sólo el 6.5 por ciento del sueldo de los trabajadores se ahorra en la cuenta del Afore y que gracias a que la esperanza de vida es cada vez mayor, éstos vivirán en promedio 20 años después de su jubilación con una pensión mínima.

“Si ahora no toman en cuenta las medidas necesarias para invertir sus recursos de manera que logren mejores rendimientos, es muy probable que esta falta de interés termine afectando al erario público.

“Es probable que las malas decisiones que tomen los individuos respecto a la inversión de su fondo para el retiro, se conviertan en un grave problema de política pública por los costos públicos que implicarían.

“Existen tres tipos de afiliados:

Los que cumplen todos los requisitos y obtendrán una pensión sin problema alguno; quienes también cumplen los requisitos, pero por su bajo nivel salarial no conseguirán la pensión mínima; y los denominados trabajadores en transición, es decir, los que pueden elegir entre jubilarse con la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de 1973 o la de 1997.

“La falta de incentivos para que los trabajadores en transición, que representan alrededor de 37 por ciento del total de los afiliados, se jubilen con el nuevo sistema, podía también generar un costo fiscal importante.

“La razón: los recursos de la pensión de quienes deciden jubilarse con la ley de 1973 pasan a ser administrados por el IMSS y si

éstos fondos se acabaran, el gobierno tendrá que financiar las pensiones de esas personas.

“En la medida en que las Afore sean capaces de dar a los trabajadores en transición una mejor pensión que la que conseguirán con la ley de 1973, el costo fiscal de la transición disminuirá.

“Para que los afiliados logren mejores pensiones, las empresas trabajen fuertemente para bajar las comisiones que cobran actualmente y que tienen un diferencial de precios que rodea 150 por ciento, y que es sostenible gracias a que existe un fuerte problema de información entre las Afore y los afiliados.

“Es necesario que el gobierno garantice que la información sea veraz, oportuna y clara, pero que también ayude a crear una cultura de previsión entre los trabajadores. Además, que las Afore se esfuercen para que el trabajador conozca permanentemente la evolución de su ahorro para el retiro y los rendimientos que obtiene su dinero; mientras que al individuo le toca buscar las mejores opciones para su pensión.”<sup>13</sup>

### *DECREMENTO DEL NÚMERO DE ACTIVOS, AUMENTO DEL NÚMERO DE PENSIONADOS*

El número de trabajadores del IMSS que reciben pensión creció en los últimos 18 años más de 400%, al pasar de 22 mil en 1985 a 114 mil en mayo de 2003.

Esto equivale a decir que en 1985 había 12 trabajadores activos por cada pensionado, y que en la actualidad hay 3 trabajadores activos por uno pensionado. Se estima que en menos de 20 años la proporción será uno a uno.

---

<sup>13</sup> YALIN CACHO LOPEZ, “Gobierno, obligado a completar las pensiones de trabajadores”, El Financiero, 6/05/03

Este problema es alarmante debido a que por la forma en que el sistema de pensiones fue constituido, las generaciones jóvenes sustituyen a las generaciones que ya se han jubilado. De tal manera que mientras menos trabajadores activos existan más difícil resulta solventar los gastos generados por los pensionados.

“Hay un informe propio del Seguro Social, donde para el 2007, si no se resuelve éste tema, todas las cuotas obrero-patronales van a servir sólo para atender el gasto relacionado con el pasivo laboral.”<sup>14</sup>

### *PRESTACIONES EXCESIVAS PARA CIERTOS SECTORES*

En México, así como en otros países también existe el problema de dar prestaciones excesivas a ciertos sectores como lo son trabajadores del IMSS, del ISSSTE, de PEMEX y de algunos sindicatos como el ferrocarrilero y los electricistas.

El pago de pensiones excesivas repercute directamente sobre los fondos, ya que las aportaciones calculadas y pagadas no corresponden a lo que el gobierno les otorga, lo cual trae como consecuencia un déficit actuarial.

Para ilustrar lo anterior se muestra la tabla siguiente:

EMPLEADOS	IMSS	ISSSTE	PEMEX
Edad mínima de retiro	53	55	55
Duración de una pensión	22	19	21
Cuantía respecto al salario	100%	95%	80%
Años de servicio			
de Hombres	28	30	25
Mujeres	27	28	25

<sup>14</sup> HUGO DE LA TORRE Y ANTONIO SANCHEZ, "Piden elevar edad de retiro", Reforma, 01/07/03

Una de las alternativas que se han propuesto para resolver éste problema ha sido el aumento de las contribuciones, lo que no se ve como una solución viable, puesto que los trabajadores no la van a aceptar.

Otra es el reducir las prestaciones a los trabajadores y otorgar a cambio acciones, sobre todo de empresas públicas e involucrarlos con el éxito de la empresa, pero mientras no se de un cambio, el problema seguirá latente y ejerciendo presión sobre las finanzas del país.<sup>15</sup>

### *POLÍTICAS CAMBIANTES DEL GOBIERNO*

Sabemos que en nuestro país el gobierno no puede cambiar las reglas de acuerdo a sus necesidades financieras, lo cual es un problema ya que crea una inestabilidad tanto económica como política y con ello una inseguridad social.

Otro problema es que en muchas ocasiones las autoridades toman decisiones de gran importancia y desgraciadamente por la ignorancia del pueblo, los trabajadores no expresan su opinión sobre las resoluciones tomadas y si existen inconformidades no son tomadas en cuenta, perjudicando a los mismos.

### *EFEECTO DE LA INFLACION SOBRE LAS PENSIONES*

Uno de los principales problemas que se han enfrentado es que el valor de las pensiones de vejez y cesantía en la edad avanzada se ha visto afectado por la inflación. El sistema no ligaba las contribuciones reales a lo largo de la vida con la pensión, y ha sido incapaz de formar las reservas actuariales para responder ante el deterioro en el valor de las pensiones. Este deterioro no ha sido homogéneo y por lo tanto ha sido injusto, ya que unas

---

<sup>15</sup> HUGO DE LA TORRE Y ANTONIO SANCHEZ, "Piden elevar la edad de retiro", Reforma, 01/06/03

generaciones de pensionados han resultado más perjudicadas que otras.

Desde las generaciones fundadoras del IMSS, ninguna ha tenido como beneficio una pensión cuyo valor se mantenga real en el tiempo. Los cambios legales de años recientes para mantener el valor mínimo de las pensiones han conseguido evitar apenas que éstas caigan por debajo del salario mínimo.

La razón de ser del sistema es garantizar un retiro adecuado al trabajador, bajo una responsabilidad compartida por el mismo, los patrones y el Estado, siendo éste último el garante del sistema, y a ese objetivo se subordinan todos los demás. Para lograr esto, es necesario aprovechar las ventajas del sistema financiero para proveer al trabajador de instrumentos de ahorro modernos.

### *SOLUCIONES Y PROPUESTAS*

Ya se analizaron los principales problemas que aquejan a nuestro sistema financiero, ahora es tiempo de mencionar las soluciones que las autoridades competentes a éstos problemas, en colaboración con analistas, economistas, etc., han propuesto.

Éstas soluciones no solamente se han planteado en México, sino que también se han hecho en otros países del mundo, tanto industrializados como en vías de desarrollo.

La principal solución propuesta ha sido el establecimiento de una edad mínima de jubilación, esto como consecuencia del aumento de pensionados y del crecimiento de los trabajadores activos, el envejecimiento de la población, el aumento de la esperanza de vida y la falta de recursos principalmente.

En México, la mayoría de los trabajadores se jubila entre los 53 y 55 años, es por ello que se ha propuesto la creación de un "incentivo para que el retiro no sea a tan temprana edad y empezar así a disminuir el pasivo contingente.

La Comisión de Seguridad Social de la Copamex propuso establecer una relación de 3 años de trabajo por un año de pensión.

Nuestro sistema o plan de pensiones no establece como requisito para jubilarse una edad mínima, sino una antigüedad mínima, por lo que la propuesta es cambiar esto de tal manera que los trabajadores se jubilen entre los 60 y 65 años para las mujeres y 65 y 70 para los hombres. Con ésta medida el número de años que el trabajador recibiría su pensión disminuiría y como consecuencia el gasto producido por los consumos médicos de los pensionados también lo haría, aminorando la suma que se destina para ésta finalidad, beneficiando así las reservas.

También al tener una vida laboral más larga, el problema de la proporción entre el número de trabajadores activos y pensionados disminuiría, es necesario resaltar que no lo soluciona, ya que en su mayoría esto está dado por la situación demográfico, pero si aminoraría la repercusión que se tiene sobre las reservas y la disponibilidad de recursos.

Ésta medida tiene su lado negativo, y es que la población trabajadora difícilmente la aceptará, en México todavía no se ha legislado, aun está siendo discutida, pero en algunos países como Francia y Alemania en donde ya es un hecho, ha habido un sinnúmero de manifestaciones rechazando el alargamiento de la vida laboral, por lo que es de esperarse que algo similar ocurrirá en nuestro país.

Otra solución propuesta es el aumento del porcentaje del ahorro obligatorio del trabajador del Estado. El problema es que eso significa bajar los ingresos reales de los trabajadores.

Esto se propone ya que de no resolver el problema, todas las cuotas obrero-patronales van a servir para atender el gasto relacionado con el pasivo laboral.

El lado negativo es que el costo político de ésta medida es muy grande y difícilmente va a haber alguien dispuesto a tomar el riesgo que esto significa.

Para disminuir el gasto generado por pensiones a burócratas como ya se mencionó se deben de reducir los beneficios otorgados a éstos o crear un fondo especial para ellos. El punto aquí es que no se han creado fondos de ningún tipo, entonces no se puede tener la certeza de que si se va a establecer una reserva para éste rubro.

Si se implementan de manera adecuada éstas medidas se puede dar solución a algunos problemas del sistema financiero. Esto conjuntamente con un buen manejo de los recursos puede ayudar a México a salir adelante con el gran problema generado.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> HUGO DE LA TORRE Y ANTONIO SANCHEZ, "Piden elevar edad de retiro", Reforma, 01/06/03

## CAPITULO III

### SEGURIDAD SOCIAL

La Nueva Ley del Seguro Social de 1997 mexicano define a la seguridad social como “un conjunto de normas jurídicas e instituciones cuyo objeto es la protección de todos los miembros de la sociedad, especialmente de las clases económicamente desposeídas, contra contingencias que pueden suprimir o reducir su capacidad de trabajo o sus medios de subsistencia, para alcanzar el bienestar individual y colectivo en los órdenes psicofísico, económico, social y cultural. Conjuntándose a este fin tanto el esfuerzo de la sociedad civil como la intervención y aportación estatal”

Cabe señalar que seguridad social y previsión social se refieren a lo mismo, por lo que según Ezequiel Ander Egg la seguridad social es “un régimen financiero destinado a prever, evitar y reparar los riesgos y daños que el porvenir puede deparar a los individuos como consecuencia de la edad, enfermedades, accidentes u otras circunstancias.

Existe una gran diferencia entre lo que es la seguridad social y lo que es el Seguro Social, este se refiere a un servicio público que constituye el principal instrumento para la procuración de seguridad social.

Al finalizar el siglo, no ha sido posible resolver el problema de la seguridad social, por lo que gran parte de la población de los países en desarrollo continúan viviendo en condiciones de precariedad y los países industriales enfrentan altos niveles de desempleo. Las economías en desarrollo, que agrupan a gran

---

NORAHENID AMESCUA ORNELAS, “Nueva Ley del Seguro Social”, Editorial Sicco, México, 1998,

EZEQUIEL ANDER EGG, “Diccionario de Trabajo Social”, Editorial Ateneo, México, 1982

parte de la población mundial, no han puesto aún las bases institucionales que den seguridad al momento del retiro a los estratos sociales de ingreso más bajo de su población, y a pesar de esta realidad, se han visto forzados por la globalización a entrar en una dinámica de reformas que en vez de intensificar la protección por parte del Estado, se busca que esta sea otorgada por el mercado en el que se compran y venden como mercancía cetes, bonos, petrobonos, acciones, entre otros, por lo que el riesgo mayor o menor, rodea estas operaciones.

Esta reforma parte de una falta de visión de los países industriales, ya que su reflexión proviene de una realidad diferente, en donde la supervivencia no es una realidad lacerante para su población la cual está protegida con amplios sistemas de seguridad social. Bajo esta perspectiva, lo que buscan los países industriales es ajustar el esquema de bienestar hacia esquemas más autorregulados que reduzcan la carga de la sociedad para prever la seguridad social, en forma equívoca consideran que este camino debe ser seguido por los países en desarrollo, en donde aún ni siquiera se ha podido resolver el problema de la subsistencia cotidiana entre grandes grupos de la población.

En los países industriales sus instituciones les brindan a sus pobladores una pensión ciudadana y cuentas de capitalización, por otro lado, los países en desarrollo ofrecen una pensión de acuerdo al trabajo.

En los países industriales la perspectiva de la seguridad social ha sido proteger un nivel de bienestar social que abarca la previsión social, la educación, la protección de la familia, la regulación de los salarios, pensiones, atención médica, farmacéutica y maternidad a lo largo del ciclo de la vida, para asegurar que los individuos se adapten a un estándar de vida. En los países en

---

CLEMENTE RUIZ DURAN, "Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI", Editorial Diana, México, 1997

desarrollo no existe un acuerdo generalizado sobre la protección de los diferentes grupos sociales a lo largo del ciclo de la vida, y en la mayor parte de ellos solo se cubre a los trabajadores formales y el resto de los individuos deben recurrir a la seguridad pública, que es gratuita y brindada por el Estado y a la evolución del mercado, lo que provoca una gran diferencia de cobertura.

Los sistemas o regímenes financieros son el plan o sistema que se adopte para equilibrar ingresos y egresos a lo largo del tiempo, distribuyendo la carga financiera entre diferentes grupos de generaciones de asegurados o cotizantes. Estos se desarrollaron en el mundo con perspectivas diferentes; los países industriales lograron a lo largo del siglo XX, construir una red de protección social que cubriera de manera amplia el ciclo de la vida de los individuos. Su construcción derivó del reclamo social, que llevó a la construcción de instituciones sólidas de bienestar social, logrando que esta protección se diera sobre una base ciudadana. En cambio, los países en desarrollo, al llegar tardíamente el capitalismo, tuvieron agendas de desarrollo diferentes a los países industriales, y construyeron sistemas de seguridad social que cubrieron a la población del mercado formal, dejando gran parte de la población sin protección social. Esta visión diferenciada de la cobertura y del tipo de espacios que serían cubiertos por la seguridad social, dieron por consecuencia el surgimiento de instituciones de seguro social, como lo son en México el IMSS y el ISSSTE, que aunque similares en sus tareas, eran totalmente diferentes en su cobertura y en la protección que brindaban.

La reforma de los sistemas o planes de pensiones, se encuentra en el centro de las estrategias económicas y de las agendas políticas de la mayoría de los gobiernos y en el centro de debate social.

Dicha reforma de los sistemas o planes de pensiones se está efectuando en un contexto de competencia globalizada y de profundas transformaciones económicas nacionales, regionales y mundiales.

En la mayoría de los países, se han dado diversos problemas causados por diferentes factores tanto políticos, como económicos y sociales. Esto ha originado que la calidad de vida de los habitantes sea cada vez más precaria y difícil.

Estos problemas han originado reformas estructurales en los sistemas o planes de pensiones de cada uno de ellos, buscando corregir errores que se presentaron en el pasado y previniendo aquellos que se puedan presentar en un futuro.

El cuestionamiento de estos sistemas ha demostrado por lo general un punto de acuerdo: el reconocimiento de la necesidad de cambio. Por otro lado, en cuanto a la dirección, la intensidad y el soporte financiero del cambio no parece haber unanimidad en las opiniones.

Por lo general se confrontan posiciones extremas y opuestas entre lo individual y lo colectivo; lo inmediato y lo perenne; lo público y lo privado; la técnica administrativa y la técnica actuarial, etc. Los debates polarizados no parecen tener mucho sentido ya que la experiencia internacional muestra que todo sistema de pensiones requiere de bases sólidas actuariales, de eficiente administración, del complemento de lo individual con lo colectivo y del concurso de los sectores público y privado.

Es evidente que sería un error el tratar de remediar la deficiencia administrativa o la corrupción de las instituciones cambiando las bases actuariales. Uno puede cambiar un sinnúmero de veces el sistema actuarial, pero si las causas de la ineficiencia y la

---

CLEMENTE RUIZ DURAN, "Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI", Editorial Diana, México, 1997

corrupción no son combatidas directamente, estas no desaparecerán; simplemente cambiarán de forma y utilizarán mecanismos seguramente más sofisticados. Por el otro lado, no parecería razonable pensar que la buena gestión y la administración por sí solas puedan ser un sustituto eficaz de las técnicas actuariales probadas a nivel internacional.

La clara distinción entre las causas y los efectos y entre lo que es sujeto de cambio mediante nuevas legislaciones, administraciones o nuevas técnicas, implica un conocimiento básico de los mecanismos y de los plazos que impone la naturaleza misma de los beneficios y objetivos de la seguridad social.

La mayoría de los países no desarrollados y algunos de los industriales están en un proceso de reconversión y reestructuración económica y esto obviamente es un reconocimiento de que hay que cambiar el modelo o sistema financiero de seguridad social que cada uno ha adoptado.

## CAPITULO IV

### REFORMAS DE LOS SISTEMAS O PLANES DE PENSIONES A NIVEL MUNDIAL

En los últimos años, los dirigentes del mundo entero han tratado de limitar la función que el Estado desempeña en la economía. Esta tendencia se ha manifestado sobre todo en el ámbito de la política de pensiones. Desde 1992, varias decenas de países han reducido las prestaciones que ofrecían sus sistemas públicos de pensiones, y en algunos Estados se ha llegado al extremo de privatizarlos. A pesar de que en todos esos países el Estado va a seguir desempeñando una función en la oferta y financiación de prestaciones en materia de seguridad social, la índole de esa función se ha transformado radicalmente en algunos casos.

La reciente oleada de reformas a los sistemas o planes de pensiones resulta sorprendente, habida cuenta del costo político que entraña cualquier reforma de los sistemas de protección social. Desde Argentina hasta Zimbabwe, esas reformas siempre han tropezado con una oposición casi universal, y las recientes medidas a este respecto no han constituido una excepción. La reforma de los sistemas o planes de pensiones resulta difícil porque crean categorías de beneficiarios que generalmente tienen interés en que dichos sistemas se mantengan intactos. Además, los costos de las reformas de la seguridad social suelen tener un carácter inmediato y se centran con frecuencia en un grupo específico, mientras que sus ventajas sólo se cosechan a largo plazo y son imprecisas.

En parte, la reciente profusión de reformas es una reacción ante las dificultades financieras con que han tropezado los sistemas o

---

RAUL L. MADRID, "Entender la Profusión en los Sistemas de Pensiones"

planes de pensiones de muchos países. El gasto por pensiones ha aumentado considerablemente en muchos Estados, obligándoles a efectuar reformas. Por ejemplo, en los países de Europa Occidental el promedio del gasto público en pensiones representaba en 1980 un 7% del PIB y en 1993 un 9%. En Europa Oriental ese promedio aumentó con mayor rapidez todavía, pasando de un 6% del PIB en 1980 a un 11% en 1995. En muchos países de Europa y en la ex Unión Soviética, las cargas obligatorias que pesan sobre los salarios han resultado insuficientes para cubrir los gastos ocasionados por las pensiones, y los Estados se han visto obligados a canalizar otros ingresos hacia los sistemas de jubilación. Es previsible además que esta situación empeore en el futuro, si no se efectúan reformas.

Los problemas financieros provienen en parte de deficiencias administrativas. Muchos de los sistemas o planes de pensiones del mundo no se han administrado con arreglo a principios actuariales sólidos, lo cual ha provocado que el nivel de las contribuciones resultara inadecuado para mantener las prestaciones que esos sistemas habían venido pagando tradicionalmente. Esto se ha producido sobre todo con los sistemas o planes especiales de pensiones para determinadas categorías privilegiadas de trabajadores. Algunos funcionarios del Estado, por ejemplo los parlamentarios, diplomáticos, militares y magistrados, solían recibir pensiones muy lucrativas que superaban con creces sus contribuciones al sistema de pensiones. Los sistemas o planes de pensiones de algunos países se han visto devastados por una evasión de pagos generalizada; por ejemplo, en algunos Estados de América Latina más del 50% de las personas que deben cotizar al sistema de protección social no han abonado sus cuotas en los últimos años.

Las deficiencias administrativas se pueden resolver cuando los sistemas o planes de pensiones son relativamente recientes, pero a medida que el tiempo va pasando empiezan a tropezar con dificultades más graves. En las primeras décadas transcurridas después del establecimiento de los sistemas o planes de pensiones, eran pocas las personas que habían cotizado durante el tiempo suficiente para ser, acreedoras a una pensión. Pero a medida que esos sistemas iban llegando a su madurez, una porción cada vez mayor de la población iba teniendo derecho a prestaciones de vejez, lo cual hizo que los gastos en concepto de pensiones se dispararan. En muchos países, ese proceso de maduración se aceleró a causa de la permisividad en materia de criterios de acceso a las pensiones. Por ejemplo, en muchos países latinoamericanos se establecieron edades mínimas demasiado bajas para jubilarse, lo cual permitió que la gente, basándose en los años de trabajo cumplidos, se jubilara prematuramente. En Europa, los gobiernos también permitieron a los trabajadores que se jubilaran anticipadamente a fin de dejar puestos de trabajo para los jóvenes. Además, para agravar la situación, hubo muchos países que no invirtieron sabiamente los excedentes generados por los sistemas o planes de pensiones en las primeras décadas de su existencia. De hecho, esos excedentes se gastaron en una serie de proyectos gubernamentales o se invirtieron en productos financieros que generaron intereses escasos o pérdidas.

Los problemas financieros se han visto agravados por las recientes tendencias demográficas que han provocado un rápido envejecimiento de gran parte de la población mundial. El promedio de esperanza de vida ha aumentado asombrosamente en los últimos años, en gran medida a causa de los progresos en materia de asistencia sanitaria e higiene. Desde principios de los

---

RAUL L. MADRID, "Entender la Profusión en los Sistemas de Pensiones"

años cincuenta hasta principios de los noventa, la esperanza de vida aumentó 8 años en los países más desarrollados, 21 en los países en desarrollo y 15 en los menos adelantados. En algunos países, sobre todo de Europa y América Latina, las tasas de natalidad disminuyeron también, lo cual ha contribuido aún más al envejecimiento de la población. Ese envejecimiento ha llegado a ser especialmente espectacular en Europa, en donde la proporción de la población con más de 65 años de edad pasó de un 8,7% en 1950 a un 13,4 en 1990, pero este fenómeno también es evidente en una gran parte del hemisferio occidental y en algunas regiones de Asia. Esas tendencias demográficas no sólo han implicado que una proporción considerable de la población tenga derecho a prestaciones de vejez, con la consiguiente elevación de los gastos destinados a cubrirlas, sino que además han provocado la disminución de los trabajadores en actividad, o sea de la parte de la población que debe correr con los gastos de los jubilados.

## GLOBALIZACION ECONÓMICA

La reciente oleada de reformas de los sistemas o planes de pensiones no sólo ha sido ocasionada por los problemas financieros con que se ven aquejados en muchos Estados, sino que se debe también a la evolución del contexto económico internacional, que ha causado estragos en las economías de muchos países del mundo. En los últimos años, la reforma de los sistemas o planes de pensiones ha llegado a ser parte integrante tanto de la política económica como de la social. En parte, los gobiernos han empezado a reformar los sistemas para mejorar su competitividad en el plano internacional y protegerse de la escasez de capitales que ha empezado a afectarles. Muchas de las reformas emprendidas en estos últimos años sólo cobran sentido si se contemplan desde esta perspectiva.

---

RAUL L. MADRID, "Entender la Profusión en los Sistemas de Pensiones"

Las trabas al comercio internacional y a los movimientos de capitales han disminuido considerablemente en los últimos decenios, a medida que se han ido estrechando los vínculos entre las economías de los países del mundo entero. La globalización económica ha sido provocada en parte por las innovaciones tecnológicas que han reducido los costos de transporte y mejorado las comunicaciones mundiales, facilitando así a los particulares y las empresas la realización de negocios internacionales y la administración de capitales en el extranjero. En la internacionalización de las economías del mundo, también han desempeñado un papel importante las decisiones que han adoptado los gobiernos (bajo presión de las fuerzas del mercado) para suprimir las trabas que obstaculizaban el comercio internacional y los movimientos de capitales.

La disminución de esas trabas ha creado un contexto económico internacional de mayor competitividad, en el que los gobiernos tienen que luchar para mantener sus ventajas económicas, si no quieren ver cómo el comercio y los flujos de capitales se desplazan a otras regiones. Este fenómeno ha provocado también que los países sean más vulnerables a la escasez de capitales, al aumentar su dependencia con respecto a capitales extranjeros inestables y al facilitar a los inversionistas las transferencias rápidas de fondos al extranjero. En los últimos veinte años, muchos países se vieron afectados por salidas masivas de capitales cuando los inversionistas perdieron repentinamente confianza en sus economías. Por ejemplo, en los años ochenta los países latinoamericanos se vieron aquejados de éxodos masivos de capitales, que agravaron la escasez de éstos provocada por el corte de los créditos extranjeros. Por su parte, los países asiáticos se vieron seriamente afectados por éxodos de capitales en 1997 y 1998.

---

RAUL L. MADRID, "Entender la Profusión en los Sistemas de Pensiones"

Muchos gobiernos, en especial los que imponen gravámenes fiscales considerables sobre los salarios, han llegado a la conclusión de que es menester efectuar algunos recortes en las prestaciones de vejez, habida cuenta del contexto actual de extrema competitividad económica. Con la reducción de esas prestaciones esperan poner un límite a su déficit fiscal, mantener bajos costos de producción y mejorar la competitividad de sus países en el plano internacional. Aunque los recortes de las prestaciones han tropezado inevitablemente con la oposición de los que resultan perjudicados, muchos dirigentes políticos han creído que una medida de este tipo conlleva ventajas económicas a largo plazo que compensan su costo político a corto plazo.

No obstante, ya hemos visto que algunos países, especialmente los que han padecido de escasez crónica de capitales en los últimos años, no se han limitado simplemente a recortar las prestaciones y han tratado de privatizar sus sistemas o planes de pensiones. Con esa privatización los gobiernos no sólo esperaban resolver los problemas financieros de esos sistemas a largo plazo, sino que deseaban estimular las tasas de ahorro interno y dar mayor solidez a los mercados nacionales de capitales, reduciendo así su dependencia de los inestables capitales extranjeros. Por ejemplo, el ex Presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez Losada, sostuvo que la privatización de las pensiones en su país "traería consigo, de la noche a la mañana prácticamente, un aumento del ahorro interno, la formación de capitales y la creación de un mercado de acciones y obligaciones". Asimismo, al presentar su plan de privatización al cuerpo legislativo, el Presidente de México, Ernesto Zedillo, dijo lo siguiente: "... Se profundizará la intermediación financiera, con lo que se diversificarán y aparecerán nuevos instrumentos financieros. El aumento en la disponibilidad de recursos en los mercados financieros repercutirá en la disminución de las tasas de créditos para las empresas, en el desarrollo de nuevos instrumentos de deuda y en

el crecimiento de los mercados de capitales" (Cámara de Diputados, 1996).

Los defensores de la privatización de las pensiones suelen mencionar el ejemplo de Chile para ilustrar las ventajas de la privatización. La reforma chilena de 1981 ha canalizado enormes cantidades de recursos hacia los fondos de pensiones privados, que han invertido gran parte de ese dinero en el mercado nacional de capitales. Esto ha provocado un desarrollo rápido de ese mercado y ha creado nuevos instrumentos e intermediarios financieros. Los que propugnan la privatización sostienen también que la reforma chilena ha estimulado el rápido aumento de la tasa de ahorro nacional, si bien esta cuestión es objeto de grandes controversias en los medios universitarios. Tras la reforma de 1981, la tasa de ahorro nacional experimentó un alza brusca en Chile, pasando de un 16,4 % en ese año a un 30% en 1990, lo cual representa el mayor índice de ahorro de la región.

Cuando los gastos en pensiones han llegado a ser especialmente altos, como ha ocurrido en la mayor parte de los países europeos, los dirigentes políticos han podido lograr a veces un amplio consenso para efectuar recortes de menor cuantía en las prestaciones. En cambio, como la privatización de las pensiones tiende a ser objeto de más controversias en el plano político que esos simples recortes efectuados en los sistemas o planes de pensiones públicos existentes, los dirigentes políticos no pueden lograr que se formen amplias coaliciones en favor de una reforma de ese tipo. De hecho, tienen que basarse exclusivamente en la solidez de su posición política para impulsar las reformas y luchar contra la resistencia resuelta de los jubilados, los sindicatos y los partidos de oposición.

## REPERCUSIONES DE LAS REFORMAS

Las recientes reformas van a tener repercusiones importantes, aunque diferentes, en los sistemas o planes de pensiones y las economías de los países que las han llevado a cabo. Por ejemplo, los recortes de las prestaciones de vejez mitigarán los problemas financieros de los sistemas o planes de pensiones a corto y medio plazo. Aunque la mayoría de estas medidas no representan una solución a largo plazo de los problemas de este tipo que afectan a esos sistemas, por lo menos atenuarán las presiones financieras inmediatas que están experimentando.

En cambio, la privatización tendrá a medio plazo una repercusión negativa sobre los sistemas o planes de pensiones, pero podrá resolver los problemas financieros que tienen planteados a largo plazo. La privatización desestabiliza a medio plazo las finanzas de esos sistemas porque se ven privados de la recepción de las cuotas para la vejez pagadas por los trabajadores en actividad, mientras que deben seguir abonando prestaciones a los ya jubilados. No obstante, cuando se extinga la actual generación de pensionistas, el Estado ya no tendrá que seguir financiando las pensiones de los ciudadanos, salvo en el caso de aquellas personas que no hayan acumulado suficiente dinero en los fondos de pensión privados para disfrutar de una pensión mínima.

Las reformas tendrán también repercusiones diferentes en las prestaciones de vejez abonadas a los asegurados sociales. Por definición, los recortes efectuados en las prestaciones disminuirán el total de las que dichos asegurados vayan a recibir mientras vivan, pero el tipo de recortes más común, es decir el que consiste en hacer más estrictos los requisitos necesarios para tener derecho a las pensiones, no afectará a las pensiones recibidas

---

RAUL L MADRID, "Entender la Profusión en los Sistemas de Pensiones"

mensualmente por los asegurados. Además, la mayoría de estas medidas se han escalonado gradualmente, y por lo tanto no afectarán a muchos de los trabajadores jubilados.

Queda por ver qué repercusiones tendrá la privatización en las prestaciones de vejez, habida cuenta que las cantidades abonadas a los pensionistas dependerán en gran medida del rendimiento financiero de los fondos de pensión privados. En Chile, las pensiones del sistema privado han superado a las del público merced a los altos rendimientos generados por los fondos de pensiones privados hasta la fecha. Entre 1981 y 1995, el promedio de rendimiento efectivo anual de esos fondos ha alcanzado un 12,2%, pero si se tienen en cuenta los costos administrativos es de un 7,4%. No obstante, no es en absoluto seguro que esos promedios de rendimiento se mantengan a largo plazo; de hecho, en los últimos años han sido mucho más bajos que antes. Tampoco es evidente que se puedan obtener tasas de rendimiento semejantes en los demás países que han privatizado sus sistemas o planes de pensiones.

Además, el rendimiento de la mayoría de los sistemas o planes de pensiones privados presenta carencias manifiestas en dos ámbitos que pueden tener repercusiones negativas sobre las prestaciones de vejez percibidas por los trabajadores. El primer ámbito es el de los elevados costos administrativos que esos sistemas han generado. En la mayoría de los países, los fondos de pensiones privados gravan las cuotas de los asegurados con comisiones y primas de seguros que oscilan entre un 25% y un 35% de sus contribuciones anuales. Esos costos administrativos elevados se deben en gran medida a las importantes cantidades de dinero que los fondos privados gastan en marketing para tratar de atraer a nuevos afiliados. Esos costos altos también implican que

---

RAUL L MADRID, "Entender la Profusión en los Sistemas de Pensiones"

proporciones sustanciales de las cuotas abonadas por cada trabajador no se ahorran y, por lo tanto, no se pueden utilizar a la vez. El segundo ámbito es el de la proporción bastante elevada de evasiones de pago de las cuotas. En efecto, en la mayoría de los nuevos sistemas o planes de pensiones privados solamente entre un 50% y un 75% de los afiliados abonan efectivamente sus cuotas para pensiones. El resultado de esto es que muchos trabajadores no poseen suficiente dinero en sus cuentas para financiar sus pensiones cuando les llega la jubilación.

Aunque posiblemente son desiguales las repercusiones de las reformas sobre el estado de saneamiento financiero y la munificencia de los sistemas de seguridad social, lo que sí es probable es que van a tener consecuencias positivas en el plano macroeconómico. Ya hemos visto que los recortes de las prestaciones van a tener repercusiones favorables en ese plano, porque reducirán los gastos estatales y contribuirán a que los países mantengan su competitividad en la esfera internacional. La privatización de las pensiones va a tener también probablemente una repercusión macroeconómica positiva, al estimular los mercados nacionales de capitales y ejercer presión para que los tipos de interés bajen. La privatización también puede fomentar considerablemente la tasa de ahorro interno, aunque esto depende en gran medida de la forma en que se efectúe la transición del sistema de reparto, es decir, del régimen público de pagos con cargo a los ingresos corrientes, al sistema de capitalización, o sea a un régimen privado de financiación con fondos propios. Si esta transición se financia con un incremento de la deuda, a todo aumento del ahorro privado corresponderá una disminución del ahorro público; pero si se financia con recortes fiscales, sus consecuencias sobre el ahorro en general serán positivas.

## CAPITULO V

### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La Organización Internacional del Trabajo es el organismo internacional encargado de regular a los sistemas financieros de los países que la integran, así como de vigilar el desarrollo de los mismos. Además la OIT contiene los principios generales, determina los objetivos y metas a cubrir y plantea lineamientos para los aspectos instrumentales flexibles y con la gradualidad necesaria en los casos de Estados miembros que no puedan alcanzar los niveles de seguridad social requeridos.

Las Normas Internacionales del Trabajo y la estrategia impulsada por la OIT denominada "Política de Asociación Activa", que implica participación y consenso de los constituyentes, brindan un marco y una plataforma dentro de los cuales se lleva a cabo el proceso continuo de reforma.

Los regímenes de protección social son o deben ser dinámicos y con posibilidades de adaptarse a las realidades nacionales, por ello la reforma no esta constituida por un momento en el tiempo en el que se modifican las legislaciones y después del cual queda todo solucionado, se requiere establecer un proceso prácticamente permanente en el que se observan los desvíos ya sea en materia de alcance o llegada de las prestaciones, grados de satisfacción, equilibrio económico, financiero y actuarial y a partir de estas observaciones se van planteando ajustes, correcciones o cambios más innovadores, según sea más conveniente.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

## OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS O REGÍMENES FINANCIEROS

Este proceso continuo tiene que estar basado en una estrategia diseñada con miras a conseguir los objetivos que serán entre otros, los siguientes:

- *Extensión de cobertura a la mayoría de la población.* Los convenios de la OIT prevén que las personas protegidas deberán comprender a todos los asalariados, al 75 % de la Población Económicamente Activa o a todos los residentes. Por otra parte las regulaciones jurídicas nacionales consagran el derecho a la seguridad social para todos los ciudadanos lo que sin duda constituye una obligación a cumplir no sólo por razones ético-políticas.
- *Otorgar prestaciones que respondan a las necesidades del trabajador y su familia* en caso de necesidad de sustituir sus ingresos por invalidez, vejez o muerte o hacer frente a gastos extraordinarios con motivo de crianza de hijos o enfermedades. Los Convenios de la OIT establecen que los pagos periódicos para los trabajadores tipo tienen que ser del orden del 45% y 50% de las ganancias anteriores, las que serán revisadas como consecuencia de variaciones notables en el nivel general de ganancias o del costo de la vida. Esta norma es la que justifica las propuestas de diseñar un nivel básico de cobertura que al menos llegue a estos porcentajes.
- *Contar con un régimen económico-financiero con equilibrio permanente*, que no afecte negativamente a la economía nacional ni a las unidades productivas. La importancia de una rigurosa administración financiera es indiscutible.

Desde la creación de los primeros sistemas de pensiones, así como a lo largo de su desarrollo, la OIT insistió permanentemente en la importancia del rigor administrativo y financiero, pero no siempre fue escuchada. La acumulación de fondos colectivos de pensiones en los primeros años de funcionamiento, generó la tentación de su uso directo para otros fines o la afectación para otros regímenes de seguridad social, distorsionando la estructura de las prestaciones. La seguridad social moderna tiene que lograr la meta de equilibrio sin distorsiones. Tiene que tener efectos positivos o al menos neutros sobre el ahorro, la inversión y el consumo. También corresponde revisar el peso de la carga social sobre la nómina de salarios, si es soportable por las empresas y si afecta o no la creación de empleo, el uso intensivo de mano de obra o la incorporación de tecnología y automatización.

- *Adaptar los regímenes vigentes a las condiciones cambiantes de la vida en sociedad* y muy especialmente utilizarlos como herramientas para lograr metas de cohesión y desarrollo social, en una región donde la integración social y el desarrollo sostenido son un imperativo. Se reconoce la importancia de considerar estos cambios en los estilos de vida y en las conductas tradicionales. A comienzos de los años ochenta un grupo de reflexión de la OIT ya señalaba como una "laguna en la cobertura" las situaciones que surgen cuando existe dependencia sin que exista matrimonio o cuando este se disuelve destacaba la invalidez de las hipótesis sobre las que se diseñaron los regímenes o sistemas financieros de seguridad social vigentes en aquel momento que, en muchos casos, siguen siéndolo hoy. Asimismo, dentro de estos cambios se destaca

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

la reducción del apoyo familiar con que pueden contar las personas de edad, por la diferente situación de la mujer en la vida profesional que entre otros factores, obligan a contar con regímenes financieros que "atiendan" sus problemas que no son solamente monetarios. Poco hay que agregar sobre la necesidad de instrumentos que tengan efectos positivos sobre la pobreza y la exclusión social y sin duda la seguridad social puede ser uno más que no puede dejarse de lado por razones ideológicas aunque las mismas sean muy atendibles.

- *Adaptar los sistemas de pensiones al mercado de trabajo*, sus métodos de contratación, relaciones laborales, condiciones de trabajo y remuneraciones. El cambiante mercado de trabajo con los fenómenos del tercer mundo, movilidad, flexibilidad, modalidades de trabajo a tiempo parcial, a domicilio, entre otros fenómenos, obliga a adaptar los sistemas de pensiones, agregando además las medidas transitorias que podrían adoptarse para atender el proceso de reconversión que forma parte del modelo económico en vigencia y su ya larga transición. Se puede esperar que gran parte de los afiliados experimenten, durante su vida, períodos de desempleo, entre un puesto de trabajo y otro en los que gozarán de prestaciones por desempleo y a la vez se beneficiarán de capacitación o se trasladarán al mercado no estructurado.
- *Efectuar los cambios en la función del Estado* que se está redefiniendo, con atribuciones, obligaciones y recursos totalmente diferentes que en el pasado y en general con menor tamaño. La llamada modernización ha traído discusiones y muchas veces confusiones al comparar "Mercado" que se relaciona con la manera de organizar la

producción y distribución de bienes y servicios, con el "Estado" que es una organización institucional, donde se desarrolla la actividad económica, junto con la actividad política, social y cultural. Son distintos aunque muchas veces se invaden recíprocamente sus terrenos y de lo que se trata es de encontrar los mejores niveles de complementación en cada momento y etapa del desarrollo económico-social. La seguridad social y en particular los sistemas de pensiones estuvieron totalmente en manos de organismos estatales y la tentación que generó no se trata de pasar al otro lado sino de cambiar la línea divisoria a la más adecuada para que cada parte asuma lo que le corresponde.

- *Asumir el desafío que presenta la transición demográfica*, con mayor impacto en algunos países que en otros, pero avizorándose claramente en el futuro de la región. Este desafío, que debe asumirse como una realidad y no como un problema, no sólo tiene relación con el equilibrio demográfico y su proyección al futuro, variable con incidencia siempre directa, ya sea con regímenes colectivos o individuales, sino que se relaciona con la situación del mercado de trabajo y el empleo que condicionan reformas en las edades de retiro de la fuerza laboral. Otro fenómeno a analizar es el de la "metodología para el pase a retiro": obligatorio o con opciones obligatorias y voluntarias, con reducciones y estímulos actuariales, o sin ellos, bruscamente o en forma progresiva, con preparación previa o sin apoyo, con programas para la integración de los ancianos en lo social o sin ellos, estos administrados y financiados dentro de los regímenes de prestaciones sociales o como asistencia del Estado.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

- *Inserción en los procesos de integración regional y subregional.* Las reformas y proyectos de reforma de los sistemas de pensiones en América Latina se están planteando en medio de importantes procesos de integración económica, regional y subregional que hay que tener en cuenta por cuanto traen tras de sí dos fenómenos claramente relacionados con la protección social: la movilidad de la mano de obra y la competitividad internacional. La coordinación y armonización de los regímenes constituyen procesos fundamentales para lograr las metas de mantenimiento de los derechos de los trabajadores que se desplazan y los niveles de convergencia adecuados para evitar asimetrías que incidan en la competitividad de los países asociados en los procesos mencionados o de estos con terceros países.
- *Lograr niveles de eficiencia compatibles con las aspiraciones y necesidades de los afiliados* y concretar respuestas integrales y oportunas a las necesidades cubiertas. La eficiencia tiene que buscarse en tres elementos centrales como son la participación de los interesados, la viabilidad financiera, económica y actuarial de corto, mediano y largo plazo y la descentralización. La seguridad social y en particular los regímenes de jubilaciones y pensiones, tiene que fortalecer las entidades de la comunidad que pueden constituirse en el mejor punto de apoyo para llegar con las prestaciones y muchas veces complementarlas. Es decir, tienen que jugar un papel fundamental en el proceso de afiliación a los regímenes (más aún cuando la capacidad contributiva de los ciudadanos tiene que ser complementada con fondos de diferente origen) y en otra función tan importante como la del acceso a la cobertura, facilitando la entrega de

prestaciones y apoyando estrategias institucionales para que las mismas cumplan su objetivo con el menor costo posible.

- *Vincular y armonizar las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones a las reformas de otros regímenes como el de salud, riesgos del trabajo, desempleo y asignaciones familiares. Es evidente que no pueden plantearse soluciones a los riesgos de vejez, invalidez y muerte, sin mirar al hombre y a la familia como el centro del problema. Es fundamental considerar integralmente, sus requerimientos económicos o de sustitución de ingresos, así como aquellos requerimientos de carácter diferente como por ejemplo: las necesidades sociales de la personas de edad, su integración en la sociedad, el uso de su tiempo libre, la atención de su salud y las acciones de bienestar no sólo en edades cercanas al momento del retiro, sino en los más ancianos o de mayor edad que constituyen un contingente que adquiere mayor importancia y magnitud en el proceso de transición demográfica. Es decir, en las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones no puede dejar de revisarse la relación de éstas con los programas de los demás regímenes de prestaciones sociales, los que tendrán incidencia en la eficacia y en los costos globales.*

## **CAPITULO VI**

### **SEGURIDAD SOCIAL EN PAISES AMERICANOS**

El desarrollo de la seguridad social en países americanos, se ha caracterizado en general, por:

- Altas tasas de crecimiento demográfico
- Elevadas proporciones de población joven
- Altos volúmenes de desempleo y subempleo
- Bajos niveles educativos
- Baja capacitación de mano de obra
- Mala distribución de ingresos
- Bajos niveles de ingresos
- Deficientes niveles de alimentación
- Inadecuadas condiciones higiénicas en general
- Aumento de la esperanza de vida

Las estrategias y políticas a aplicar a estos factores, se ha postergado debido:

1. A la tradicional escasez de recursos en los entes gubernamentales
2. A la causa del agobio derivado de los problemas estructurales que se manifiestan por una marcada dependencia externa, ya sea:
  - Por esquemas represivos respecto a la distribución del ingreso
  - Por escasa recaudación fiscal
  - Por presiones inflacionarias en ascenso

Lo que resulta que en contraste con el número y la magnitud de los problemas, los sistemas de evaluación disponibles son muy limitados, lo que frecuentemente lleva a pensar que NO es factible montar mecanismos de los que se puedan derivar las estrategias y políticas consistentes, implicando que es necesario reforzar o establecer, al más alto nivel, mecanismos de planeación vinculados a las áreas fundamentales como serían:

- El análisis actuarial
- Estudios económicos
- Estadísticos
- Organización
- Evaluación y control

Así existen diferentes instituciones que forman y manejan pensiones, entre otras:

Compañías de seguros, las cuales tienen en la mayoría de los casos, únicamente planes de seguros que otorgan beneficios en caso de muerte o supervivencia.

Seguro Social, regímenes de pensiones constituidos por empresas privadas, organismos públicos, organismos profesionales, todos estos trabajan en el ramo de pensiones que prevén beneficios que son motivados por distintas causas: por vejez, invalidez, viudez y orfandad, así como algunos beneficios secundarios como maternidad y fondo de sepelio.

Las estructuras que se ven más claramente expresándolas en fórmulas se conocen como Matemáticas de Pensiones, y se aplican para financiar los seguros de vejez, invalidez, viudez,

---

MARIA GLORIA CASTILLEJA LEYVA, "Desarrollo de la Seguridad Social en Países Americanos",  
Apuntes de Clase

orfandad, ayuda asistencial, entre otras, a través de prestaciones en dinero y en especie.

### *ALTAS TASAS DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO*

La tasa de crecimiento demográfico es el factor más importante, ya que de ella se derivan los demás puntos (altos volúmenes de desempleo y subempleo, mala distribución y bajos niveles de ingreso....). Si la tasa es elevada la población aumenta desarrollándose los demás factores.

Una alta tasa de crecimiento demográfico nos indica que la población aumenta rápidamente en poco tiempo, por lo tanto se tienen que atender más personas, y si el ritmo del desarrollo en la seguridad social es menor que la del crecimiento demográfica se tendrá deficiencias en la salud de la población.

### *ELEVADA PROPORCION DE POBLACION JOVEN*

Este punto repercute en la seguridad social, en el sentido de que los jóvenes son más propensos a tener algún percance o accidente de cualquier índole debido a su inmadurez, irresponsabilidad o poca experiencia, aumentado el peligro que corren sus vidas.

Si consideramos como joven a una persona que tiene entre 12 y 18 años el mayor porcentaje de ellos no laboran y por tanto no contribuyen con ingresos a las instituciones de seguridad social, pero si ésta población joven debe de ser atendida médicamente generan gastos.

---

MARIA GLORIA CASTILLEJA LEYVA, "Desarrollo de la Seguridad Social en Países Americanos",  
Apuntes de Clase

## *ALTOS VOLUMENES DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO*

Esto es generado por la elevada población que tiende a concentrarse en un sector provocando la saturación en ese sector, también propiciado por la mala distribución de las fuentes de trabajo. Esto orilla al desempleado o subempleado a buscar cualquier medio para conseguir dinero y abastecer sus necesidades primordiales. Propiciando de esta manera los robos o actos de violencia ente la comunidad.

Una persona desempleada o subempleada no genera riqueza para el país y mucho menos para las instituciones de la seguridad social, pero sin embargo como en el caso de elevadas proporciones de población joven ocasionan gastos de atención médica.

Las subempleadas no se ven cubiertas por las leyes de impuestos fiscales, es decir sus aportaciones son nulas.

## *BAJOS NIVELES EDUCATIVOS*

Al tener un bajo desarrollo cultural y educativo una comunidad se ve afectada en el sentido de que no está preparada para afrontarse a los problemas de cualquier tipo en las que se ve involucrada.

Una persona de bajo nivel educativo es más propensa a contraer enfermedades. Esta variable está muy relacionada con las condiciones que rodean el lugar donde vive dicha gente, generalmente insalubres.

---

MARIA GLORIA CASTILLEJA LEYVA, "Desarrollo de la Seguridad Social en Países Americanos",  
Apuntes de Clase

## *BAJA CAPACITACION DE MANO DE OBRA*

Si las personas no están capacitadas para desempeñar sus labores, esto además de afectar en el desarrollo nacional, ya que se hace deficiente, repercute en su propia seguridad porque se encuentra en gran peligro de tener un accidente de trabajo.

Esta puede ir en provecho o detrimento de la seguridad social; un individuo más capacitado técnicamente que otro tiene ingresos más altos contribuyendo de esta manera al los ingresos de la seguridad social. Lo contrario sucede con una persona calificada con pobre mano de obra.

## *BAJOS NIVELES DE INGRESO Y MALA DISTRIBUCION.*

Debido al bajo ingreso captado por un empleado este se encuentra en diversos problemas ya que no resulta suficiente para cubrir sus necesidades.

La máxima de la seguridad social es que debe de ser para todos y cada uno de los ciudadanos. Sucede que no es así lógicamente por la mala distribución de asignación de recursos en distintos lugares de un país.

## *DEFICIENTES NIVELES DE ALIMENTACION*

Debido a que cuentan con un ingreso deficiente para cubrir sus necesidades y debido también a su ignorancia no tienen una dieta adecuada para su buen desarrollo repercutiendo en su salud.

Una población con estas características indudablemente que su desarrollo físico y mental son mínimos. De esto se concluye que hay una mayor demanda de parte de dicha población a la seguridad social. Es lógico que esta variable está muy relacionada con el bajo nivel educativo.

---

MARIA GLORIA CASTILLEJA LEYVA, "Desarrollo de la Seguridad Social en Países Americanos",  
Apuntes de Clase

## *INADECUADAS CONDICIONES HIGIENICAS EN GENERAL Y CONDICIONES DE VIDA PRECARIA*

Esto también se deriva del bajo nivel educativo ya que debido a la ignorancia con que cuentan su modo de vida es desequilibrado lo que propicia una mayor inseguridad entre ellos. Por otra parte debido a la falta de higiene se genera gran cantidad de enfermedades que afectan directamente a la salud.

## *AUMENTO DE LA ESPERANZA DE VIDA*

Como resultado del avance tecnológico en el ámbito de la medicina se ha observado un incremento en los años promedio que tanto hombres como mujeres pueden vivir.

Este aumento ha propiciado que la vida laboral de los trabajadores aumente, factor que hasta hace unas décadas no se tenía contemplado.

Además al incrementar los años de vida los gastos generados por las personas también lo hacen, ya que es sobre todo en la vejez cuando los gastos médicos son mayores.

Debido a todos estos factores se crea la necesidad de desarrollar la seguridad social ya que son estos quienes crean una acción directa sobre ella. De no ser considerados, se afectará a la comunidad creando una serie de anormalidades.

Los sistemas o planes de pensiones de seguridad social y en particular los regímenes o sistemas financieros han sido considerados como uno de los hechos capitales del desarrollo social en el siglo XX.

---

MARIA GLORIA CASTILLEJA LEYVA, "Desarrollo de la Seguridad Social en Países Americanos",  
Apuntes de Clase

En la región latinoamericana los sistemas o planes de pensiones fueron surgiendo a lo largo de un amplio período de gestación. Cronológicamente, el inicio de los sistemas o planes de pensiones en la región latinoamericana puede ser dividido en tres períodos.

El primer período en el que a principios de siglo se desarrollaron sistemas de jubilación en Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay.

El segundo período fue impulsado por la adopción de la Ley de Seguridad Social en Los Estados Unidos de América y se prolongó hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. En este período se crearon los sistemas o planes de pensiones de Ecuador (1935), Perú (1936), Venezuela (1940), Panamá y Costa Rica (1941), México y Paraguay (1942), Colombia y Guatemala (1846) y República Dominicana (1947).

El tercer período se caracterizó por el establecimiento de sistemas basados en leyes que establecieron principios generales y dejaron los detalles a reglamentación posterior. En esta tercera etapa se crearon los sistemas o planes de pensiones en El Salvador y Bolivia (1949), Honduras (1952) y Nicaragua (1955).

Un rasgo característico de la creación y evolución de los sistemas o planes de pensiones en la región fue el hecho de que a pesar de que entre la creación de los primeros y la creación de los últimos, transcurrieron casi 50 años, los objetivos, estrategias, estructuras y papeles de los copartícipes sociales, tuvieron características similares en todos los países, independientemente de su desarrollo demográfico, económico e inclusive tecnológico. Prácticamente todos los diseños de los sistemas o planes de pensiones obedecieron a modelos europeos basados en supuestos de pleno empleo y crecimiento económico e inclusive de promoción de la natalidad.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

Todos los sistemas o planes de pensiones se desarrollaron en la región en un contexto de desarrollo nacional caracterizado por modelos económicos proteccionistas, por altas tasas de crecimiento demográfico, por mercados de trabajo informales con perspectivas de crecimiento, con recursos humanos con capacitación insuficiente y con información disponible de la primera y segunda generaciones.

La creación y desarrollo de los sistemas o planes de pensiones en la región contaron en su tiempo, con un claro apoyo de todos los sectores y se consideró como un proceso positivo ya que a pesar de que introducía inevitablemente nuevos costos, se esperaba que el beneficio los compensaría, al proporcionar a las unidades productivas personal con adecuada protección social y al permitir a estas subrogar obligaciones en los sistemas de protección.

A lo largo de los años y a pesar de los cambios en los diferentes modelos financieros, el funcionamiento en la región de los sistemas o planes de pensiones fueron objeto de análisis, revisión y crítica sin que por lo tanto se pusieran en tela de juicio ni los objetivos, ni los principios, ni las estructuras legales, administrativas, financieras y actuariales.

El pasado reciente, en la mayoría de los países de la región se ha caracterizado por la persistencia de desequilibrios externos, la caída en el ingreso per cápita, el aumento del desempleo abierto, la reducción del sector formal, el aumento del sector no estructurado y en general un aumento de la proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza e indigencia.

La agudización de los problemas en la región ha propiciado un sano cuestionamiento de las estructuras y estrategias económicas que han conducido a todos los países a adoptar programas de

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

ajuste estructural. El entorno económico desfavorable, las aceleradas transformaciones demográficas e inclusive sus propias limitaciones e incluso errores, han originado igualmente cuestionamiento de los sistemas o planes de pensiones en la región.

El cuestionamiento de los sistemas o planes de pensiones que se ha dado en la década de los 80 y en particular en la década de los 90, podría considerarse como un movimiento de reforma regional que se lleva a cabo en contextos económicos, políticos, sociales e inclusive tecnológicos muy diferentes a los que prevalecían en la región durante la creación y desarrollo de los regímenes o sistemas financieros iniciales.

El movimiento de reforma de los sistemas o planes de pensiones se ha distinguido del proceso de creación inicial en que, por muy decepcionantes que sean los resultados previos y por muy reducida que haya sido su cobertura, cuentan con derechos adquiridos y con jubilaciones en curso de pago, que obligan a idear alternativas aceptables y viables para la transición.

El proceso de reforma de los sistemas o planes de pensiones es de gran trascendencia. Prácticamente todos los países en las diferentes regiones del mundo están analizando opciones de reforma de sus sistemas o planes de pensiones, aunque para algunos la prioridad es superar el déficit fiscal, para otros compensar los efectos de los cambios demográficos o simplemente reordenar sistemas que han sido distorsionados con medidas de coyuntura.

En las décadas de los 80's y de los 90's, en América Latina se han registrado ocho reformas de sistemas o planes de pensiones con características similares pero también con diferencias

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

fundamentales entre ellas. Todas estas reformas han sido orientadas a los sistemas generales destinados a los trabajadores del sector privado, dejando por fuera, al menos temporalmente, a los sistemas o planes de pensiones de grupos especiales como empresas estatales, paraestatales y militares, entre otros.

Chile cuenta con el sistema reformado más antiguo, con 16 años de operación y en la actualidad analiza importantes modificaciones. México y El Salvador han iniciado muy recientemente sus nuevos sistemas o planes de pensiones y las nuevas mayorías parlamentarias han hecho patente su voluntad de analizar y eventualmente modificar las reformas recientemente iniciadas, mientras que en Uruguay se formulan por la central sindical fuertes críticas que podrían plantearse en una consulta popular en próximos actos eleccionarios. De concretarse las nuevas propuestas, se estaría presenciando una reforma de las reformas y se confirmaría que ésta debe ser un proceso continuo y no un evento.

Desde su creación en 1919, la OIT le ha asignado una particular atención al desarrollo de los sistemas o planes de pensiones en el mundo. En la región se destaca el Programa de Ottawa de Seguridad Social (Canadá, 1966), consultas técnicas regionales sobre atención primaria de la salud en la seguridad social (década de los 80) y en la presente década ha propiciado reuniones de empleadores (Uruguay 1992) y trabajadores (México 1992) para analizar el tema de las jubilaciones y pensiones. En 1992, la Memoria del Director General presentada ante la Décimo Tercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (Caracas 1992), consideró los temas de la reestructuración económica y el mundo del trabajo y de la seguridad social y el proceso de reconversión económica.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

Posteriormente, la OIT llevó a cabo una reunión de Expertos para analizar el tema (México 1993).

Con el objeto de fomentar el intercambio de opiniones y de sacar provecho de las enseñanzas y en la medida de lo posible evitar las limitaciones y errores del pasado distante e inmediato, la OIT ha organizado a nivel mundial una serie de reuniones de consulta tripartita.

Las cuales brindaran una oportunidad para revisar los procesos de reforma de los sistemas o planes de pensiones en los diferentes países ya sea que éstos se encuentren en su fase de instrumentación, preparación o diseño.

Las experiencias y enseñanzas recogidas en las diferentes reuniones serán compiladas en una ulterior publicación, esperando coadyuven en los procesos continuos de reforma de los sistemas o planes de pensiones para que éstos se realicen en un contexto de promoción del cambio y de respeto de los principios.

## EL CASO DE MEXICO

El sistema o plan de pensiones mexicano al igual que el de otras naciones ha sufrido transformaciones desde su origen hasta el día de hoy. Esto se debe a que ha enfrentado una serie de problemas ocasionados por diversas razones como lo son la falta de visión a largo plazo, los malos manejos administrativos, la corrupción, la ignorancia entre otras.

La comprensión de nuestro sistema o plan de pensiones no puede reducirse al análisis de reformas legislativas, es por ello que analizaremos la historia del sistema, las adversidades que ha sufrido y las soluciones que se propusieron para solucionarlas,

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

para que posteriormente podamos hacer lo mismo pero en la actualidad.

La revolución industrial implicó la introducción de las máquinas y nuevas fuentes de energía: vapor, gas, electricidad y la aglomeración de los trabajadores en las fábricas, lo cual ocasionó un enorme aumento de los accidentes de trabajo y en general de las contingencias a que estaban expuestos los miembros de la sociedad.

Esta etapa comenzó en México en la época del porfiriato, en la que los obreros recibían salarios de miseria y carecían de seguridad social alguna, por lo que preferían continuar en sus puestos hasta morir ya que no contaban con los recursos necesarios para tener un ahorro y poder subsistir en su vejez.

Por lo anterior el descontento del pueblo fue en aumento y se comenzó a exigir mejores condiciones de trabajo, derecho a la salud y una jubilación. El entonces presidente Porfirio Díaz hizo caso omiso de estas demandas ya que dio mayor importancia a otros asuntos y la única alternativa que podían tener los trabajadores era seguir el consejo de Genaro García, economista del porfiriato, del ahorro individual. Como era de esperarse esto nunca se dio y con ello comenzó entre otras razones la Revolución Mexicana que obviamente retrasó aún más la creación de la seguridad social en México.

Una vez concluida la Revolución Mexicana se promulgó en 1917 la Constitución Mexicana y por primera vez el gobierno tomó partido en torno a los problemas de seguridad laboral ya que en el artículo 123 se señala:

---

JOSE LUIS TRUEBA LARA, "Afores bajo la lupa", Times Editores, México, 1997

*Los empresarios serán los responsables de los accidentes trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o ejercicio de la profesión, por tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según haya traído la muerte o simple incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinan.*

Además en la fracción XXIX nos dice:

*Se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros 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 popular.*

Las propuestas del artículo 123 tuvieron que esperar algún tiempo para ser ejecutadas, ya que la situación social, política y económica del país era difícil y precaria.

No obstante Obregón tenía la intención de crear un Seguro Obrero, en el cual se crearía un impuesto del diez por ciento de los salarios percibidos por los trabajadores y que sería cubierto por los empresarios, seto con la finalidad de crear una reserva administrada por el Estado para cubrir las indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilaciones por vejez y seguro de vida.

Desafortunadamente no se llevó acabo nunca y hasta nuestros días esto continúa siendo un proyecto únicamente.

A finales de 1922, los diputados de las comisiones de Trabajo y Seguridad Social elaboraron una propuesta de Ley de Accidentes

Industriales, en la cual se señalaba como obligatoria la contratación de seguros por parte de los empresarios para garantizar la indemnización y atención médica para los trabajadores que sufrieran algún accidente o enfermedad profesional.

Posteriormente Plutarco Elías Calles elaboró la Ley de Pensiones Civiles de Retiro en la que los burócratas obtuvieron el derecho a jubilarse a los 55 años o estuvieran imposibilitados para seguir trabajando.

Pero la crisis de 1929 golpeó brutalmente la economía nacional y canceló los proyectos de seguridad social.

No sería sino hasta la época de Lázaro Cárdenas cuando se dieron las condiciones necesarias para realizar el proyecto de seguridad social con la Ley Federal del Trabajo.

El plan sexenal de Cárdenas era:

*El Partido Nacional Revolucionario (PRN) impone a sus miembros que se hallen en el poder la obligación de la implantación del seguro social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores y que cubra también los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo. Se expedirá la Ley del Seguro Social a favor de los asalariados sobre la base de cooperación entre entidades concurrentes; Estado, trabajadores y patrones, en la proporción que un estudio detenido señale*

Con esto el gobierno ya contaba con la obligación de institucionalizar el seguro social. Pero las tensiones políticas, conflictos internacionales y los enfrentamientos entre los sectores involucrados impidieron una vez más que se llevaran a cabo las

---

JOSE LUIS TRUEBA LARA, "Afores bajo la lupa", Times Editores, México, 1997

propuestas planteadas y con ello se retrasó nuevamente la creación de la seguridad social en México.

Finalmente durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho se realiza la primera medida encaminada a la creación del seguro social, que fue transformar el Departamento de Trabajo en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la cual da las bases y el ambiente necesario para llevar a cabo las iniciativas anteriores. Ávila Camacho ordenó la constitución de una comisión tripartita para redactar la Ley del Seguro Social. Entre 1941 y 1942 Ignacio García Tellez preparó una nueva versión de la Ley, la cual fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943 y con ello nace el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Naturalmente el IMSS experimentó en un principio carencia de equipo e instalaciones por lo que recurrió a clínicas y consultorios privados para dar atención a 103,046 personas que eran discriminadas en relación a la clientela particular. Además esto constituía una constante salida de dinero evitando la capitalización del sistema, lo que puso en peligro al Instituto.

En 1945 el IMSS modificó la manera de cumplir con sus compromisos y suspende la consulta particular creando los puestos de fábrica, los cuales fracasaron. Así al final del gobierno de Ávila Camacho se construyeron las primeras clínicas.

De esta manera el IMSS se convierte en una empresa que vendía servicios médicos y de asistencia a los trabajadores, patrones y gobierno. Los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte comenzaron una administración por medio de un sistema de reparto anual.

A partir de estas transformaciones el IMSS comenzó a crecer: se construyeron hospitales de primero, segundo y tercer nivel, guarderías y se ofrecían a los asegurados prestaciones sociales con una amplia gama de servicios.

El IMSS se mostraba como una de las instituciones más sólidas del país. Los más de 35 millones de beneficiarios que el Instituto tenía a poco más de medio siglo de su fundación parecían ser prueba de su éxito.

Pero esto tan solo era un espejismo, a principios de la década de los noventa comenzaron para el IMSS los problemas técnicos y administrativos poniendo en riesgo la existencia de la Institución.

El IMSS comenzó a experimentar los problemas derivados del aumento de la esperanza de vida, lo que propició que el tiempo en que se otorga la pensión se alargara y la disminución de la fertilidad, provocando el envejecimiento de la población y con ello un número menor de trabajadores activos que soportaran las pensiones en curso. Estos y otros problemas que enfrentó y continúan latentes se tratarán con mayor profundidad mas adelante.

Aunado a esto nunca se creó una reserva que cubriera las obligaciones futuras, por el contrario los fondos fueron empleados para la adquisición de inmuebles y para cubrir los gastos médicos de los afiliados.

Frente a estos problemas se realizó otra transformación en el sistema de pensiones: en mayo de 1992 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el cual complementó el sistema

---

JOSE LUIS TRUEBA LARA, "Afores bajo la lupa", Times Editores, México, 1997

público ofrecido por el IMSS y el ISSSTE, y consistía en un programa de ahorro obligatorio a través de cuentas individuales capitalizables. La cuenta de cada afiliado estaba conformada por dos subcuentas: una de retiro y una de vivienda. Los fondos de la primera subcuenta eran administrados por la Banca Comercial y eran invertidos en préstamos directos al gobierno federal, exigiendo una tasa de retorno real garantizada de al menos 2%, mientras que los recursos destinados a la subcuenta de vivienda se canalizaban al INFONAVIT. Los recursos acumulados en las cuentas individuales con sus respectivos rendimientos se entregaban a los trabajadores o a los beneficiarios cuando este o estos tenían derecho a recibir una pensión por parte del IMSS.

Este esquema SAR era regulado por la CONSAR, la cual se encargaba de determinar las reglas y procedimientos para garantizar el funcionamiento correcto del sistema.

Este sistema de pensiones estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1996, cubría invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y puede caracterizarse como un sistema de beneficios definidos. Esto significa que, los beneficios disponibles al momento del retiro se especifican por adelantado, mientras que las contribuciones se determinan mediante una fórmula actuarial buscando que sean suficientes para financiar el pago de beneficios ofrecidos. Las contribuciones, que son pagadas en forma tripartita por el gobierno, los patrones y los trabajadores, representaban el 8.5% del salario base y pasaban a formar parte de un fondo común.

La creación del SAR trajo consigo diversos problemas como lo son la duplicidad de cuentas, ya que el número de la cuenta del SAR era exactamente el mismo que el registro federal de

---

JOSE LUIS TRUEBA LARA, "Afores bajo la lupa", Times Editores, México, 1997

ALEJANDRO BONILLA GARCIA, "Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI", editorial Diana, México, 1997

contribuyentes. Por otro lado los trabajadores tenían dificultad en conocer el monto de su cuenta, además no podían escoger la institución financiera que manejaría sus recursos debido a que los patrones las asignaban de acuerdo con sus necesidades.

Como consecuencia en mayo de 1996 se publicó una nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Esta reforma busca hacer real la posibilidad de pensiones adecuadas, protegidas contra la inflación; afianzar los elementos de solidaridad social bajo un esquema de redistribución y manejo transparente de las reservas, corrigiendo las distorsiones del SAR; mejorar la relación entre el monto de las pensiones y la carrera salarial de los trabajadores; respetar los derechos de los trabajadores al momento en que se expidió la reforma y evitar los incrementos en los cargos a la nómina, así como garantizar la viabilidad financiera del sistema a largo plazo.

Con la reforma se busca fortalecer el ahorro interno nacional al proporcionar instrumentos de ahorro eficientes a la población actualmente excluida del sistema financiero; aumentará la flexibilidad del mercado laboral al establecer políticas que eviten que la población asegurada pierda sus derechos por dejar de trabajar en el sector formal de la economía y permitan la portabilidad de derechos de pensión entre los distintos sistemas de retiro, y se reducirán los impuestos medios y marginales a la nómina incentivando al empleo.

La reforma forzará los objetivos institucionales al hacer más eficiente la intervención del Estado en la provisión de pensiones, ya que combina las ventajas de la acción pública, de la

---

JOSE LUIS TRUEBA LARA, "Afores bajo la lupa", Times Editores, México, 1997

ALEJANDRO BONILLA GARCIA, "Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI", editorial Diana, México, 1997

competencia financiera y de la elección del trabajador, para que este último tenga el mejor sistema de pensiones posible.

La reforma establece un sistema de pensiones de contribuciones definidas y capitalización individual, donde los participantes reciben en su jubilación el producto de sus aportaciones (contribuciones más intereses generados), mediante la apertura de cuentas individuales a favor de cada asegurado. Dichas cuentas serán administradas por nuevas instituciones financieras de giro exclusivo denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), y los recursos serán canalizados a la inversión productiva a través de Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES).

Al cumplir los requisitos para jubilarse, los asegurados podrán adquirir una renta vitalicia o un seguro de sobrevivencia con una compañía de seguros, o bien, dejar el monto acumulado en su cuenta individual en la AFORE a fin de que esta le otorgue su pensión en la forma de retiros programados.

Adicionalmente, se modificó el esquema de operación y beneficios del seguro de Invalidez y Vida de tal forma que sea complementario al seguro de retiro. Este seguro también requiere de la intervención de las empresas aseguradoras, ya que las pensiones serán otorgadas por medio de seguros de sobrevivencia y rentas vitalicias.

Las aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se depositarán en la cuenta individual de cada trabajador, misma que constará de tres subcuentas:

- Subcuenta de retiro: a la que se canaliza 2% del salario base de cotización por concepto del SAR, con un tope máximo

de 25 salarios mínimos, y 4.5% por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, con un tope inicial de 15 salarios mínimos, que irá aumentando de manera uniforme hasta llegar a 25 en el año 2007. A estas aportaciones se suma una cuota social a cargo del Estado equivalente a 5.5% del salario mínimo del D.F. al momento de entrar en vigencia el sistema e indexado al INPC.

- Subcuenta de vivienda: constituida con una aportación patronal del 5% del salario base de cotización establecida en la Ley Federal del Trabajo.
- Subcuenta de aportaciones voluntarias, en la que el trabajador o el patrón podrán hacer aportaciones voluntarias.

Las aportaciones que se realizaban en el viejo sistema por concepto de Seguro de Invalidez y Vida y por servicios médicos para pensionados continuarán pagándose al IMSS.

El riesgo de invalidez no sólo es cubierto por el Seguro de Invalidez y Vida sino también por Riesgos de Trabajo, el cual se aplicará en los casos en que la invalidez sea provocada por circunstancias relacionadas con el trabajo. Este seguro, al igual que el de Invalidez y Vida, es proporcionado solamente por el IMSS, y la prima correspondiente es determinada a partir de una fórmula que contempla una prima de riesgo, la siniestralidad de la empresa y un factor de prima. Esta prima es revisada anualmente.

Al llegar a la edad de retiro, los trabajadores podrán recuperar el saldo acumulado en las cuentas individuales por medio de la

adquisición de una renta vitalicia con una compañía de seguros, o bien establecer un contrato de retiros programados con la AFORE que administra su cuenta. Estos seguros consisten en el pago periódico al titular de una pensión y, en caso de fallecimiento a los beneficiarios. El valor de los pagos se determinaría al momento en que el trabajador se retire y para ello se tomará en cuenta el monto depositado en su cuenta de ahorro, así como diversos factores entre los que destacan la esperanza de vida del trabajador, su estado civil y la existencia de hijos menores.

La Ley del Seguro Social garantiza una pensión mínima a los afiliados que al momento de retiro hayan cotizado por un periodo igual o mayor a 1,250 semanas, y el saldo de su cuenta individual resulte insuficiente para adquirir una renta vitalicia que le brinde al menos la pensión mínima. Esta pensión equivale al salario mínimo vigente al 1 de enero de 1997 y se actualizará trimestralmente conforme a la variación del INPC. En caso de no cubrir este mínimo de semanas de cotización, el trabajador podrá retirar todo su saldo acumulado en una sola exhibición si decide no adquirir la renta vitalicia o contratar retiros programados. Finalmente, existe la posibilidad de retiro prematuro en caso de que el trabajador acumule en su cuenta el monto necesario para comprar una renta vitalicia al menos 30% mayor que la pensión mínima.

Bajo este esquema, el beneficio al retiro dependerá del monto acumulado en la cuenta individual del trabajador, el cual a su vez será determinado por su carrera salarial y los rendimientos obtenidos por la inversión de las aportaciones.

El organismo gubernamental encargado de regular y supervisar todo lo relacionado con el sistema, es la CONSAR. Entre sus principales atribuciones se encuentran:

- La expedición de disposiciones de carácter general relativas a la operación del sistema y a la constitución, organización, funcionamiento y operación de sus participantes.
- La autorización y revocación de licencias para operar a las AFORES y SIEFORES.
- La vigilancia sobre los participantes en el sistema.
- La supervisión de las operaciones y políticas de inversión de las AFORES y SIEFORES.
- Emitir la reglamentación necesaria para el adecuado funcionamiento del sistema a paso del tiempo.

Las AFORES serán las encargadas de administrar los recursos de las cuentas individuales, aunque sólo podrán invertir los recursos provenientes de las subcuentas de retiro y de ahorro voluntario. Por su parte las SIEFORES serán las entidades financieras, de objeto exclusivo, que se dedicarán a recibir los recursos de las AFORES para invertirlos en los términos que se establezca en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Las AFORES deberán informar de manera periódica a los trabajadores el estado que guardan sus inversiones. Es importante señalar que serán los trabajadores los encargados de elegir la AFORE que manejará sus recursos.

El IMSS es el organismo encargado de recaudar las contribuciones y vigilará el oportuno cumplimiento de las obligaciones, tanto de los trabajadores como de los patrones. Los recursos correspondientes a la subcuenta de vivienda serán entregados al INFONAVIT, quien los invertirá de acuerdo a la

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA, "Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI", editorial Diana, México, 1997

legislación vigente, mientras los recursos de la subcuenta de retiro serán entregados a la AFORE elegida por el trabajador. De especial importancia para el funcionamiento del modelo operativo de recaudación, es la creación de una cuenta concentradora a nombre del IMSS y operada por el Banco de México. En esta cuenta se depositan los recursos provenientes de las aportaciones mientras se realiza su individualización. Adicionalmente, también se depositaron en esta cuenta, por un plazo máximo de cuatro años, los recursos de la subcuenta de retiro de aquellos trabajadores que aún no habían elegido una AFORE. Una vez que transcurrió este plazo la CONSAR asigna estas cuentas a las AFORES más baratas dentro de los próximos 25 años.

La reforma del sistema o plan de pensiones ha tenido repercusiones significativas en la economía mexicana y, particularmente en el sistema financiero. La experiencia internacional muestra que dentro de los principales impactos de un sistema de pensiones de capitalización individual, están el fortalecimiento del ahorro financiero y el desarrollo de los mercados de capitales debido al carácter contractual de los fondos. Ya que las obligaciones del sistema son de largo plazo, la estructura de inversión de estos recursos puedan ser canalizados a inversiones con periodos de maduración más amplios como proyectos de infraestructura y vivienda.

Con la canalización de los recursos de las pensiones al mercado financiero, se han incorporado nuevos inversionistas institucionales y se ha ampliado la variedad de instrumentos con características diversas en riesgo, rendimiento y liquidez. La expansión de las transacciones en los mercados secundarios de valores, se traduce en mejores condiciones de liquidez y una mejor formación de precios de los activos, permitiendo a los

inversionistas individuales e institucionales manejar sus carteras de forma más eficiente y con mayores alternativas para administrar los riesgos asociados a las circunstancias cambiantes del mercado y la economía.

Las carteras de los fondos de pensiones están reguladas a través del régimen de inversión, de manera que las inversiones sean más seguras y con un perfil de rendimiento de largo plazo. Por otra parte, los fondos de pensiones se convierten en un mecanismo poderoso de innovación financiera, incrementando la actividad de los mercados de capitales. Por una lado, la población que no tenía acceso a estos mercados ahora participa por medio de su fondo de pensión, al mismo tiempo se abren oportunidades para la colocación de los valores por parte de empresas de diverso tamaño y sector de actividad económica. Por su plazo y comportamiento, las inversiones de los fondos de retiro pueden canalizarse convenientemente a la adquisición de títulos accionarios del sector privado, lo que tiende a fortalecer la base de capital de la economía, asignando recursos a través del mercado hacia los proyectos con mejores expectativas de crecimiento y de rentabilidad. Al tener un mercado de capitales desarrollado las oportunidades de financiamiento de las empresas aumentan.

En el sistema o plan de pensiones actual, el asegurado cede sus derechos sobre el monto acumulado en su cuenta individual a una compañía de seguros, a cambio de una pensión vitalicia para él y sus beneficiarios. El trabajador podrá elegir entre varias compañías de seguros que compiten a través de beneficios y servicios ofrecidos. Las compañías deberán calcular pensiones y constituir reservas de acuerdo a rendimientos y tablas de mortalidad fijadas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF). La inclusión del sector asegurador en este esquema del Seguro Social abrió un nuevo ramo para el mismo,

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA, "Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI", editorial Diana México, 1997

así como mayores oportunidades de mercado al abarcar a un nuevo segmento de la población, el cual ya sea por su nivel de ingreso o bien por falta de información no tenía acceso a los seguros privados.

## EL CASO DE BRASIL

No podemos perder de vista que en todo el mundo se está tratando de reformar los sistemas de pensiones casi al mismo tiempo: en Puerto Rico, en Brasil, en Francia, en Austria, se han registrado protestas masivas de los trabajadores contra la intención de limitar al máximo posible el derecho a las pensiones. Esto hace pensar que se trata de una iniciativa que viene de alguna instancia que está por arriba de los gobiernos de los países, por ejemplo, el Banco Mundial.

Estas reformas se han dado como consecuencia de diversos problemas, por ejemplo lo que ha pasado en Estados Unidos y en Inglaterra con los fondos de pensiones invertidos en las bolsas de valores.

“Sobre Inglaterra, una noticia del periódico *Financial Times* del 17 de marzo de 2003 dice: "La posición financiera de los fondos de pensión británicos se deterioró sustancialmente desde mediados de los '90. La razón es simple: los aportes de los trabajadores fueron invertidos en acciones, bonos y otros papeles que cayeron sustancialmente de valor. Entonces, cada año se ensancha la brecha entre lo que se debe pagar a los jubilados y pensionistas y el valor de las inversiones de los fondos de pensión". Según el *Financial Times*, esa brecha fue estimada en 85 mil millones de libras esterlinas (142 mil millones de dólares).

En Estados Unidos está pasando lo mismo. Según *Merrill Lynch*, una prestigiada casa de bolsa, “hasta 346 fondos de firmas de ese país corren el riesgo de no tener suficiente dinero para afrontar sus compromisos con los participes por culpa de la caída de las acciones de compañía en las que han invertido. En total, a los fondos de pensiones podrían faltarles 640 mil millones de dólares.”<sup>1</sup>

En Brasil se han conjuntado muchos factores que han obligado al su gobierno a reformar su sistema, pero principalmente el fracaso del mismo se debe a una aplicación incorrecta de los sistemas financieros.

Algunas propuestas de reforma se presentaron ante la Cámara de Diputados de Brasil, las cuales han sido aprobadas parcialmente, ya que la situación política del país ha impedido un cambio integral del sistema financiero.

El sistema financiero brasileño continúa utilizando el sistema de reparto anual para cubrir los gastos generados por el pago de pensiones, situación insostenible ya que este régimen no genera reservas matemáticas que cubran este beneficio. Aunado a esto “en el sistema brasileño muchos de los jubilados no contribuyeron para sus pensiones, siendo los actuales trabajadores los que las sustentan.”<sup>2</sup>

“Dos características distinguen a Brasil. En contraste con la mayoría de los países más desarrollados, la proporción de la población cubierta por el sistema de pensiones es más reducida y los beneficios más restringidos. Más allá de ello, existe una marcada desigualdad entre el régimen general de pensiones,

---

<sup>1</sup> CASTILLEJA LEYVA MA. GLORIA, “Análisis y redacción de los apuntes de Cálculo Actuarial Modelos Dinámicos”, Facultad de Ciencias, UNAM.

<sup>2</sup> CARLOS TORIO, “... y también Brasil”, *Reforma*, 30/06/03

válido para todos los trabajadores del sector privado, y los regímenes especiales de los servidores públicos.”<sup>3</sup>

En Brasil no existía una edad mínima de jubilación hasta la reforma efectuada en agosto del 2003 por lo que “en 1997, quince mil personas se jubilaron antes de alcanzar los 40 años.” Además “por largos años los funcionarios del sector público se han jubilado con 25 años de trabajo, mientras que los del sector privado a los 35 años.”<sup>4</sup> Lo anterior trae graves problemas financieros, ya que mientras más jóvenes se retiren los trabajadores ya sean públicos o privados, más años tiene que soportar el sistema el pago de su pensión.

“En Brasil el sistema era muy ventajoso para una minoría y gravoso para el resto. Muchos jubilados se retiran con el sueldo máximo que ganaron durante los últimos años. Eso es justamente lo que aprovechan las clientelas que nombran a sus adeptos en puestos muy bien remunerados para otorgarles retiros suntuosos.”<sup>5</sup>

“Algunos funcionarios retirados del sector público tienen pensiones que orillan los 25 mil dólares, mientras que los jubilados más humildes reciben entre 45 y 62 dólares por mes.”<sup>6</sup>

Las altas prestaciones otorgadas a los funcionarios incrementa el pasivo que se debe cubrir con las cuotas de los trabajadores activos, las cuales no son proporcionales a los gastos generados año con año, lo que propicia un déficit que cada vez aumenta más.

---

<sup>3</sup> FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, “Reforma de pensiones en Brasil: ojo con los efectos colaterales”, Reforma, 08/06/03

<sup>4</sup> JOSE PIÑERA, “Los Vagabundos”, Economía y Sociedad, 21/01/99

<sup>5</sup> DANIEL DROSDOFF, “Tras 500 años de vida Brasil mira al futuro”

<sup>6</sup> “Reforma Lula el sistema de retiros”, El Diario de Hoy, El Salvador, 11/08/03

“Además el servidor público tiene una serie de beneficios como la posibilidad de jubilarse con el último salario y la capacidad de transferir (como el caso de los militares) la jubilación para las hijas solteras (hay cientos de casos donde las jóvenes prefieren vivir en amasiato y no casarse, para seguir recibiendo la pensión).

La gravedad del déficit público del sistema de previsión social enfrenta otro problema: menor tasa del crecimiento del PIB y aumento del desempleo y la informalidad que afecta los ingresos del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS).”<sup>7</sup>

Otro problema que enfrenta el sistema es el envejecimiento poblacional y el aumento en la expectativa de vida porque con el tiempo la relación de trabajadores activos y pasivos se va a emparejar y con mayor razón las generaciones futuras no podrán hacer frente a los gastos generados por las pensiones.

Estas características son producto de una falla estructural al utilizar el sistema de reparto para cubrir beneficios de largo plazo, cuando este es formulado para solventar beneficios de corto plazo. Al quebrar la relación entre contribuciones y beneficios, el sistema de reparto crea estímulos para que la población intente minimizar lo que aporta al sistema y maximizar lo que obtiene de este.

“El gobierno ha intentado, sin éxito, establecer el sistema de capitalización, bajo el argumento de que el sistema público está quebrado, mientras que el sector privado funciona perfectamente.”<sup>7</sup>

Se han propuesto modificaciones a las reglas de cálculo del beneficio “principalmente con la introducción del factor pensionario, permitió establecer la siguiente relación entre los

---

<sup>7</sup> CARLOS TORIO, “... y también Brasil”, Reforma, 30/06/03

cuatro términos de la ecuación del sistema de pensiones: cuanto mayor sea el tiempo de trabajo, mayores serán las contribuciones y menor sea el tiempo del usufructo esperado del beneficio, entonces mayor será el valor de la jubilación.

Para el cálculo del valor medio de las contribuciones, es posible destacar el 20 por ciento de los menores salarios de contribución. Junto con la eliminación de privilegios descabellados, la nueva regla posibilita cortar la trayectoria de crecimiento descontrolado de los déficits del sistema general, sin que se viole el derecho adquirido.”<sup>8</sup>

“El sector financiero apoyado por el Fondo Monetario Internacional exigieron que el Estado se volviese en contra de los trabajadores para reducir gastos con un doble propósito: pagar los intereses de la deuda externa y oxigenar el mercado de capitales con los Fondos de Pensión que, “complementarán” (según el gobierno), “reemplazarán” (según los afectados) al sistema.”<sup>9</sup>

El presidente actual de Brasil, Luis Ignacio Lula da Silva, propuso una reforma al sistema en la cual con el propósito de cumplir con el principio de régimen universal y obligatorio se intenta “otorgar algún tipo de cobertura provisional a los 40 millones de brasileños que nunca pudieron aportar ni un real a costa del sacrificio de otros, ya que a los jubilados que perciben más de 400 dólares mensuales se les descontará un 11 por ciento de la diferencia.

La edad mínima exigida para la jubilación de los funcionarios aumentará de ahora en adelante, todo funcionario estatal (federal, provincial o municipal) que se retire sólo tendrá derecho a recibir una jubilación igual al salario que se percibía si (en caso de ser

---

<sup>8</sup> FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, “Reforma de pensiones en Brasil: ojo con los efectos colaterales”, Reforma, 08/06/03

<sup>9</sup> JUAN GAUDENZI, “Brasil ya tiene sistema de pensiones”

mujer) acredita, por lo menos, 55 años de edad y 30 años de contribución y por lo menos de 60 años de edad y 35 de aportes (en el caso de los hombres). Además deberá haber trabajado al servicio del Estado no menos de 29 años, 10 de los cuales en la misma área o función.

En la práctica el derecho a la jubilación “integral” (igual al salario percibido en activo) resulta una ficción porque para poder ejercerlo, el empleado público deberá realizar una “contribución definida” a un Fondo de Pensión (el Estado aporta otro tanto) cuyos rendimientos dependerán de la ruleta financiera privada. Así el trabajador no tiene garantizado a futuro un “beneficio definido”. Si por los altibajos del mercado financiero resulta que esos rendimientos son menores de lo previsto, el monto de su jubilación disminuirá.”<sup>10</sup>

“Las viudas y viudos de trabajadores públicos recibirán pagos de pensiones completos para salarios de hasta 792 dólares sin descuentos.

El Tesoro pagará en su totalidad las pensiones hasta un valor máximo equivalente a 370 dólares. Los beneficios superiores sufrirán un recorte del 50 por ciento sobre el monto que exceda el límite máximo.”<sup>11</sup>

También “se introdujo un reajuste salarial igual para los trabajadores activos y los pensionados, medida que no cubrirá en esos términos a los nuevos trabajadores, tanto públicos como privados, que tendrán un régimen especial con un tope de una pensión de hasta 857 dólares.”<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> JUAN GAUDENZI, “Brasil ya tiene sistema de pensiones”

<sup>11</sup> “Alertan en Brasil crisis por pensiones”, Reforma, 18/07/03

<sup>12</sup> Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones FIAP, “En Brasil, reforma provisional comienza a analizarse en el Congreso”

Todas esas normas regirán solamente para los trabajadores que sean contratados por el Estado después de la aprobación de la reforma.

Los actuales servidores tendrán derecho a jubilarse con beneficios por un valor equivalente al salario que recibían cuando trabajaban y serán beneficiados por los reajustes concedidos a los funcionarios en actividad.

“El plan busca bajar el déficit de la seguridad social quitando beneficios a empleados públicos.

Brasil ha discutido la reforma del sistema por dos años. Los analistas afirman que la reforma es clave para reducir el abultado déficit del sistema, una gran carga fiscal para un país que soporta una deuda de 250 mil millones de dólares.

El año pasado el sistema costó 18.600 millones de dólares a las arcas públicas equivalente a 4.3 por ciento del PIB.

El gobierno ha dicho que la reforma le permitiría ahorrar ese monto en dos décadas.”<sup>13</sup>

Las reformas al sistema se han dado en medio de una tumultuosa situación política, ya que según el Partido de los Trabajadores PT, el presidente Lula, desea modificar el sistema para ganar el favor de los sindicatos y el resto de los miembros de la coalición gubernamental.

La reforma efectuada en Brasil era más que necesaria, pero no es suficiente para detener el camino hacia la bancarrota, que se continúan poniendo parches al sistema de reparto anual con el propósito de brindar un beneficio que no le corresponde, en lugar

---

<sup>13</sup> REUTERS, “Cámara de diputados termina votación, reforma pensiones en brasil”

de cambiar de régimen financiero e implementar el de capitalización para la creación de una reserva.

Desafortunadamente este paso no se ve que pueda ser inmediato debido a que es difícil y costoso, además, algunos sectores de la sociedad tratarán de aplazarlo tanto como puedan, ya que sus intereses se ven afectados con el cambio.

## CAPITULO VII

### REFORMAS DE LOS SISTEMAS O PLANES DE PENSIONES EN PAISES AMERICANOS

Las reformas de los sistemas o planes de pensiones en América Latina se han llevado a cabo en un contexto caracterizado por desequilibrios internos, deudas externas importantísimas, deudas internas abrumadoras, déficit educacional, déficit sanitario, inflación, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, desempleo, subempleo y crecimiento del empleo informal y de baja productividad así como lamentables fenómenos de corrupción.

Ante todos estos problemas que son abordados con mayor o menor éxito en los diferentes países, las reformas de los sistemas o planes de pensiones frecuentemente analizadas fuera de su contexto, más aún, es considerada como un pre-requisito para acceder a niveles más avanzados de modernidad y desarrollo económico y la resolución de buena parte de los problemas económicos. En cierta forma es un "re-descubrimiento" de relaciones económicas y financieras que ha sido evidente para los especialistas desde la creación de los primeros regímenes de jubilaciones y pensiones en el mundo.

Los diagnósticos de los sistemas o planes de pensiones iniciales en América Latina por lo general coinciden en señalar los siguientes problemas:

- Coexistencia de múltiples sistemas con privilegios y baja o nula cobertura para los más pobres.
- Escasa generación de empleo productivo o generación de incentivos.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

- Descenso en la relación de contribuyentes a beneficiarios.
- Evasión y/o retrasos en el pago de las contribuciones.
- Absorción de los saldos y reservas actuariales por los presupuestos gubernamentales.
- Bajos retornos en las inversiones.
- Débil relación entre las contribuciones y los beneficios.
- Excesivos costos administrativos y baja eficiencia.

Un rasgo característico de las reformas de fin de siglo en América Latina se esperen resultados sobresalientes e inclusive espectaculares, independientemente de los insumos que se le provean, tanto en materia de resolución de los problemas heredados de los sistemas previos como en otros campos de la economía y de las finanzas.

Una de las expectativas más enraizadas es la que la adopción de uno u otro sistema o régimen financiero brindaría, mayor orden, soluciones a los problemas mencionados y jubilaciones "decentes" aún cuando los salarios en la vida activa del afiliado no lo sean o inclusive cuando la vida activa esté llena de pasos por el desempleo o la informalidad.

El análisis de los procesos de reforma en América Latina hace evidente que éstos no han sido ajenos a los procesos políticos y que como cualquier otro proyecto de su magnitud, el diseño final ha sido producto más de las condiciones políticas prevalecientes que de un minucioso proceso actuarial.

Baste para confirmar lo anterior, recordar que varios de los cálculos y reglamentos precisos de diversos proyectos y leyes de reforma se efectuaron posteriormente a la reforma y en muchos casos, aún se requiere iniciar las evaluaciones que permitan

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

conocer las proyecciones a largo plazo tanto del equilibrio financiero como de la carga de los sistemas para el Estado.

Por otro lado, varios países han debido incluir la reforma de los sistemas o planes de pensiones y la estructura de los mismos como parte de compromisos financieros internacionales, lo que inevitablemente ha reducido el margen de equilibrio entre los objetivos sociales y los objetivos económicos y naturalmente ha ubicado los procesos de reforma con mayor responsabilidad en los ministerios de finanzas, economía o en ministerios creados *ex profeso*, que en los ministerios de trabajo o de previsión social, o que en las propias instituciones de seguro social.

Así como en los tres períodos iniciales de gestación de los sistemas todos los países latinoamericanos siguieron modelos europeos, estas reformas de fin de siglo han contado en todos los casos como propuesta inicial con la reforma efectuada en Chile en 1981, por lo que se le ha considerado como un nuevo paradigma. El juego de las fuerzas políticas han brindado mayor o menor espacio al análisis científico de la reforma y de ahí su diversidad, más que de la similitud o diferencia entre las condiciones demográficas, económicas, financieras o laborales de los diferentes países y las observadas en Chile.

La falta de representación política de los grupos tradicionalmente excluidos de los sistemas o planes de pensiones como son trabajadores agrícolas, trabajadores del sector informal, a cuenta propia, etcétera, ha originado que éstos no hayan sido considerados en los procesos de reforma en forma alguna, salvo que se les presenta la posibilidad de acceder voluntariamente al nuevo sistema. Por otro lado, para la mayoría de estos grupos tradicionalmente excluidos de los sistemas o planes de pensiones,

el problema no es tanto la posibilidad legal de acceder o no a los nuevos o antiguos sistemas, sino la existencia misma de los recursos y mecanismos para su inserción.

En el otro lado del espectro político se encuentran los grupos de muy importante representación política como lo son tradicionalmente militares, electricistas, telefonistas, petroleros, magisterio y las propias instituciones de seguro social, que frecuentemente cuentan con sistemas privilegiados de pensiones, financiados fundamentalmente con aportes fiscales y que han sido excluidos, al menos hasta la fecha, de los procesos de reforma.

Con frecuencia en los análisis de las reformas de los sistemas o planes de pensiones en América Latina, se pone un énfasis especial en los aspectos colectivos o individuales de los sistemas de seguridad social, como si todos los individuos tuviesen acceso a ellos y, por lo tanto, sin considerar que los aspectos colectivos no incorporan a toda la colectividad ni que los aspectos individuales no son asequibles a todos los individuos.

Otro aspecto que frecuentemente ha sido pasado por alto en la reformas de los sistemas o planes de pensiones ha sido la diferencia entre las necesidades y posibilidades de los individuos y el cambio de éstas a través de la vida. 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 ingresos 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.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones. Crónica y Reflexiones"

Las reformas que se han efectuado en América Latina se han realizado con mayor o menor participación social, de tal manera que en Argentina, Colombia, Uruguay y México las reformas de los sistemas o planes de pensiones se han efectuado en un contexto de consulta, discusión y negociación entre los copartícipes sociales.

En los casos de las reformas en Chile y Perú, los procesos han sido decididos al más alto nivel.

En el caso de El Salvador, la reforma del sistema o plan de pensiones fue trabajada con mucha reserva, por lo que el proceso de análisis y consulta con los copartícipes sociales fue extremadamente limitado. Al respecto, el Código del Trabajo establece que "...el Consejo Superior del Trabajo será consultado obligatoriamente sobre toda iniciativa de uno de sus constituyentes (empleadores, trabajadores y Gobierno) en materia social...". Sin embargo, dicha consulta pareciera no haberse hecho previa a la adopción de la Ley de Reforma.

Con respecto a los procesos de reforma en los países que aún no la han concluido y que podría marcar el inicio de una saludable tendencia, se puede señalar que se ha puesto un mayor énfasis en el trabajo y consulta previo a la reforma entre los copartícipes sociales.

De esta manera, Costa Rica ha efectuado una importante reforma de sus sistemas especiales y ha propiciado una serie de encuentros y reuniones con el fin de analizar y enriquecer su proyecto de reforma a nivel nacional que considera, por primera vez en América Latina, una complementación gradual de su

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

régimen colectivo de capitalización parcial con uno capitalización individual.

En Brasil, se aprobó una reforma al sistema o plan de pensiones centrada en el ordenamiento y racionalización del régimen vigente y en el fortalecimiento y de los regímenes complementarios. La OIT apoyó el proceso de búsqueda de consenso mediante seminarios y reuniones tripartitos. Sin embargo, las discusiones finales fueron llevadas a cabo en el Parlamento.

En Colombia, la aprobación de la nueva Ley de Seguridad Social, dentro de la cual se enmarca la reforma del sistema o plan de pensiones, surgió como una solución de compromiso ante la imposibilidad de obtener el consenso en torno a alguna de las alternativas presentadas que consistían en la modernización y capitalización del régimen colectivo o en su sustitución por un régimen de cuentas individuales. El consenso se obtuvo finalmente para dar cabida a las dos propuestas y dejar a los participantes la posibilidad de optar.

En Honduras se ha desarrollado un estudio sobre la situación y las posibilidades de reforma que conjuntamente con los elementos técnicos, ha propiciado la consulta y consideración de los copartícipes sociales. El proyecto, desarrollado con la colaboración de la OIT, se encuentra en su fase final y se espera constituya la base para una eventual reforma consensuada.

En Panamá se llevó a cabo un proyecto de valuación financiera y actuarial integral de la Caja de Seguros Sociales y de elaboración de cuentas nacionales de la seguridad social. El proyecto se desarrolló con participación tripartita en la que se encuentran

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

representados los trabajadores, los empleadores, la propia Caja de Seguros Sociales, el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Trabajo. El apoyo técnico está siendo brindado por la OIT. En Paraguay se han realizado estudios y diagnósticos exhaustivos que comprendieron a todos los programas de protección social y se realizaron consultas con los interesados relacionadas con un proyecto de gran similitud con las reformas previas orientadas a la capitalización individual.

En la República Dominicana, por medio de un Decreto Presidencial, se creó la Comisión Tripartita de Reforma de la Seguridad Social (COTRESS). Dicha Comisión es presidida por el Secretario de Estado de Trabajo y cuenta con la participación del Director del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS); el Secretario Técnico de la Presidencia; por tres representantes de los empleadores: dos designados por el Consejo Nacional de la Empresa privada (CONEP) y uno por la unión Nacional de Empleadores; y por tres representantes de los trabajadores, designados por las confederaciones de trabajadores mayoritarias. La COTRESS ha contado igualmente con el apoyo técnico de la OIT y ha sometido a la consideración del Ejecutivo un proyecto de Ley Marco de la Seguridad Social que se encuentra bajo estudio.

En Venezuela, el Ejecutivo decidió la creación de un Ministerio de Estado para la Reforma de la Seguridad Social que adicionalmente al desarrollo de proyectos técnicos con especialistas de varios países e instituciones y con la colaboración técnica de la OIT, ha llevado a cabo un continuo proceso de consulta entre los copartícipes sociales y las dependencias de gobierno involucradas en el proceso.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

## TIPOS DE RIESGOS Y DE BENEFICIOS

El análisis de los riesgos a los que debe responder todo sistema o régimen financiero y la forma de abordarlos de las reformas de los sistemas o planes de pensiones en América Latina, es sin duda un pre-requisito para el cabal conocimiento de sus implicaciones.

Independientemente de la estructura que tenga el sistema o plan de pensiones, los participantes están expuestos a una serie de riesgos de la vida, del empleo y de la economía.

Los dos riesgos de la vida que mayor impacto tienen en los sistemas o regímenes financieros son la mortalidad y la invalidez. La mortalidad entre los participantes activos les impide llegar a la edad de retiro, pero genera por lo general una pensión derivada a los supervivientes.

Estos dos riesgos son similares para participantes del mismo sexo y edad, pero varían considerablemente entre las edades y entre los sexos. El diseño de cualquier sistema de pensiones debe considerar explícitamente estas diferencias para evitar un trato discriminatorio o inequitativo.

Hay riesgos o contingencias del empleo o del entorno laboral que tienen un impacto decisivo en los sistemas o regímenes financieros: desempleo, alta rotación, paso a la informalidad, salarios bajos, carrera salarial desfavorable (frecuentemente por educación y entrenamiento y capacitación insuficientes) o "bonificación" de los salarios. Bajo cualquier sistema o plan de pensiones, una baja densidad de cotización resulta inevitablemente en un beneficio reducido.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

Todos los sistemas o planes de pensiones deben evolucionar en el contexto de las estructuras propias de cada país. La vinculación entre las estructuras económicas y los sistemas o planes de pensiones se dan en la actualidad en América Latina por el nivel de empleo formal, el nivel de la inflación, las tasas reales de interés y las oportunidades de inversión.

## DISTRIBUCION COLECTIVA DE RIESGOS

Los sistemas o regímenes financieros iniciales se basaron en una distribución colectiva de los riesgos de la vida, del empleo y de la economía mediante la utilización de la técnica del seguro, la que frecuentemente es sobre-simplificada como un simple ejercicio de subsidios cruzados. La distribución colectiva del riesgo permite, en principio, extender la cobertura del régimen a colectivos que no podrían ser protegidos de otra forma.

El financiamiento de un sistema o régimen financiero con distribución colectiva del riesgo, puede ser con acumulación o no de reservas y mediante contribuciones o recursos fiscales. La acumulación de reservas puede ser de capitalización colectiva total o una amplísima gama de niveles de capitalización colectiva intermedia. La capitalización colectiva en este tipo de sistemas tiene tanto la función actuarial (cobertura del riesgo) como la financiera (reducir los niveles de cotización mediante la generación de rendimientos) y la económica (incrementar el ahorro nacional y fomentar la inversión productiva).

Los participantes a este tipo de sistemas o regímenes financieros tienen la característica de asegurados y mantienen esta característica a lo largo de su vida laboral.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

Cabe subrayar que en todos los países latinoamericanos, sin excepción, que han efectuado sus reformas de sistemas o regímenes financieros, los riesgos de invalidez y muerte son cubiertos distribuyendo el riesgo entre todos los participantes.

En América Latina, al inicio de los procesos de reforma se contrapusieron las ventajas e inconvenientes por un lado de los regímenes de distribución colectiva del riesgo con los regímenes individuales en los que cada participante asume su riesgo y se asumía automáticamente que los regímenes de distribución colectiva debían ser sin capitalización. Esto evidentemente es una sobre-simplificación y el debate no-capitalización colectiva versus capitalización individual no tiene sentido ya que a nivel colectivo, la capitalización parcial o total puede ser una opción que puede considerarse sobre todo, si el modelo económico lo requiere.

## AUSENCIA DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

La mayoría de los países desarrollados ofrecen la posibilidad de que los individuos asuman individualmente los riesgos de coberturas adicionales, una vez que se ha participado obligatoriamente en regímenes de distribución colectiva de los riesgos o en regímenes de distribución por grupos de los riesgos.

Todas las reformas efectuadas en América Latina han considerado que los participantes asuman en individual, parcial o totalmente los riesgos y bajo ciertas condiciones de elegibilidad ofrecen una garantía estatal. De esta forma se ha sustituido la técnica actuarial del seguro por la técnica financiera del ahorro y del consumo individual. Dentro de esta técnica financiera, el

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

participante ahorra durante su vida activa y consume durante su vida pasiva o de jubilación.

Los montos acumulados mediante el ahorro tienen las funciones financieras y económicas pero no la función actuarial y por lo tanto, los participantes a este tipo de regímenes no cuentan con la característica de asegurados.

Una de las justificaciones que se han esgrimido en favor de que cada participante asuma sus propios riesgos, ha sido el deterioro de la relación entre activos y pasivos en los sistemas de pensiones. Al respecto, cabe hacer varias reflexiones.

En primera instancia, es indudable que en América Latina, a excepción de Argentina, Cuba y Uruguay, la supuesta maduración demográfica no ha sido la principal causa del deterioro de la relación activo/pasivo, sino más bien la falta de activos que intervienen en dicha relación por muchas causas: exclusión legal, multiplicidad de regímenes, desempleo, subempleo, e informalidad. En toda América Latina el sector más dinámico en creación de puestos de trabajo ha sido el sector informal de la economía. La tasa de crecimiento del número de pensionados, dada por los cambios en la esperanza de vida, no ha sido compensada por la tasa de crecimiento del empleo formal y participante a los sistemas de pensiones.

En segunda instancia, la relación activos/pasivos, a nivel nacional no cambia por la naturaleza la distribución de los riesgos entre los individuos. La relación activo/pasivo cambia por la posibilidad de acceso legal y práctico a los sistemas y por la creación de empleos "participantes" a los sistemas de pensiones.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

En última instancia, en un sistema en el que cada participante asume su riesgo, no hay duda de que "su relación" demográfica será, en el mejor de los casos, de 1 participante por 1 jubilado o pensionado.

El límite de 1 a 1 es un límite teórico ya que en la práctica si bien los participantes tienen asegurado que una vez que sean jubilados o pensionados tienen la garantía de permanecer en esa categoría, ninguno tiene la garantía de que será participante activo al régimen durante toda su vida laboral.

## TIPOS DE BENEFICIOS

Independientemente de cual sea la decisión de cada país en cuanto a la distribución de los riesgos vinculados con el desarrollo de los sistemas de pensiones, éstos pueden ser de beneficio definido o de contribución definida.

Si el régimen es de beneficio definido, se deberá calcular periódicamente el nivel de las contribuciones para mantener su equilibrio. En esta forma se privilegia la suficiencia del beneficio para alcanzar su objetivo.

Inversamente, si el régimen es de contribución definida, el nivel del beneficio es indefinido hasta que se haga efectivo. En esta opción se privilegia la limitación del gasto hasta un cierto nivel.

La estructura de la mayoría de los sistemas o regímenes financieros de los países desarrollados considera diferentes alternativas para distribuir los riesgos y para que el beneficio total sea compuesto por uno o varios componentes de beneficio definido y uno o varios componentes de contribución definida.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

En otros términos, han logrado combinar técnicas de seguro colectivo con técnicas de ahorro individual.

En América Latina, se han recurrido a diferentes mezclas, inclusive dentro de los propios regímenes. Cabe señalar que debido a que las reformas se han llevado a cabo sobre regímenes en marcha, los jubilados y pensionados de los regímenes previos han mantenido su beneficio definido y los nuevos tendrán una combinación de beneficio definido (Pensión Básica Universal PBU) en Argentina o el primer pilar del Uruguay) y de contribución definida o simplemente de contribución definida.

La reforma efectuada en Chile consideró como beneficios para el régimen de contribución definida a las ya conocidas rentas vitalicias e introdujo un nuevo beneficio denominado "Retiro Programado". En el caso de las rentas vitalicias, los riesgos son corridos por las compañías de seguros, mediante previo pago y para lo cual constituyen reservas técnicas actuariales. En el caso del Retiro Programado, el riesgo es asumido enteramente por el beneficiario quien continúa pagando comisiones a la administradora.

En ambos tipos de beneficio, existe una diferenciación en cuanto a los beneficios que reciben las participantes femeninas ya que para el cálculo de las rentas vitalicias como los retiros programados se utilizan tablas de mortalidad diferenciadas por género. Al ser la esperanza de vida mayor para las mujeres, su beneficio es reducido ya que se supone durará más. Esta reducción no es practicada por los regímenes de distribución colectiva del riesgo ya que la distribución considera las diferentes mortalidades por edad y por género.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

Es importante subrayar que desde la reforma efectuada en Chile en 1981, a excepción del Uruguay, así como los proyectos que se discuten actualmente en Costa Rica, Honduras y República Dominicana, que sólo consideran rentas vitalicias, todas las reformas han introducido tanto el Retiro Programado como la Renta Vitalicia dentro de sus opciones de beneficio. Probablemente lo más sorprendente es que ningún país ha introducido una nueva opción de beneficio.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA Y ALFREDO H. CONTE-GRAND, "Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y Reflexiones"

## CAPITULO VIII

### SISTEMA O REGIMEN DE REPARTO ANUAL

Cuando se trata de riesgos que se cubren con prestaciones a corto plazo, como los subsidios por enfermedad o maternidad, el sistema financiero generalmente aceptado es el reparto anual, que por su antigüedad es tan igual como la historia del seguro.

Los riesgos que dan lugar a las prestaciones de corto plazo no se aumentan en forma decisiva con la edad, ni supone largos periodos de cotización. Por lo tanto el régimen de reparto anual establece un equilibrio financiero estricto entre los ingresos por cotizaciones y los egresos por obligaciones.

El régimen consiste en tomar el ejercicio financiero de un año y con base a las experiencias de realización de los siniestros considerados y de sus respectivos costos, se estima lo que se gastará durante el año en el cubrimiento de las prestaciones repartiéndose en forma anticipada entre los expuestos al riesgo durante el ejercicio o entre sus salarios.

La prima neta por asegurado en por ciento de su salario se calcula en la siguiente forma:

$$PNPS = PBPS + GA$$

Donde:

PBPS es igual a la prima bruta en por ciento del salario

GA es igual al porcentaje de gastos de administración

La prima bruta en por ciento del salario se calcula así:

$$PBPS = \frac{NAER \times NPAP \times CPAP}{SPA}$$

Donde:

NAER es igual al número de asegurados expuestos al riesgo

NPAP es igual al número promedio anual de prestaciones

CPAP es igual al costo promedio anual de las prestaciones

SPA es igual al salario promedio anual

En la práctica se considera PBPS, con un pequeño excedente para la formación de una reserva y así evitar las fluctuaciones y contingencias que pueden desequilibrar el método de financiamiento, dar origen a egresos extraordinarios y consecuentemente producir cambios frecuentes en las sucesivas primas periódicas.

Como un ejemplo de éste régimen se señala cómo se calcula las prestaciones en especie (asistencia médica). La unidad generadora de los costos de asistencia médica es la consulta externa cuyas cifras incluyen el efecto del número de familiares dependientes del asegurado.

NA es igual al número de asegurados

NPCA es igual al número promedio de consultas promedio por asegurado

CPUC es igual al costo promedio de una consulta

SPAC es igual al salario promedio anual de cotización

Para estimar el costo promedio de una consulta puede calcularse el costo promedio de cada hora – médico de consulta, tomando en cuenta sólo los costos directos (honorarios del médico, personal paramédico), sino también los costos indirectos (remuneración al

personal administrativo correspondiente a éste rubro, los costos del material de curación, amortización y depreciación de mobiliario y equipo, entre otros).

Luego se establecen el número de consultas por hora médico que dividirá el costo promedio para obtener el costo promedio por consulta.

Como se observa en el cálculo de la PBPS, su determinación es muy simple. Sin embargo, es necesario señalar el análisis que sobre éste método financiero hace el Act. Shoebaum. Según su criterio, la situación económica que vive el país incide fundamentalmente en el equilibrio financiero del régimen.

Supone primero una época de prosperidad económica que produce los siguientes efectos:

- Restricción de la desocupación o sea aumento del empleo, incremento por consiguiente de las jornadas y de los turnos de trabajo.
- Aumento en los salarios individuales y en el volumen de los mismos.
- Aumento en el número de los asegurados.
- Disminución de los egresos por causa de la aceleración en el proceso de reactividad provocada por la demanda de trabajo.
- Ligero aumento en las erogaciones por causa del mayor número de expuestos al riesgo.

La combinación de estos efectos produce pequeños aumentos en las erogaciones en el “numerador” permanece constante o aumenta poco y el “denominador” crece considerablemente, el

cociente, esto es la prima de cubrimiento del seguro, baja notablemente respecto a las primas normales calculadas actuarialmente. El resultado, es pues, antinatural porque equivale a producir los aportes en una época en la que los trabajadores, los empresarios y la economía general del país pueden soportar mayores cargas.

Examinando ahora el caso, contrario, es decir una época de depresión económica sucede lo siguiente:

- Baja de la tasa de intensidad de ocupación, reducción en las jornadas y en los turnos de trabajo. Disminución en el importe de los salarios y su volumen total.
- Disminución del número de asegurados.
- Incremento de los egresos por la aceleración en la exigencia de los derechos a recibir las pensiones en curso de pago.

El crecimiento de la frecuencia de los siniestros y por ende el de las erogaciones por una parte, el inusitado decrecimiento en el valor de los salarios y en el número de asegurados por la otra, producen considerable aumento en el valor de la prima, hecho también contradictorio: pues en una economía temporalmente debilitada se exige mayores aportes financieros para el cubrimiento de Seguro.

En resumen, en el primer caso se disminuye la carga, en una situación favorable y en el segundo caso se aumenta la prima en una situación económica desfavorable, efectos ambos antinaturales respecto a las finalidades que persigue el Seguro Social.

En un principio el sistema de reparto anual fue destinado a la cobertura de los llamados riesgos de corto plazo, pero hoy día desempeña un papel importante en el seguro de pensiones. Esto es válido en particular para los regímenes que han perdido en gran parte sus reservas a consecuencia de la guerra y de la inflación y que se acercan a un estado estacionario relativo, tanto demográfico como financiero.

En un régimen de seguro de pensiones que acaba de ser creado; la prima de reparto, siendo casi nula durante el primer año, aumentará lentamente hasta estabilizarse después de un largo período de maduración. Sin embargo, este proceso se acorta en la medida en que el régimen toma en cuenta periodos anteriores para el derecho a la pensión, a favor de las personas que hayan alcanzado una edad más o menos alta durante la puesta en vigor de este régimen.

En el momento de la aplicación del sistema de reparto anual en el seguro de pensiones, cada una de las generaciones activas existentes debe, satisfacer las cargas de las pensiones de las generaciones precedentes, esperando que algún día sus propias pensiones sean cubiertas por las generaciones futuras.

La mayoría de los sistemas de los países desarrollados se financian por este método, ya que han alcanzado una estabilidad demográfica relativa y consecuentemente la población cubierta en un año es muy similar a la del año siguiente. Los problemas de desempleo y de bajo crecimiento económico y en algunos casos de excesos en los beneficios pactados en las etapas de menor desarrollo, han propiciado que aún estos países desarrollados se encuentren en la actualidad ante importantes retos, similares al del resto de las actividades económicas.

---

THULLEN P., "Técnicas Actuariales de Seguridad Social", Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes". Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

En la instrumentación de este régimen financiero antes de la maduración demográfica y financiera del sistema, resulta difícil financiar la segunda etapa sin contar con reservas actuariales o técnicas adecuadas.

A continuación se muestra un cuadro que resume las ventajas y desventajas que presenta este régimen o sistema financiero:

VENTAJAS	INCONVENIENTES
1. Escasos procesos para el cálculo de la cuota	1. Hace una previsión muy pequeña
2. Cuota reducida en los primeros años	2. La cuota crece si el riesgo es creciente.
3. No requiere conocer la edad del asegurado	3. No dispone de fondos de inversión
4. No detrae fondos al sistema económico	4. No ofrece garantía económica a los cotizantes ni a los pensionistas en cuanto al cobro de su pensión en el futuro.
5. Permite un reajuste de cuotas y prestaciones anualmente	5. Tiene poca solvencia económica.
6. Tiene escasa incidencia el tipo de interés	

---

THULLEN P., "Técnicas Actuariales de Seguridad Social", Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes". Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

Para determinar actuarialmente la prima  $P_t$  del año  $[t, t+1]$  será determinado entonces de modo que:

$$P = \frac{\int_t^{t+1} D[B(\partial)]d\partial}{\int_t^{t+1} D[S(\partial)]d\partial}$$

En donde:

$A(t)$  = función de los ingresos en primas o cotizaciones

$\int_t^{t+1} A(t)dt$  = ingreso total en cotizaciones en el intervalo  $[t, t+1]$

$S(t)$  = base global de cálculo de las cotizaciones referidas a la unidad de tiempo.

$P_t$  = prima o tasa de cotización, por unidad de la base de cálculo de las cotizaciones, en el tiempo  $t$ .

Así tenemos que:  $A(t) = P_t S(t)$

$B(t)$  = función de los gastos  $\int_t^{t+1} B(t)dt$  = gastos directos totales durante el intervalo de tiempo  $[t, t+1]$ .

De esta manera tenemos que:

$\int_t^{t+1} D[A(\partial)]d\partial$  = suma de los ingresos en primas de los sobrevivientes en el periodo  $[t, t+1]$ .

$P \int_t^{t+1} D[S(\partial)]d\partial$  = suma de las cotizaciones de los sobrevivientes en el periodo  $[t, t+1]$  por la prima del año  $t$ .

---

THULLEN P., "Técnicas Actuariales de Seguridad Social", Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes". Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

$\int_t^{t+1} D[B(\partial)]d\partial =$  suma de los gastos generados durante el periodo  $[t, t+1]$  por los sobrevivientes.

Si se admite que los gastos y los ingresos se reporten uniformemente durante todo el año, entonces se puede renunciar al factor de descuento o, según el caso, de capitalización de la ecuación anterior, de modo que:

$$P \int_t^{t+1} D[S(\partial)]d\partial = \int_t^{t+1} D[B(\partial)]d\partial$$

Despejando  $P_t$  de la ecuación obtenemos:

$$P = \frac{\int_t^{t+1} D[B(\partial)]d\partial}{\int_t^{t+1} D[S(\partial)]d\partial} = \frac{\text{gastos del año}}{\text{suma de salarios asegurados}}$$

El sistema de reparto anual raramente es aplicado en esta forma pura, pero con frecuencia está vinculado a la formación de una reserva de liquidez relativamente modesta, destinada a absorber eventuales fluctuaciones accidentales.

---

THULLEN P., "Técnicas Actuariales de Seguridad Social", Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes". Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

## **CAPITULO IX**

### **SISTEMA O REGIMEN DE CAPITALIZACION COLECTIVA**

El método de capitalización colectiva sirve para financiar las prestaciones del ramo de vejez, invalidez, cesantía y muerte.

Consiste en un equilibrio actuarial entre el valor de todos los ingresos y el de todos los egresos futuros, conformando, una sola colectividad que comprende no sólo a la generación actual, sino también a la futura.

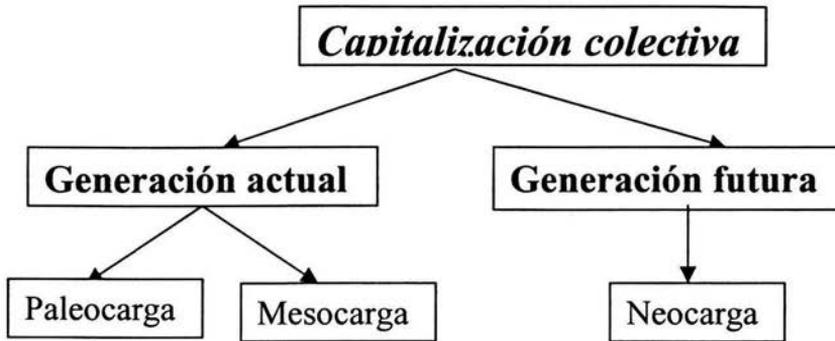
La generación actual abarca a todas las personas que quedan automáticamente cubiertas al ponerse en vigilancia una ley de seguridad social.

Por lo tanto al instalarse, la ley se tendrá una gran cantidad de personas de diferentes edades, en las cuales los de edades avanzadas constituyen pasivos actuariales mayores y disponen de poco tiempo como activos.

El costo de sus pensiones representará en consecuencia un alto porcentaje de sus salarios.

La idea de formar una sola colectividad para llegar a un equilibrio actuarial implica que esta generación inicial transfiera parte de las cargas financieras a las generaciones futuras.

Al utilizar el método de capitalización colectiva se puede incluir tres subcolectividades de personas “paleocarga”, “mesocarga” y “neocarga” en las generaciones inicial y futura según el siguiente diagrama:



Al efectuarse una valuación se tendrá que la generación se subdivide en los activos y jubilados; viudas, huérfanos, inválidos, etc., constituyendo estos últimos una paleocarga que en vista de la imposibilidad de que paguen una prima única de renta toca resolverlo con base a los principios de solidaridad social, moral, entre otros.

El mesocarga de la generación inicial está conformado por las personas activas en edad avanzada (entre los 40 y 64 años) para los cuales la prima individual sería muy alta, comparando con la prima más baja de las personas pertenecientes a las generaciones futuras y que están conformando la neocarga.

Por lo tanto, el principio en el que se asienta este sistema es el de la solidaridad social en el tiempo e igual para cualquier edad, sexo, condición social y peligrosidad de trabajo. Se concretiza esta solidaridad al trasladarse carga e ingresos entre todas las generaciones actuales y futuras que dará como resultado una disminución de la prima.

La prima media general se calcula en por ciento del salario. Es más ventajoso que calcularla con valores absolutos, pues de esta forma se propicia un incremento de la prima acorde con el costo de la vida.

Para la determinación de su prima, llamada “prima media general” se considera un período largo y una población asegurada cuantiosa para que pueda operar la ley de los grandes números, bajo la siguiente ecuación:

$$PMG = \frac{PA + PF}{SA + SF}$$

Donde:

PMG es igual a la prima media general

PA es igual al valor actuarial de las prestaciones de la generación actual

PF es igual al valor actuarial de las prestaciones de la generación futura

SA es igual al valor actuarial de los salarios de la generación actual

SF es igual al valor actuarial de los salarios de las generaciones futuras.

El valor actuarial de las prestaciones es el valor de un capital que invertido a una cierta tasa de intereses, alcanza para pagar dichas prestaciones hasta la total extensión del derecho.

El sistema de capitalización colectiva basándose en prima media general, corresponde en teoría, mejor al postulado de la estabilidad de la cuota y a la idea de la solidaridad, pues los asegurados que ingresarán en el futuro a edades bajas contribuyen

a la cobertura de los derechos de los asegurados que ingresaron al seguro en el día de su implantación.

Si la generación actual se asegurara por sí sola para una determinada renta de vejez, invalidez, cesantía o muerte, el valor actuarial de las prestaciones, dividido por el valor actuarial de los salarios de la misma generación, daría como resultado una prima menor a la anterior, digamos de un 4%.

Sin embargo, al crear una sola colectividad de todos los asegurados y al obligarles a pagar una sola cotización que es igual al valor actual conjunto de las prestaciones de la generación inicial y de las generaciones futuras dividido entre el valor actuarial de los salarios de las mismas generaciones, daría como resultado una prima promedio digamos como el 52%. Por lo tanto la prima media general se encontraría limitada entre las primas de las generaciones futuras iniciales.

#### PRIMA FUTURA < PRIMA MEDIA < PRIMA ACTUAL

La prima media general, necesariamente conduce a una capitalización o sea a la construcción de una reserva técnica porque la valuación actuarial de este sistema contempla tanto los compromisos que tiene el Seguro Social con las pensiones en curso de pago como las expectativas de los derechos potenciales de la generación actual y de las generaciones futuras.

El sistema supone que las reservas sean invertidas y produzcan un rendimiento medio no inferior a la tasa actuarial considerada en la ecuación de equilibrio financiero. La acumulación de capital en las reservas, si bien hace posible una política de inversión en beneficio del país, puede ser susceptible de un mal manejo por

influencias políticas y además estar sujeto a las desvalorizaciones monetarias.

Para la formación de la reserva influye el hecho de que los egresos por prestaciones no se inician inmediatamente, sino que necesitan de un período de espera para adquirir el derecho a éstas. Además, el volumen de las prestaciones en por ciento de los salarios crece lentamente hasta alcanzar teóricamente al menos, después de un período relativamente largo (de acuerdo a condiciones demográficas y económicas del país) un nivel constante o período estacionario.

El período estacionario se encontrará en el momento que fallezca el último sobreviviente de la primera generación de pensionados, si el crecimiento del número de asegurados, es natural debido al crecimiento natural de la población.

El costo anual será creciente porque el número de las prestaciones concedidas se incrementa cada año, al aumentarse las pensiones concedidas a las de los años anteriores. Su costo en por ciento del salario se estabilizará en el período estacionario, al eliminarse completamente la primera generación (personas grandes) sobre el nivel válido para las nuevas entradas.

En caso de financiar las prestaciones de vejez, cesantía, invalidez o muerte, mediante un régimen de repartición la prima calculada en por ciento de salario para cada año crecerá hasta llegar el período estacionario, donde se estabilizará aún cuando las cotizaciones y prestaciones sigan creciendo.

El sistema de capitalización colectiva se calcula sin que exista diferencia en cuanto al sexo, edad o cualquier otra característica.

La Reserva Técnica que se genera es la mayor reserva actuarial posible dentro de los sistemas.

Para el sistema de capitalización, es válida la siguiente ecuación:

$$\Pi = \frac{\int_0^{\infty} D[B(\tau)]d\tau - V_0}{\int_0^{\infty} D[S(\tau)]d\tau}$$

En donde:

$V(t)$  = reserva al tiempo  $t$ .

$S(t)$  = base global de cálculo de las cotizaciones referidas a la unidad de tiempo.

$\Pi$  = prima o tasa de cotización, por unidad de la base de cálculo de las cotizaciones, en el tiempo  $t$ .

$B(t)$  = función de los gastos  $\int_t^{t+1} B(t)dt =$  gastos directos totales durante el intervalo de tiempo  $[t, t+1]$ .

Si el tiempo  $t_0 = 0$  coincide con el inicio del seguro, casi siempre se tendrá que  $V_0 = 0$ .

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA, "Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI", editorial Diana, México, 1997

THULLEN P., "Técnicas Actuariales de Seguridad Social", Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes". Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

Por lo que:

$$\Pi = \frac{\int_0^{\infty} D[B(\tau)]d\tau}{\int_0^{\infty} D[S(\tau)]d\tau}$$

Cabe señalar que la mayoría de los Sistemas de jubilación y pensiones en los países nacieron considerando en sus legislaciones el Sistema de Capitalización Colectiva, pero desafortunadamente en la aplicación de este sistema hubo muchos errores y malentendidos. Uno de los principales errores fue el de olvidar que se trata de un sistema y de unos beneficios al largo plazo y que los excedentes de cada uno de los años en las primeras etapas de operación no eran utilidades, sino remanentes afectos a reservas técnicas.

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA, "Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI", editorial Diana, México, 1997

THULLEN P., "Técnicas Actuariales de Seguridad Social", Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes". Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

## CAPITULO X

### SISTEMA O REGIMEN DE COBERTURA DE CAPITALES CONSTITUTIVOS

El régimen de reparto de capitales de cobertura es un sistema que tiene un carácter intermedio entre el de reparto anual y el de capitalización colectiva. Se utiliza principalmente en el financiamiento de las pensiones del seguro de riesgos profesionales.

El cálculo de la prima en por ciento de salario, se efectúa fijando las cotizaciones de cada ejercicio, comparando su monto con los “valores constitutivos” que son las cantidades que sirven para garantizar el pago periódico de una prestación.

En el régimen de reparto de capitales de cobertura se consideran como “egresos anuales” los valores constitutivos de las pensiones y sobre esta base se calcula la prima al relacionarlo con los ingresos o cotizaciones que conforman el volumen anual de salarios.

$$\text{PPS} = \frac{\text{Valores de los capitales constitutivos}}{\text{Salarios}}$$

PPS es igual a la prima del por ciento del salario.

El sistema adoptado está de acuerdo a la naturaleza de los riesgos profesionales que dan origen a los siniestros que pueden ocurrir inmediatamente después de que la institución asume el riesgo, implicando de esta manera un desequilibrio económico, sino que prevé un mínimo de capitalización.

En el régimen, al hacer participar las pensiones, se está garantizando que las empresas en donde se produjo el siniestro paguen la pensión completa a través de los valores constitutivos. Lo que no pasaría en el régimen de reparto anual en el cual después de cierto tiempo pagarían las pensiones correspondientes a siniestros anteriores solamente las que cotizaron en ese momento.

El conjunto de valores constitutivos es lo que forma la reserva técnica que servirá para garantizar el servicio de las prestaciones.

Durante los primeros años los ingresos serán mayores a los egresos, porque se cobra una cotización calculada considerando como egresos del año los valores constitutivos de las pensiones, pero en la realidad el egreso efectivo constituye el pago de las pensiones.

A medida que transcurre el tiempo, la situación se invierte porque cada vez se acumulan más pensiones en curso de pago, correspondiente a pensionados de años anteriores y de ese mismo año, lo que aplica que el egreso real llegue a ser mayor a los valores constitutivos de las pensiones concedidas en el propio año.

Por lo tanto, este régimen supone la constitución de reservas técnicas para la cobertura de las pensiones en curso de pago y consecuentemente la presencia de un sobrante, no significa la existencia de un superávit financiero que se le puede invertir indiscriminadamente.

Por las características del régimen de reparto de capitales de cobertura y por la necesidad de cubrir rápidamente los siniestros, la inversión de las reservas en caso de hacerlo deberán ser efectuadas en un menor tiempo y con liquidez.

Los asegurados considerados como base para el cálculo de estos métodos, conforman un colectivo abierto de personas que con sus aportes compensan el egreso por el pago de pensiones, manteniendo así una prima más o menos constante.

Es más, cuando se tiene un crecimiento de los salarios, como la prima se obtiene en por ciento del salario, el régimen a pesar de mantener una prima constante recibirá en cada período mayores ingresos.

La valuación actuarial de las pensiones dentro de este sistema financiero debe cumplir dos objetivos:

- La estimación del valor capital (capitales constitutivos) de todas las prestaciones periódicas correspondientes a siniestros sucedidos antes de la fecha de valuación.
- La comparación de dicho valor capital con el monto de la correspondiente reserva técnica constituida (contabilizada en el pasivo del balance contable) a la fecha de la misma, indicando si hay déficit o superávit actuarial.

De acuerdo con los resultados, que evidentemente son una función de la siniestralidad se pueden rediseñar y calcular los niveles de cotización de equilibrio y, sobre todo, las acciones de prevención para evitar la frecuencia y la gravedad de los siniestros.

---

Biblioteca del Centro Iberoamericano en Seguridad Social C.I.E.S.S.

ALEJANDRO BONILLA GARCIA, "Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI", editorial Diana, México, 1997

En este Sistema financiero cada uno de los períodos de cobertura tiene de nuevo duración de un año; además se pone la condición de que la reserva al final de un año sea igual a la suma de los capitales constitutivos de las pensiones en curso, incluyendo los valores actuales de las prestaciones que, eventualmente, tendrán su origen en esas pensiones. Las reservas al final de los años  $[t-1, t]$  y  $[t, t+1]$  son por lo tanto iguales a las reservas  $V(t)$  y  $V(t+1)$  de los pensionados y la prima misma se obtiene con la ecuación:

$$V(t+1) = e^{\int_t^{t+1} \delta(\lambda) d\lambda} V(t) + P \int_t^{t+1} S(\tau) e^{\int_t^{\tau} \delta(\lambda) d\lambda} d\tau - \int_t^{t+1} B(\tau) e^{\int_t^{\tau} \delta(\lambda) d\lambda} d\tau$$

En donde:

$V(t)$  = reserva al tiempo  $t$ .

$S(t)$  = base global de cálculo de las cotizaciones referidas a la unidad de tiempo.

$P_t$  = prima o tasa de cotización, por unidad de la base de cálculo de las cotizaciones, en el tiempo  $t$ .

Así tenemos que:  $A(t) = P_t S(t)$

$B(t)$  = función de los gastos  $\int_t^{t+1} B(t) dt =$  gastos directos totales durante el intervalo de tiempo  $[t, t+1]$ .

$e^{\int_t^{t+1} \delta(\lambda) d\lambda} =$  factor de capitalización

---

ALEJANDRO BONILLA GARCIA, "Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI", editorial Diana, México, 1997

THULLEN P., "Técnicas Actuariales de Seguridad Social", Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes". Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

Así tenemos que:

$e^{-\int_t^{t+1} \delta(\lambda) d\lambda} V(t) =$  valor presente de la reserva del año t.

$P \int_t^{t+1} S(\tau) e^{-\int_t^{\tau} \delta(\lambda) d\lambda} d\tau =$  valor presente de la prima del año t, por la suma de las cotizaciones del periodo [t, t+1].

$\int_t^{t+1} B(\tau) e^{-\int_t^{\tau} \delta(\lambda) d\lambda} d\tau =$  valor presente de los gastos generados en el periodo [t, t+1].

De tal forma que:

$$P = \frac{V(t+1) + \int_t^{t+1} B(\tau) e^{-\int_t^{\tau} \delta(\lambda) d\lambda} d\tau - e^{-\int_t^{t+1} \delta(\lambda) d\lambda} V(t)}{\int_t^{t+1} S(\tau) e^{-\int_t^{\tau} \delta(\lambda) d\lambda} d\tau}$$

$$P = \frac{\text{valor actual de nuevos riesgos del año}}{\text{suma de salarios asegurados del año}}$$

Para este efecto, se relaciona el valor actual de los nuevos riesgos y los salarios con un mismo instante.

Por lo tanto se puede considerar a  $P_t$  como la prima de cobertura de los valores actuales de los riesgos nuevos que vienen durante el año.

---

THULLEN P., "Técnicas Actuariales de Seguridad Social", Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes". Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

Biblioteca del Centro Iberoamericano en Seguridad Social C.I.E.S.S.

En conclusión, para el seguro de accidentes del trabajo, el método de cobertura de capitales constitutivos es considerado como el más adecuado. Este método se utiliza por la misma naturaleza de los riesgos profesionales, no tiene tiempos de espera ni oscilaciones provocadas por crisis económicas o por epidemias, la cuantía de las prestaciones no se agravan con el tiempo y la probabilidad de accidentarse no depende esencialmente de la edad del asegurado.

---

THULLEN P., "Técnicas Actuariales de Seguridad Social", Regímenes de las Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

Biblioteca del Centro Iberoamericano en Seguridad Social C.I.E.S.S.

## CONCLUSIÓN

En la conclusión de este trabajo de tesis es haber planteado el punto de vista de que no es necesario cambiar los sistemas o regímenes financieros ortodoxos o clásicos, ya que estos parten de la técnica actuarial que genera los recursos necesarios que deben depositarse en un fondo de reservas y utilizarse única y exclusivamente en el pago de prestaciones y/o beneficios para el que fue creado.

Sin necesidad de que se modifiquen o cambien los sistemas o regímenes financieros ortodoxos, es indispensable que las reformas basadas en la revisión y/o transformación de los planes o sistemas de pensiones, logren su objetivo desde el punto de vista político, económico, administrativo y social que se tienen con la reciente demanda de cambios de la seguridad social.

Lo anterior se desprende de que en el ámbito mundial, la reciente proliferación de reformas a los Sistemas o Planes de Pensiones es consecuencia de una serie de problemas, como:

- Coexistencia de sistemas o regímenes financieros.
- Excesivos gastos de administración.
- Escasa generación de empleo.
- Desproporción entre la población activa y la pasiva.
- Evasión y retraso del pago de contribuciones.
- Absorción de saldos y reserva.
- Bajos retornos en la inversión de fondos de pensión.
- Envejecimiento de la población.
- Aumento de la esperanza de vida.
- Políticas cambiantes de los gobiernos.

Implicando, entre otras, las siguientes iniquidades:

- Un trabajador que cotizó durante varios años. pero no pudo continuar haciéndolo hasta los 60 o 65 años, no tiene derecho a una pensión y pierde todas sus aportaciones.
- Los trabajadores que aportaron durante toda su vida laboral tienen derecho a una pensión casi idéntica al que reciben quienes sólo cotizaron durante 10 años. No existe aun relación proporcional entre lo que se entregó al sistema o plan de pensiones y lo que se percibe como jubilación.
- Las pensiones no reflejan el monto de los salarios percibos durante la vida laboral, ya que para definir su monto sólo se toman en cuenta los salarios de los últimos cinco años y sufren el impacto inflacionario.
- El trabajador carece de la posibilidad de realizar aportaciones adicionales a su fondo de retiro a fin de obtener una mayor pensión.

En conclusión, en esta tesis el planteamiento es que:

1. No se deben cambiar los sistemas o regímenes financieros ortodoxos.
  - a. Ya que éstos se encuentran en función de la correcta aplicación de la técnica actuarial basada en los cálculos de probabilidad y estadística y que ha funcionado en países industrializados que tienen una sana aplicación de la seguridad social.

2. Lo que debe plantearse son nuevas modalidades financieras.
  - a. Para salvaguardar el fondo de pensiones y/o reservas, y así erradicar todos los vicios financieros, económicos, administrativos y políticos que son los verdaderos causantes de que los sistemas o planes de pensiones no funcionen bajo estas condiciones.
3. El tener siempre presente el marco legal de cada país.
  - a. Las modalidades financieras, así como las reformas a los planes o sistemas de pensiones, deben lograr la realización de los objetivos de tener los suficientes recursos para el pago de prestaciones y/o beneficios. A la vez, que el fondo de pensiones y/o reservas se mantenga y ejerza única y exclusivamente para el pago de prestaciones y/o beneficios, para el cual ha sido acumulado.
4. El garantizar la correcta aplicación de la técnica actuarial.
  - a. Los sistemas o regímenes financieros ortodoxos vigentes a la fecha, garantizan bajo su técnica actuarial que no hay necesidad de retomar el implantar otro tipo de sistemas o regímenes ya que éstos, aplicados correctamente, brindan la posibilidad de otorgar universalidad, equidad y calidad

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

AMESCUA ORNELAS NORAHENID

“Nueva Ley del Seguro Social”

Editorial Sicco, México, 1998,

ANDER EGG EZEQUIEL

“Diccionario de Trabajo Social”

Editorial Ateneo, México, 1982

BELARMINO BERJON

“Regímenes Actuariales Financieros y Fondos de Garantía”

Revista Iberoamericana de Seguridad Social, oct- sep, 1997

BONILLA GARCIA ALEJANDRO

“Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI”

Editorial Diana, México, 1997

CASTILLEJA LEYVA MARIA GLORIA

“Desarrollo de la Seguridad Social en Países Americanos”

“Análisis y Redacción de los apuntes de Cálculo Actuarial  
Modelos Dinámicos”

Fac. Ciencias, UNAM

Biblioteca del Centro Iberoamericano en Seguridad Social  
C.I.E.S.S.

GARCIA FLORES MARGARITA

“La Seguridad Social y la Población Marginada en México”

UNAM, México, 1989

MORALES MARTINEZ ROBERTO

“La Planeación en las Instituciones de Seguridad Social”, XII  
Asamblea General de la Conferencia Interamericana de  
Seguridad Social

Fondo de Cultura Económica, 1980

NOVOA GAMAS JULIO FRANCISCO

“Sistemas Financieros” Tesis

Facultad de Ciencias, UNAM, 2002

RUIZ DURAN CLEMENTE

“Sistemas de seguridad Social en el Siglo XXI”

Editorial Diana, México, 1997

THULLEN P.

“Técnicas Actuariales de Seguridad Social, Regímenes de las  
Pensiones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes” Organización  
Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1974

TRUEBA LARA JOSE LUIS

“Afores bajo la lupa”

Times Editores, México, 1997

## **ARTICULOS**

BONILLA GARCIA ALEJANDRO Y CONTE-GRAND  
ALFREDO H.

“Las Reformas de los Sistemas de Pensiones, Crónica y  
Reflexiones”

DROSDOFF DANIEL

“Tras 500 años de vida Brasil mira al futuro”

FIAP (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones)

“En Brasil, reforma provisional comienza a analizarse en el Congreso”

GAUDENZI JUAN

“Brasil ya tiene sistema de pensiones”

MADRID RAUL L.

“Entender la profusión de los sistemas de pensiones”

REUTERS

“Cámara de diputados termina votación, reforma pensiones en Brasil”

## **ARTICULOS PERIODISTICOS**

- EL ECONOMISTA

“Quita Consar derecho a desistirse”

Velásquez Mayoral Carlos

13 de mayo del 2003

- EL FINANCIERO

“Anticipan reestructuración en la rama de rentas vitalicias”

Cacho López Yalín

17 de febrero del 2003

“Los fondos que operan bonos de mercados emergentes imantan inversiones”

Bloomerg

31 de marzo del 2003

“El envejecimiento poblacional obliga a reforzar los sistemas de pensiones”

Sandoval Rafael

31 de marzo del 2003

“Común duplicidad de cuentas en las Afore”

Cacho López Yalín

7 de mayo del 2003

“Práctica común, compra ilegal de información de afiliados al IMSS”

Cacho López Yalín

15 de mayo del 2003

“Gobierno obligado a completar las pensiones de trabajadores”

Cacho López Yalín

26 de mayo del 2003

- LA JORNADA

“El gobierno se quedó con \$19 mil 500 millones de fondos de pensiones”

Zúñiga Juan Antonio y Cardoso Víctor

6 de mayo del 2003

“Ganaron las Afore mil 465.5 millones de pesos en 3 meses”

Zúñiga Juan Antonio y Cardoso Víctor

7 de mayo del 2003

“Más de \$50 mil millones de fondos de pensión apuntalan a empresas”

Zúñiga Juan Antonio y Rodríguez Israel

26 de mayo del 2003

“Nueva Movilización contra el plan de pensiones del gobierno en Francia”

AFD, DPA y Reuters

26 de mayo del 2003

“Fondos de pensión, seguros: Prieto”

González Amador Roberto

28 de mayo del 2003

“Francia: el choque de dos visiones de la vida”

Almeyra Guillermo

1 de junio del 2003

“Unas 40 mil empresas se financian con las cuotas que retienen al Infonavit e IMSS”

Rodríguez Israel

2 de junio del 2003

“Diferencia de 151% entre las Afore en cobro de comisiones, revela Consar”

Zúñiga Juan Antonio

2 de junio del 2003

“En 47 años 35% de la población en edad laboral será mayor de 65 años: Conapo”

Notimex

2 de junio del 2003

- REFORMA

“Reforma de pensiones en Brasil; ojo con los efectos colaterales”

Cardoso Fernando Enrique

8 de junio del 2003

“Ahogan pensiones finanzas públicas”

Sarabia Ernesto

30 de junio del 2003

“Obligan pensiones reforma al ISSSTE”

Reforma/Redacción

30 de junio del 2003

“Pensiones padecen envejecimiento”

Bugarin Inder, Delgado Mónica, Acosta Jesús y Méndez Luis

30 de junio del 2003

“El tamaño de los pasivos”

Quintana Enrique

30 de junio del 2003

“... y también Brasil”

Torio Carlos

30 de junio del 2003

“Quintuplica IMSS sus pensionados”

Fuentes Víctor

1 de julio del 2003

“Descartan presiones en finanzas públicas”

De la Torre Hugo

1 de julio del 2003

“Piden elevar edad de retiro”

De la Torre Hugo y Sánchez Antonio

1 de julio del 2003

“Las pensiones y el agua tibia”

Quintana Enrique

1 de junio del 2003

“Alertan en Brasil crisis por pensiones”

18 de julio del 2003

- EL UNIVERSAL

“Pensiones, un futuro incierto”

Darío Ibarra

3 de septiembre del 2003

- ECONOMIA Y SOCIEDAD

“Los Vagabundos”

Piñera José

21 de enero de 1999

- EL DIARIO DE HOY, EL SALVADOR

“Reforma Lula el sistema de retiros”

11 de agosto del 2003