

142  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE QUIMICA**



**EXAMENES PROFESIONALES  
FAC. DE QUIMICA**

**COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE  
PENSIONES EN AMERICA LATINA**

**Trabajo Monográfico de Actualización  
Que para obtener el título de  
INGENIERA QUIMICA**

**p r e s e n t a**

**LAURA ELENA RUBIO SUASTEGUI**



**México, D. F.**

**1997**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**JURADO ASIGNADO:**

<b>PRESIDENTE</b>	<b>PROF. PADILLA DE ALBA JOSÉ LUIS</b>
<b>VOCAL</b>	<b>PROF. PÉREZ SANTANA ERNESTO</b>
<b>SECRETARIO</b>	<b>PROF. IÑIGUEZ HERNANDEZ ALEJANDRO</b>
<b>1er. SUPLENTE</b>	<b>PROF. GÓMEZ VELASCO HECTOR MARCELINO</b>
<b>2do. SUPLENTE</b>	<b>PROF. RODRÍGUEZ RIVERA FERNANDO DE JESÚS</b>

**SITIO DONDE SE DESARROLLO EL TEMA: FACULTAD DE  
QUÍMICA**

**ASESOR. ALEJANDRO IÑIGUEZ HERNANDEZ**



---

**SUSTENTANTE: LAURA ELENA RUBIO SUÁSTEGUI**



---

## **DEDICATORIAS.**

**A mis Padres.**

**Porque gracias a su apoyo y confianza he podido lograr una de las metas más importantes en mi vida.**

**Con la promesa de seguir siempre adelante siguiendo los valores que siempre me han inculcado.**

**Claudio, Lorena, Sergio, Juan Luis, Enrique, Javier y demás amigos no de menor aprecio.**

**Con quienes compartí una de las mejores etapas de mi vida, con alegrías, desvelos, apoyo, preocupaciones y todo lo que encierra el concepto de amistad.**

**Familia Elizondo Fajardo.**

**Por la amistad, hospitalidad y cuidados que me han brindado incondicionalmente.**

**A mi Asesor y Sinodales.**

**Por su apoyo y constancia hacia este trabajo.**

**A mis profesores.**

**De quienes aprendí el valor del estudio.**

**Y demás familiares y amigos por los momentos que hemos compartido juntos.**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE</b>	
1. El nuevo Sistema de pensiones en Chile	5
2. Afiliación, Cotizaciones y Cobertura	6
3. Los cotos del Sistema de AFP	7
4. La Rentabilidad del Fondo y de las cuentas de capitalización individual	9
5. La función estatal	12
6. Diferentes enfoques	13
6.1. El papel de los empresarios	13
6.2. El papel de los trabajadores	14
7. El monto de las pensiones futuras	16
<b>CAPITULO II: ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ARGENTINA</b>	
1. La crítica de los sistemas tradicionales de previsión social	18
2. La propuesta de la Nueva Ortodoxia Previsional	19
3. El caso Argentino	20
3.1. Construcción y maduración del sistema	20
3.2. Crisis patrimonial del Sistema Nacional de Previsión Social	21
3.3. Crisis de integración social y la Reforma	25
4. La Reforma	26
5. La Reforma Previsional Argentina	31
5.1. La luz de los postulados de la NOP	31

### **CAPITULO III: ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN URUGUAY.**

1. Antecedentes	38
2. Aspectos Demográficos y Organización Institucional	38
3. El Banco de Previsión Social	39
4. Prestaciones de Activos	39
4.1. Asignaciones familiares	39
4.2. Subsidio por maternidad	40
4.3. Subsidio por enfermedad	40
4.4. Subsidio por desempleo	40
5. Servicios Asistenciales	40
5.1. Maternidad	40
5.2. Seguros de enfermedad	40
5.3. Prestaciones de pasivos	40
5.4. Servicios Sociales del BPS	41
6. Antecedentes de la Legislación Uruguaya.	41
7. Decenio de los setentas	41
8. Desfinanciamiento del Sistema y el Decenio de los Noventa	42
9. Problemas de la Normatividad vigente	43
10. Preámbulo del Cambio	44
11. El Nuevo Sistema Previsional	46
12. Características del Nuevo Sistema	46
13. Prestaciones por Invalidez, Vejez y Supervivencia	49
14. Sueldo Básico Jubilatorio	50
15. Régimen de Jubilación por Ahorro individual obligatorio	50
16. Gestión	52

### **CAPITULO IV: ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO.**

1. Ahorro y Seguridad en México	53
2. Seguro de enfermedades y maternidad y seguro de salud para la Familia	53
3. Reforma al financiamiento y la Evaluación	58
4. Sistemas de Pensiones del IMSS	61
5. Ahorro para la vejez y Cesantía en edad avanzada	62
6. Seguro de Invalidez y Vida	64
6.1. Gastos medico de pensionados	66
6.2. Financiamiento al desempleo	66

6.3. Derechos adquiridos	66
6.4. Consistencia del Sistema	66
7. Forma de pago de la Pensión	69
7.1. Ahorro Interno	69
8. Seguro de Riesgos de Trabajo	74
9. Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales	76

## **CAPITULO V: NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO.**

1. Normatividad del Nuevo Sistema de Pensiones	79
2. SAR.	79
2.1. Aportaciones Voluntarias	80
2.2. Situaciones de retiro	80
2.3. Rendimientos de la subcuenta	80
2.4. Comisiones	80
3. Motivos del Cambio	81
4. La Nueva Ley del Seguro Social	81
4.1. Ramos de aseguramiento obligatorio	81
4.2. Salario base de cotización y cuotas de aportación	82
5. Administración de las cuotas y de las Aportaciones	82
5.1. Flujo de aportaciones	83
5.2. Cuenta individual	83
5.3. Pensiones por riesgos de trabajo invalidez y vida	83
6. Requisitos para obtener las prestaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez	84
6.1. Cesantía en edad avanzada	84
6.2. Vejez	84
6.3. Pensión mínima garantizada	84
6.4. Garantía implícita de rentabilidad	84
6.5. Renta Vitalicia	85
6.6. El proceso de una renta vitalicia	85
6.7. Retiro programado	85
6.8. Respeto a los derechos adquiridos	85
7. La ley del sistema de ahorro para el retiro	85
7.1. Facultades e integración de la CONSAR	86
7.2. Regulación de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro	87
8. Afores y Siefores	87

8.1. Las Afores	87
8.2. Las Siefores	87
8.3. Régimen de comisiones de las afores	88
9. Régimen de inversión de las siefores	89
10. Prospectos de información de las siefores	89
11. Base de datos nacional del Sar y empresas operadoras	90
12. Revocación de autorizaciones y concesiones	90
13. Conflictos de interés y concentración de mercado	90
14. La cuenta individual y los planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva	91
14.1. La supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro	91
14.2. Sanciones administrativas en materia de los sistemas de ahorro para el retiro	91
14.3. Delitos especiales en materia de los sistemas de ahorro para el retiro	92
14.4. Procedimiento de conciliación y arbitraje	92
14.5. Disposiciones generales de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	92
14.6. La cuenta concentradora	92
14.7. Disposiciones reglamentarias de los sistemas de ahorro para el retiro	93
15. Reglamento de la ley de los sistemas de ahorro para el retiro	93
15.1. Disposiciones de carácter general	94
CONCLUSIONES	97
ANEXOS	103
BIBLIOGRAFÍA	110

## INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

Las Administradoras de Fondos son empresas privadas que han desarrollado estrategias de ventas diferentes dependiendo de las circunstancias de cada país. La organización y planeación de estas empresas son similares por lo cual nos damos cuenta que este sistema se pueda reproducir de una forma sencilla.

Los sistemas de seguridad social son desde hace algún tiempo objeto de un intenso debate que forma parte de las estrategias económicas y sociales e incluso políticas de cada país.

Siguiendo muy de cerca la experiencia chilena emprendida hace 16 años, en algunos países de América Latina se han puesto en marcha sistemas de previsión social sustentables en el largo plazo, que sustituirán a los viejos modelos, los cuales en su momento contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de los diferentes países.

Empero por diferentes motivos y circunstancias en el transcurso del tiempo sufrieron un paulatino agotamiento, que se manifiesta en la disminución del pago de pensiones a los trabajadores, lo cual se empieza a manifestar en un claro descontento de la población hacia estos sistemas.

Por lo cual se da un cambio, este sistema esta basado en mejorar la economía del país, dando una pensión digna y justa a cada trabajador.

Es útil hacer un recuento de las características y de la evolución efectiva de las administradoras de fondos de pensiones en los diferentes países, ya que nos permite reflexionar sobre los elementos que deberían de orientar a la legislación sobre las AFORE en México.

La empresa juega un papel muy importante en esto ya que el tiene que analizar las ventajas y desventajas de las diferentes administradoras para poder dar un apoyo a sus empleados. Tomando en cuenta la ideología del trabajador mexicano, se piensa que los trabajadores van a decidir por influencia, la administradora que manejará sus fondos, no importando que la decisión es individual.

Como empresa los puntos de análisis serían los siguientes:

- ¿Cómo afectará a mi empresa este sistema?
- ¿Qué repercusiones tendrá sobre la economía del país?
- ¿Qué ventajas y desventajas tiene el trabajador?
- ¿Incrementará la carga de trabajo de mi empresa?
- ¿Por qué es importante estar enterado?
- ¿Afectará mi plusvalía?

En el Capítulo I: Se analiza el Sistema de previsión Social de Chile que se implementa en 1981. Creando las AFP que son Administradoras de Fondos de Pensiones.

En Chile se acepta el concurso de bancos para que puedan ser AFP, con la crisis de 1982-1984, debido a la quiebra de la mayoría de ellos, la Ley se los prohíbe con la excepción de los grupos financieros extranjeros. Actualmente se están discutiendo las condiciones bajo las cuales pueden hacerlo, con lo que evita la inequidad de los tratamientos de los bancos nacionales contra los extranjeros.

Se inician el sistema con 12 AFP, tres de las cuales representaban 74% del total de los activos de los fondos. Se desconcentra actualmente. En 1994 representan el 53%.

Las comisiones la fijan cada una de las AFP.

Capítulo II: Se analiza el sistema de previsional social de Argentina, que se implementa en 1982, con el ejemplo de lo que ha pasado en Chile, con la diferencia que en Argentina es opcional el cambio de sistema.

No existen Administradoras gubernamentales y prevalece la idea de establecer un régimen de competencia privada y social (se incluye sindicatos).

Se permite la participación de bancos extranjeros como nacionales, siempre y cuando cumplan con los requisitos de encaje y capital.

La inversión que podrán tener esta estipulada por diferentes porcentajes, se maneja una sola cartera por institución, igual que en Chile cada administradora podrá cobrar las comisiones que desee, pero hay un organismo regulador que reglamenta las modalidades.

Capítulo III: Describimos el sistema de Previsión de Social de Uruguay. Este país tiene una población de 3.1 millones de habitantes, de los cuales solo 1.25 millones son personas económicamente activas.

La Nueva Ley entró en vigor el 1 de Abril de 1996, tiende a restablecer y consolidar un sistema de seguridad solidario, eficaz y justo para la población afiliada.

Capítulo IV: Es el análisis del sistema previsional Social de México.

En el caso de México nos encontramos con una fuerte crisis de desempleo y un gran porcentaje de empleos informales, esto aunado al crecimiento de la esperanza de vida, hizo que se deteriorara el sistema de seguridad social rápidamente.

Se desarrolla un análisis de la decadencia del sistema anterior, y cuales fueron los motivos de cambio.

Capítulo V: Se analiza el Nuevo sistema de Pensiones en México, El cambio se da con el Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, éste es una aportación adicional para el trabajador, para incrementar el nivel de vida en el momento del retiro, pero nos encontramos con algunos problemas que hicieron que este no funcionara, por lo tanto viene una reforma a éste sistema.

La Ley fue aprobada en Diciembre en 1995, pero entró en vigor el 1 de Julio de 1997, en ésta se crean las administradoras de fondo para el retiro (AFORES), que serán empresas privadas que se dedican de manera exclusiva a administrar los fondos para el Retiro de cada trabajador.

Los cambios y ventajas que representa para el trabajador son:

- Elección individual del trabajador.
- El trabajador elige cómo invertir su dinero.
- Cuenta individual.
- Posibilidad de hacer aportaciones adicionales que se podrán dar en garantía.
- Rendimientos competitivos a los que antes los trabajadores no tenían acceso.
- La información la recibe en su domicilio.
- Se podrán efectuar retiros parciales por:
  - ◆ Gastos de matrimonio.
  - ◆ Por desempleo.

Las Afores tendrán que enviar los recursos a las SIEFORES<sup>1</sup> para que ellas lo inviertan.

Recordemos que solo entra en vigor esta reforma para personas que estén afiliadas al IMSS, los trabajadores que tienen ISSSTE y las paraestatales seguirán con el sistema que tenían.

---

<sup>1</sup> Las SIEFORE son sociedades de inversión especializadas en fondos de retiro, que tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales, de acuerdo al porcentaje que cada trabajador escoja.

**CAPITULO I**

**ANÁLISIS DEL SISTEMA DE  
PENSIONES EN CHILE**

## CAPITULO I: ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

### 1. EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

Los sistemas de pensiones están en situación crítica en todo el mundo, pero sobre todo en América Latina. Las causas atañen a deficiencias de la burocracia estatal, insuficiencias financieras del sector público (en particular luego de las crisis del petróleo y de la deuda que afectaron a la región en los decenios de los setenta y ochenta) y al aumento del empleo informal y de la pobreza. Sin embargo, la principal causa es el aumento de la longevidad; en el caso de Chile, por ejemplo, de 1970 a 1990 la esperanza de vida al nacer aumentó en más de ocho años.<sup>2</sup>

El hecho fundamental es que cada vez hay menos contribuyentes activos en relación con los pasivos y ello genera problemas crecientes de financiamiento. Los sistemas de seguridad social, que funcionaron relativamente bien cuando el número y la proporción de los jubilados eran muy bajos, hoy presentan notables insuficiencias.

Todos los sistemas de pensiones tienen un arranque promisorio, sin pasivos y con un número significativo de contribuyentes activos. Empero, sólo cuando los sistemas maduran, en el largo plazo, después de una o dos generaciones, es posible emitir un juicio sólido sobre su funcionamiento. Por ello es apresurado hablar de los "los óptimos resultados obtenidos en trece años de aplicación" del nuevo sistema de pensiones en Chile<sup>3</sup>. El sistema de capitalización individual por medio de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) llegará a su plena madurez bien entrado el siglo XXI, de manera que los juicios actuales son muy preliminares.

En mayo de 1981 se creó en Chile un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, administrado por instituciones privadas lucrativas y destinado a los trabajadores de la sociedad civil. Las fuerzas armadas y de orden público mantuvieron sus sistemas de reparto. Es preciso distinguir la reforma de 1981 de otras reformas anteriores de gran importancia. El Decreto-Ley (D.L.) 2448 de 1979 estableció un sistema uniforme de pensiones por vejez. Antes de ello, los empleados públicos y particulares podían jubilarse con 30 o 35 años de servicios, sin importar la edad. El decreto de 1979 suprimió las pensiones por antigüedad y estableció un límite de edad parejo para

---

<sup>2</sup> Jaime Ruiz Tagle, "La evolución del nuevo sistema de pensiones en Chile"; en *Economía y trabajo en Chile, 1990-1994*, FIC, Santiago, 1994.

<sup>3</sup> Raúl Bustos, "Reforma los sistemas de pensiones: peligro de los programas opcionales en América Latina", *Estudios Públicos*, núm. 58, Santiago, otoño de 1995.

empleados y obreros: 65 años los hombres y 60 las mujeres; con ello se dio fin a la discriminación hacia los obreros. Además, la prolongación de los años de trabajo y la disminución relativa del período de pasividad implicaron, naturalmente, mayores aportaciones y menores costos.

Cuando se instaló el sistema de capitalización individual en 1981 se rebajó el monto de las cotizaciones, destacando como fundamento precisamente la reforma del D.L. 2448, que implicaba mayores aportaciones y menores costos. Sin embargo, a los trabajadores que permanecieron en el antiguo sistema no se les rebajó el costo, lo que constituyó de hecho una medida discriminatoria.

La Legislación (D.L.3500) estableció que las personas que en adelante se incorporaran al mercado laboral deberían afiliarse obligatoriamente al nuevo sistema. Los trabajadores antiguos podían optar por el sistema de reparto anterior o afiliarse al nuevo. De hecho, el traspaso masivo de afiliados hacia este último se debió básicamente a que al disminuir las cotizaciones aumentó el ingreso líquido de los trabajadores en más de 11% real. Esto no ha sucedido en otros países latinoamericanos, como Perú, Colombia y Argentina. En 1995 los trabajadores afiliados al nuevo sistema pagaban en total 20.1% de cotizaciones previsionales; en cambio, quienes permanecían en el antiguo cubrían de 25.8 a 30.9 por ciento de sus remuneraciones brutas.

Para facilitar el tránsito al nuevo sistema de pensiones se establecieron los bonos de reconocimiento. Éstos corresponden a una cantidad de dinero calculada según el monto y la duración de las cotizaciones en el sistema antiguo que va a incrementar el fondo de capitalización individual en el momento de la jubilación. El gobierno garantiza a los bonos un reajuste conforme a un índice de precios al consumidor y un interés de 4% anual. Para administrar los recursos se crearon sociedades anónimas específicas - Administradoras de Fondos de Pensiones ("AFP")- ligadas a los grandes grupos económicos nacionales. En 1981 el sistema arrancó con 12 AFP, cuyo número aumentó gradualmente.

## **2. AFILIACIÓN, COTIZACIONES Y COBERTURA.**

Según la Superintendencia de AFP, en junio de 1995 había 5.152 millones de afiliados al nuevo sistema (integrados en 22 administradoras), que equivalían a 99.4% de la fuerza de trabajo (5.181 millones en total). Si se considera que unas 300,000 personas activas, permanecían en el sistema antiguo, ello revela un problema de sobreregistro cuya magnitud es difícil de determinar.

Es importante destacar que los cotizantes activos a esa fecha sólo llegaban a 2.934,578 personas, esto es, 43%, de los afiliados no cotizaba. Cabe señalar que en 1970 los afiliados activos al sistema de reparto representaban 75.6% de la fuerza de trabajo, relación que en 1980 fue de 62.8%, a pesar de que el desempleo real era mucho más alto que en 1995, pues llegó a 15.7%, de la fuerza de trabajo.

Después de 14 años, el sistema de capitalización individual no ha traído consigo una mayor cobertura de la población trabajadora. De hecho, se esperaba que esa capitalización alentara el cumplimiento de las cotizaciones, ya que una mínima evasión reduce los fondos previsionales y en el largo plazo conduce a una pensión más baja. Del total de cotizantes activos en junio de 1995 (2,934,578), sólo 2.4% eran independientes.

Dado que la proporción de estos últimos en la fuerza de trabajo es muy superior, los asalariados, es decir, los que están obligados a cotizar, son casi los únicos que participan en el sistema. El nuevo programa de pensiones no ha logrado atraer en formar relevante a los independientes, que pueden elegir otras opciones para invertir sus ahorros.

Los ingresos gravables declarados son muy inferiores a los reales. Así, aunque el trabajador estuviera interesado en efectuar imposiciones en su cuenta de capitalización individual, sigue existiendo una cuota importante de evasión que no es fácil cuantificar. En febrero de 1995, el ingreso gravable promedio era de unos 460 dólares frente a un ingreso promedio por persona ocupada de más de 1 000 dólares mensuales.

### **3. LOS COSTOS DEL SISTEMA DE AFP**

Los especialistas están de acuerdo en que la administración del sistema del sistema de capitalización individual es muy cara. En 1988 un economista señalaba: "Mi conclusión, al observar los balances de las AFP, es que el nuevo sistema es bastante más caro que el antiguo y mucho más caro que otros sistemas de reparto en el mundo que funcionan más eficientemente que lo que lo hacía el sistema antiguo en Chile.

En efecto, por persona afiliada, ya sea activa o pasiva, en las cajas de previsión el costo resultaba alrededor de 40% más bajo que lo que resultaba en las AFP".<sup>4</sup>

Una parte importante de este costo proviene de la dura competencia entre las AFP. De hecho en septiembre de 1994 las administradoras contaban con 14,067 promotores y vendedores, más del doble que en 1992, lo que ha dado lugar a un alto porcentaje de cambios de una AFP a otra (25% anual). Desde luego el precio de esta competencia lo pagan los afiliados mediante las comisiones. De hecho, Los gastos en "ventas" se estiman en 100 millones de dólares al año, cifra superior al total de remuneraciones del personal de las AFP que se estiman en 91 millones de dólares. Para disminuir los costos administrativos de los traslados, el gobierno envió al Congreso un proyecto de Ley que premia a los que permanecen, disminuyéndoles las comisiones; además, sólo se permitirá un cambio al año, cuando en la actualidad pueden realizarse cada cuatro meses. Cabe destacar que entre los costos del nuevo sistema no se consideran los que corren por cuenta de las empresas, que deben llenar con frecuencia múltiples formularios y realizar los pagos en las AFP que han elegido sus trabajadores.

Sin considerar la contribución de 7% para salud, en el sistema de AFP los trabajadores deben aportar una cotización obligatoria de 10% para su pensión, además de contribuir con aproximadamente 3% para un seguro de invalidez y sobrevivencia, monto que incluye los costos de administración y las ganancias de las administradoras. De hecho, el costo del seguro fluctúa en torno a 1% de manera que las AFP retienen 2/12 (16.7%) del 12% que entregan los trabajadores para sus pensiones de vejez. Conviene señalar que los costos de administración del antiguo sistema de reparto (en 1979) equivalían a poco menos de 5% del total de ingresos por aportaciones.<sup>5</sup>

El cálculo de 16.7% de costo no incluye las comisiones fijas, ya que la mayoría de las AFP las han suprimido, pero cuando las hay afectan proporcionalmente más a los cotizantes de menores ingresos. En la administradora con el mayor número de afiliados, la comisión fija en agosto de 1995 era de 195 pesos, suma que equivalía a 3% de la cotización neta para pensión por vejez que realizaban los asalariados que ganaban el sueldo mínimo legal. En este caso el costo previsional superaba 20% del total de las aportaciones.

<sup>4</sup> J.P. Arellano "Una mirada crítica a la reforma previsional de 1981" en S. Beeza y R. Manubens, Sistema privado de pensiones en Chile, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988.

<sup>5</sup> M. Marcel y A. Arenas, Reformas a la Seguridad social en Chile, BID, Washington, 1991.

#### 4. LA RENTABILIDAD DEL FONDO Y DE LAS CUENTAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL.

La rentabilidad del fondo de pensiones fue extraordinariamente alta en los 14 años de funcionamiento del sistema, pues llegó a un promedio superior al 3% real (véase tabla 1).

Sin embargo, en 1995 pasó a ser negativa (cayó 2,5%) debido a la baja de las acciones, en particular las del sector eléctrico en las que estaban invertidos importantes recursos de las AFP.

RENTABILIDAD ANUAL DEL FONDO DE PENSIONES, 1981-1995.\*

AÑO	% DE RENTABILIDAD
1981	12,9
1982	28,5
1983	21,2
1984	3,6
1985	13,4
1986	12,3
1987	5,4
1988	6,5
1989	6,9
1990	15,6
1991	17,8
1992	4,0
1993	16,7
1994	17,8
1995	-2,5
PROMEDIO	12,0

a) Período julio diciembre.

Las altas tasas de rentabilidad real de los primeros años se asociaron a factores circunstanciales, como la crisis de comienzos de los ochenta o la fuerte alza del precio de las acciones a partir de 1990.

Incluso los economistas que defienden el sistema admiten que en el largo plazo la rentabilidad real no debería sobrepasar 6% anual. Cheyre estima 5%.<sup>7</sup> En cambio, el titular del gremio de las AFP sostuvo recientemente: En una economía chilena funcionando bien, podríamos postular a rentabilidad por sobre 10%. Y aunque muchos dicen que eso es insostenible en el largo plazo, lo ha sido por 14 años y puede serlo por seis más.<sup>8</sup>

\* Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones

<sup>7</sup> H. Cheyre, La previsión social en Chile ayer y hoy, Centros de estudios públicos, Santiago, 1991.

<sup>8</sup> Gestión, Santiago, enero 1996.

Al respecto es revelador que a los Bonos de Reconocimiento se les haya asegurado una rentabilidad de sólo 4%. Además, las tasas de interés implícitas en la contratación de rentas vitalicias por parte de los pensionados de las AFP se sitúan en torno a 4.9% real. Hay quien considera razonable una rentabilidad de largo plazo de 3% real para el caso chileno.

De hecho, la experiencia de los grandes países financieros obliga a ser cautelosos: en Estado Unidos a los bonos gubernamentales de largo plazo tuvieron una rentabilidad real de sólo 1.36% de 1926 a 1987; en el mismo período, en Suiza, ese tipo de bonos tuvo un rendimiento de sólo 2.1 por ciento.

Algunos autores estiman que las inversiones en instrumentos de rentabilidad variable (como las acciones), que envuelven mayores riesgos, tendrían una rentabilidad mayor que los instrumentos de renta fija. Pero esta pretensión no tiene sentido, ya que algún día, el largo plazo, los riesgos se harán realidad, al menos en cierta proporción; si no, no serían riesgos.

Además, en Chile el alza de las acciones a comienzos de los noventa obedeció en parte a las compras de las mismas AFP; cuando deben vender más de lo que compran para poder pagar las pensiones presionan a la baja el precio de las acciones.

En el muy largo plazo para grandes volúmenes, y esto es lo que cuenta en el caso de las pensiones, la rentabilidad de las acciones tiende a coincidir con la de los instrumentos de renta fija por que ambos tipos de instrumentos financieros dependen de la misma economía real y no pueden apartarse por largo tiempo de ella. De manera que, siempre en el muy largo plazo, la rentabilidad real de los fondos de pensiones no podrá superar, en promedio, el crecimiento de la productividad del trabajo. De hecho, es insostenible, ética y políticamente, un proceso de desarrollo en que la rentabilidad del capital siempre supere a la del trabajo.

Aparentemente un crecimiento de la productividad del trabajo de 4% real es a lo más que puede aspirar la economía chilena en los próximos decenios.

Las rentabilidades obtenidas hasta ahora por el sistema de AFP no podrán repetirse en el futuro, porque se deben invertir enormes y crecientes sumas que difícilmente encuentran espacios para obtener buenos rendimientos. Téngase en cuenta que, a julio de 1995, los activos de los fondos de pensiones llegaban a 25,997 millones de dólares, equivalentes a más de 40% del producto geográfico bruto (PGB). Se estima que hacia el año 2000 los fondos representarán 80% de dicho indicador.

La diversificación y ampliación del mercado de capitales ofrece mayores posibilidades para invertir. Desde 1986 se permite la colocación de los fondos en acciones de empresas, y en mayo de 1995 se autorizó a las AFP a aumentar de 30 a 37 el porcentaje de los fondos que pueden invertirse de esa manera.

La fluctuación del precio de las acciones crea un problema de inseguridad para los trabajadores que van a pensionarse. Si alguno lo hace en un momento en que la bolsa está en baja, podría perder una parte importante de su pensión para el resto de su vida. Por ejemplo, si la inversión en acciones representa 30% del fondo y las acciones caen 40% en un año determinado, el que se jubile en ese año perderá 12% de su pensión.

Es necesario considerar también que la rentabilidad de los fondos de pensiones es mayor que la de las cuentas de capitalizaciones individuales. Esta última se calcula descontando los costos de las comisiones y del seguro de invalidez y sobrevivencia. Con todo, los costos influyen más en el corto plazo que en el mediano y largo (véase la tabla 2), y a que actualmente no se cobran comisiones por mantener el saldo. En los últimos tres años que terminaron en abril de 1995, cuando la economía chilena creció a tasas superiores a 6% anual, la rentabilidad real de las cuentas de capitalización individual no alcanzó 7% (para un ingreso gravable equivalente al mínimo legal).

**TABLA 2**  
**RENTABILIDAD REAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES Y DE LAS RENTAS INDIVIDUALES\***

Períodos	Fondo	Cuenta de capitalización individual*
Mayo de 1994 - abril de 1995 ( 12 meses)	6.12	3.71
Mayo de 1992 - abril de 1995 (36 meses)	8.21	6.97

Fuente: Superintendencia de AFP.

Por último, conviene señalar que en el largo plazo la rentabilidad de las AFP tiende a ser muy semejante, lo que plantea una interrogante más respecto a este sistema tan competitivo. De hecho, al cabo de 14 años de funcionamiento del sistema, la AFP menos rentable alcanzó 12.8% y la más rentable 14%. Si al cabo de 40 años la rentabilidad real promedio se acercara a 4%, las diferencias entre las AFP tenderían a ser mínimas. En fin, como dato interesante cabe destacar que la administradora que cuenta con el mayor número de afiliados es la que ha tenido la rentabilidad más baja.

\* Para un ingreso gravable de 52.15 pesos, equivalente al ingreso mínimo legal.

## 5. LA FUNCIÓN ESTATAL

Los altos costos de la transición del sistema de reparto al de capitalización individual los ha asumido el Estado. Éste ha tenido que financiar las pensiones del antiguo sistema, en el que quedan muy pocos afiliados activos, así como los Bonos de Reconocimiento de los adscritos al sistema de capitalización, conforme se han ido jubilando. Asimismo, debe entregar de golpe cuantiosas sumas, que en el antiguo sistema se habrían desembolsado paulatinamente durante muchos años. Se calcula que el costo total de los Bonos de Reconocimiento podría ascender a 15,000 millones de dólares, cerca de un tercio del PGB chileno.

Por otra parte, el Estado garantiza las pensiones mínimas a los afiliados de las AFP que han cotizado al menos 20 años, pero que no han reunido el capital suficiente para lograr la pensión mínima. A esto se debe agregar el financiamiento de las pensiones asistenciales, destinadas a personas indigentes que carecen de las cotizaciones necesarias.

El Estado ha debido afrontar un importante incremento del el nuevo sistema de pensiones en Chile déficit previsional, que históricamente fue de 1 a 3 por ciento del PGB pero que en 1991 llegó a 6.6%. Sin embargo, una parte importante de aquél proviene de las aportaciones a los uniformados y a los indigentes, por lo que el déficit ligado al nuevo sistema de pensiones sería de unos 1800 millones de dólares anuales 3.5% del PGB. Así una buena parte del fondo de pensiones se ha constituido, indirectamente gracias a las aportaciones públicas. Empero el estado ha cubierto una parte importante del déficit emitiendo instrumentos financieros que han sido comprobados por los fondos de pensiones (véase la tabla 3).

Una disposición muy importante del Estado ha sido el establecimiento de normas de supervisión para garantizar el manejo prudente de los fondos. La Superintendencia de AFP establece resguardos especiales para minimizar los riesgos de las inversiones de los fondos en el exterior (que hasta ahora han sido muy limitadas).

**TABLA 3**  
**INVERSIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES A JULIO DE 1995**  
**(COMPOSICIÓN PORCENTUAL)**

Instrumentos estatales	39.3
Acciones de empresas	30.9
Letras Hipotecarias	14.9
Bonos de empresas	5.7
Depósitos a plazo	5.1
Otros	4.1

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Se ha criticado que el Estado no contribuya en forma directa a los fondos de pensiones, lo que resultaría contradictorio con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Con todo, al hacerse cargo de las pensiones asistenciales y contribuir al financiamiento de las pensiones mínimas, sus aportaciones están mejor focalizadas en el nuevo sistema que en el anterior. Si lo que se pretende es beneficiar de manera prioritaria a los más pobres, parece conveniente que no haya aportaciones para financiar a los sectores medios y altos.

## **6. DIFERENTES ENFOQUES**

### **6.1 El papel de las empresas**

Todos los recursos que van al fondo de pensiones se descuentan de las remuneraciones brutas de los trabajadores, de manera que no hay una aportación directa de los empleadores. Ello no concuerda con los convenios de la OIT que establecen el financiamiento tripartito de la seguridad social. Sin embargo, al emprenderse el nuevo sistema, se aumentó el sueldo bruto de los trabajadores a fin de que su ingreso líquido no se alterara.

El papel central de la empresa se refiere al control de las AFP y de sus Fondos. En 1981 las administradoras fueron creadas por los grandes grupos económicos nacionales. En 1986 tres consorcios financieros estadounidenses adquirieron la mayoría de las acciones de tres grandes AFP, con lo que obtuvieron el control de más de 60% de los fondos previsionales chilenos.

La administración de los fondos de pensiones es un buen negocio en cuanto se superan los costos de la puesta en marcha. En el primer semestre de 1995 las AFP obtuvieron ganancias por 46 millones de dólares, con una utilidad media de 14% por arriba del patrimonio. Todo ello, a pesar de los altos costos de la administración y de la "fuerza de venta".

Lo más importante para los grandes grupos económicos es su intervención en la dirección de las empresas en las que los fondos poseen acciones. Aunque se ha prohibido a las AFP participar en la gestión misma de las empresas, pueden intervenir en la elección de los directores en las juntas de accionistas, lo que les otorga un enorme poder económico. Además, existe un alto grado de concentración en el sistema. A mediados de 1995 había 18 AFP, de las cuales sólo tres concentraban 68.7% de los afiliados, 54.1% de los fondos de pensiones y 74.6% de las utilidades.

Gracias a esas cuantiosas utilidades las grandes AFP chilenas han podido emprender negocios en otros países latinoamericanos. Es así como la mayoría tienen inversiones en Argentina, Colombia, Ecuador y Perú, además de proyectos avanzados para participar en los sistemas de pensiones de Bolivia, El Salvador y Guatemala.

En definitiva, los ahorros previsionales, que pertenecen a los trabajadores, son manejados por grandes grupos empresariales nacionales y extranjeros que obtienen crecientes utilidades, así como grandes cuotas de poder económico debido a su manejo de otras empresas.

## **6.2. El papel de los trabajadores**

En un entorno donde los grandes grupos económicos controlan más de 25,000 millones de dólares, los trabajadores y sus organizaciones desempeñan un papel marginal. Cuando en 1981 se estableció el nuevo sistema, todas las organizaciones sindicales chilenas se opusieron enérgicamente. Sin embargo, con el correr de los años y frente al hecho de que la mayoría de los trabajadores se afiliaba a las AFP por obligación, en el caso de los nuevos, o "forzados" por la posibilidad de obtener un mayor ingreso líquido, fueron replanteando sus críticas. A fines de 1988, en vísperas del retorno a la democracia, las organizaciones sindicales ya no se proponían como un objetivo posible el regreso al antiguo sistema de reparto, sino quitar a los grandes grupos económicos el control absoluto sobre las administradoras. Se planteaba, como mínimo, que los directorios de las AFP estuvieran constituidos en 50% por representantes de los contribuyentes.

Los partidos políticos que constituyeron la concertación democrática que asumió el gobierno en marzo de 1990 habían propuesto importantes cambios al sistema, como el "derecho a la participación determinante de los afiliados a las AFP en la administración de

sus ahorros".<sup>10</sup> Empero, después de seis años prácticamente no se han registrado avances en esa dirección. Además, dada la dispersión de los trabajadores en diversas administradoras es muy difícil establecer mecanismos adecuados de representación. Si todos los miembros de una empresa se adhirieran a la misma AFP por decisión mayoritaria sería menos complicado elegir a quien los representara en los directorios. Si ello ocurriera, se compensaría en parte el excesivo individualismo del actual sistema y las organizaciones sindicales tendrían una mayor cuota de poder.

Para moderar su concentración, la Superintendencia de AFP promovió la creación de estas entidades en particular entre las organizaciones laborales. Cabe destacar que desde que se inició el sistema, el Colegio de Profesores instrumentó la AFP Magister, que en junio de 1995 contaba con 63,114 afiliados (1.2% del total) y administraba fondos por 432 millones de dólares (1.7% del total). En 1988 se creó la AFP Futuro, dependiente de los sindicatos de la banca privada, que en junio de 1995 tenía 7,381 afiliados (0.14% del total) y administraba fondos por 124 millones de dólares (0.5% del total). En 1994 inició sus operaciones la AFP Aporta, dependiente del Sindicato del Banco de Estado, que a mediados de 1995 contaba con 15,169 afiliado (0.29 del total) y administraba fondos por 170 millones de dólares (0.7% del total). En 1994, así mismo, nació la AFP Fomenta, ligada a los sindicatos de trabajadores telefónicos, que a junio de 1995 tenía 8,996 afiliados (0.17% del total) y fondos por 258 millones de dólares (1% del total). Otras administradoras que se iniciaron ligadas a organizaciones laborales se han transferido a otros dueños o han fracasado.

Las administradoras vinculadas a los trabajadores permiten captar una parte de las ganancias del sistema, beneficiando así a las organizaciones laborales. Sin embargo, esas AFP absorben en conjunto sólo 1.8% de los cotizantes y controlan apenas 3.9% del total de los fondos. Además, tienen dificultades para enfrentar la dura competencia de las grandes AFP que tienen una fuerza de venta y una disponibilidad de recursos mucho mayor, lo que le permite captar más afiliados y obtener economías de escala.

La creación de AFP dependientes de las organizaciones laborales es sin duda positiva en términos de desconcentración del poder económico y de obtención de ganancias para las organizaciones. Sin embargo, hasta el momento constituye un elemento marginal en el sistema de pensiones basado en la capitalización individual .

---

<sup>10</sup> Jaime Ruiz-Tagle, La seguridad social de Chile: realidad actual y propuestas alternativas, PET, Santiago, 1988.

## 7. EL MONTO DE LAS PENSIONES FUTURAS

En el sistema de AFP el monto de la pensión de vejez de un trabajador depende de diversas variables:<sup>11</sup> a) El importe y evolución de la remuneración declarada; b) monto y evolución de la tasa de rentabilidad del fondo de pensiones respectivo; c) duración de la vida laboral; d) densidad de las cotizaciones; e) el monto de las comisiones cobradas por la AFP; f) modalidad de retiro; g) duración esperada del período de pasividad (según edad de retiro y sexo), y h) beneficiarios potenciales y expectativa de vida (o su edad, si son hijos).

Después de 14 años no existe información completa sobre todas estas variables. Sin embargo, se sabe que la situación de las mujeres será peor que la de los hombres debido a que aquéllas tienen más lagunas previsionales; se jubilan antes (a los 60 años), tienen una mayor esperanza de vida y sus remuneraciones gravables son 25% más bajas que las de los hombres.

Es aún reducido el número de pensiones entregadas por el nuevo sistema de AFP, por lo que no es posible realizar un adecuado análisis comparativo con el antiguo sistema de reparto. Además aquéllas están todavía muy influidas por los Bonos de Reconocimiento y por el hecho de que las personas que se acogen a la jubilación son sobre todo las que tienen expectativas de obtener una pensión conveniente (lo que implica un sesgo).

Teniendo en cuenta estas limitaciones, se presentan algunos elementos de comparación.<sup>12</sup> La tabla 4 muestra que las pensiones por vejez entregadas hasta el momento por el sistema de AFP son muy bajas: 54,711 pesos (de junio de 1993) en promedio, equivalentes a unos 140 dólares mensuales, aunque superiores 43% a las del sistema de reparto. Sin embargo, la tasa de sustitución del sistema de AFP es, en promedio, más baja, pues sólo llega 38.7%, frente a 42.7% del sistema de reparto.

---

<sup>11</sup> Doris Eiter, El sistema Previsional chileno de capitalización individual y administración privada, Universidad ARCIS, Santiago, 1995.

<sup>12</sup> Ibid.

**TABLA 4**  
**COMPARACIÓN ENTRE LAS PENSIONES DE VEJEZ DE AMBOS SISTEMAS**  
**(JUNIO 1993)**

	Sistema de capitalización	Sistema de reparto
Miles	39.2	299.4
Monto Promedio	54711	38303
Tasa de sustitución <sup>11</sup>	38.7	42.7

Fuente: Elaboración de D. Elter con base en estadísticas de la Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones y seguridad social.

Esta comparación es sólo parcialmente válida, por las razones mencionadas, y además porque las cotizaciones del sistema de reparto corresponden a un porcentaje mayor del sueldo gravable y los reajustes o aumentos de pensiones en el sistema antiguo se establecen por Ley. Esto último conduce a un tema muy importante. En el sistema de capitalización individual las pensiones se fijan al momento de la jubilación y ya no varían nunca más en términos reales. Los jubilados no podrán beneficiarse del progreso económico del país en el futuro, lo cual afectará especialmente a las mujeres que tienen una esperanza de vida mayor (a los 60 años se estiman 24.32 años adicionales). Dicho en otras palabras, con este sistema se producirá una separación creciente entre los ingresos de los trabajadores activos -cuyos salarios reales aumentarán conforme al progreso del país- y las pensiones de los pasivos, que se quedarán estancadas.

<sup>11</sup> La tasa de sustitución se calcula como el monto de pensiones promedio expresado como porcentaje de las remuneraciones promedio.

## **CAPITULO II**

# **ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ARGENTINA**

## CAPITULO II: ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES DE ARGENTINA

### 1.- LA CRITICA DE LOS SISTEMAS TRADICIONALES DE PREVISIÓN SOCIAL.

América Latina es fuente de inspiración y a la vez sala de ensayos de la nueva ortodoxia previsional<sup>12</sup>. Con base en el caso latinoamericano, la Nueva Ortodoxia Previsional (NOP) argumenta que los sistemas de previsión tradicionales han sido "económicamente ineficientes" y "socialmente injustos", debilidades que pueden agruparse en tres áreas:

- a) efectos inequitativos;
- b) administración ineficiente, y
- c) distorsiones económicas

La inequidad reconoce tres argumentos centrales: la caída del valor de los beneficios; la falta de vinculación entre la cuantía de los beneficios y la de las aportaciones, y la cobertura de los intereses de los trabajadores del sector moderno y la exclusión de los más pobres. Sobre este último punto se dice que: i) Las cotizaciones sobre el salario se trasladan al conjunto de consumidores, pero sólo algunos tienen servicios, y ii) los beneficios llegan principalmente a los más favorecidos en la distribución del ingreso. Sin embargo, al mismo tiempo se señala que los pobres "extremos" (serán los que más interesan) no estarían entre el grupo de viejos sino más bien en los activos y los niños. Además, habría una "inequidad generacional" pues los sistemas de reparto favorecerían a la primera generación de afiliados con beneficios generosos, mientras que las posteriores cargarían con la caída tanto de las tasas de sostenimiento como de los beneficios.

La administración deficiente sería el resultado de los elevados costos administrativos de estos sistemas y de rendimientos negativos de los fondos manejados por institutos públicos. Las distorsiones económicas que se derivarían de los efectos irracionales en los "incentivos" serían las siguientes: i) necesidades de financiamiento de fuentes no genuinas, en tanto los sistemas de reparto estarían incapacitados estructuralmente para procesar la transición demográfica; el problema sería que los sistemas de reparto "engañan" en el corto plazo por la elevada tasa de sostenimiento inicial, pero en el largo término son insostenibles financieramente; ii) el impuesto sobre el trabajo fomentaría el uso de tecnologías intensivas en capital, atentaría contra la competitividad y promovería la evasión de las obligaciones contributivas; iii) las formas de cálculo de los haberes y las normas para la edad de retiro generarían situaciones de riesgo de negligencia por los

<sup>12</sup> Envejecimiento sin crisis, Washington, Revista Internacional de la seguridad social # 3 y 4, 1995.

diversos privilegios y porque muchos reciben cobertura sin aportar lo suficiente, y iv) los sistemas podrían limitar el desarrollo del mercado de capitales por los efectos de exclusión. Por añadidura, la NOP (Nueva Ortodoxia Previsional) agrega otros problemas: los sistemas públicos de reparto fomentarían la jubilación anticipada; permitirían el clientelismo político, porque habría más espacio para otorgar privilegios y beneficios excesivamente generosos, y se presentaría un alto riesgo político" de manejo de los fondos.

## **2. LA PROPUESTA DE LA NUEVA ORTODOXIA PREVISIONAL (NOP)**

La NOP sostiene que todos los países deberían abandonar esos regímenes o al menos acotarlos al pago de prestaciones reducidas, de igual valor y preferentemente no contributivas. El núcleo central de la estrategia es la siguiente: en la institución previsional hay que separar las funciones de redistribución de ingresos y las de acumulación de ahorros. O mejor aún: hay que reducir al mínimo la primera para aumentar al máximo la segunda. Esto obedece a que el ahorro institucionalizado en fondos de previsión es casi una garantía de crecimiento autosostenido, lo cual generará aumentos de los salarios, mayor capacidad de ahorro y mejores beneficios en el futuro. Como todo el razonamiento se hace en términos de funciones maximizadoras, el ahorro previsional debe ser el mayor posible; el objetivo central de la institución previsional es garantizar el rendimiento más alto de los ahorros individuales.

Así pues, en este paradigma lo fundamental es promover políticas macroeconómicas cuyo objetivo principal sea el crecimiento; el principio fundamental es que "no debe utilizarse la política macroeconómica para fines sociales y redistributivos". La NOP señala que las políticas de protección de ancianos y la promoción de crecimiento se deben dar de manera conjunta y que el resto de los objetivos (sobre todo los redistributivos) han de subordinarse a esa prioridad. Por tanto, la propuesta tiene implícitas una política y una estrategia respecto al crecimiento económico y viceversa: la política de crecimiento incluye una determinada política previsional.

Con base en esas ideas macroeconómicas, la NOP propone reemplazar los actuales sistemas por fondos de pensiones, organizados como cuentas individuales, administradas por empresas privadas. La única opción que se deja abierta es la garantía estatal de un beneficio mínimo mediante una "prueba de recursos" o el pago de un beneficio universal uniforme en un pilar público, aunque esta última alternativa es poco recomendable por ser más "costosa" (paga beneficio a más gente y deja menos espacio para canalizar la mayor parte de los recursos al ahorro). En el caso de los fondos

privados se recomienda (imperativamente) que sean planes de ahorro obligatorios a los que se hagan cotizaciones definidas, sin garantizar la cuantía final de la prestación.<sup>13</sup>

Según la NOP este modelo fomenta el círculo virtuoso ahorro crecimiento mejores salarios mayores beneficios; es capaz de soportar la transición demográfica; no está expuesto a influencias políticas; es más equitativo porque los beneficios se vinculan a las aportaciones y los subsidios eventuales se dirigen a los "pobres entre los pobres"; puede pagar beneficios más elevados; no provoca transferencias intergeneracionales, y son más baratos y eficientes como resultado de la competencia entre las administradoras de fondos.

### 3. EL CASO ARGENTINO.

#### 3.1 Construcción y maduración del sistema

Argentina es uno de los pioneros de América Latina en establecer sistemas provisionales. El surgimiento y el desarrollo de las instituciones respectivas se explica en lo fundamental por la Iniciativa estatal, en particular desde mediados de los cuarenta en que el gobierno de Perón aceleró la expansión de la cobertura. A mediados de la década de los cincuenta prácticamente toda la población económicamente activa (PEA) quedó cubierta legalmente. Ya en esa época se abandonó el original modelo de capitalización colectiva de aportaciones y los excedentes obtenidos inicialmente se orientaron hacia otros fines, sobre todo a la construcción de viviendas. En la segunda mitad de los cincuenta se consolidó la desvinculación entre aportaciones y beneficios, al establecerse que éstos se calcularan como porcentaje de las últimas remuneraciones (de 70 a 82 por ciento).

En 1967 se estableció la estructura que perduró hasta la reforma de 1994. Las trece cajas se reagruparon en sólo tres (trabajadores autónomos, dependientes del Estado y del sector privado), se crearon la Secretaría de Seguridad Social (SSS) como órgano de conducción y supervisión del sistema, así como la Dirección Nacional de Recaudación Previsional (DNRP). Al mismo tiempo, se modificaron y unificaron los requisitos de acceso, pero la normatividad general excluyó a los miembros de las Fuerzas Armadas, de Defensa y Seguridad, así como a los empleados de las administraciones provinciales y municipales, que desarrollaron sus propios sistemas. También se permitió el funcionamiento de "régimenes diferenciales", con límites de edad y de aportaciones

<sup>13</sup> No hay duda que el modelo que prefiere el Banco Mundial es de la reforma de la última dictadura Militar de Chile, que sustituyó el modelo público de reparto por uno totalmente privado que capitaliza ahorros en cuentas individuales con garantía de pensión mínima desde rentas generales. También se mira con mucha simpatía el modelo de Australia, donde el sistema suministra pensiones de monto uniforme sujeta a la comprobación de los recursos.

menores para tareas consideradas como causantes de envejecimiento o agotamiento prematuros y de "regímenes especiales" (en general, para funcionarios de los poderes públicos) con ventajas en cuanto al número de años de aportación, el cálculo y la movilidad del sueldo.<sup>14</sup>

El sistema de protección social de los pasivos se terminó de construir en 1971 con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), la obra social más grande de Argentina: cubre a todos los beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) y a su grupo familiar.

### 3.2. Crisis patrimonial del sistema nacional de previsión social

Si bien el SNPS registró déficit en los sesenta, la dinámica expansiva del gasto se potenció en el siguiente decenio. El retorno del peronismo (1973- 1975), inmerso en una política de total descontrol del gasto, terminó en una cuasiperinflación y un déficit fiscal cercano a 15% del PIB. Más tarde con la dictadura militar (1976-1983), que otorgó discrecionalidad a la Secretaría de Seguridad Social para determinar los sueldos mínimos por encima de lo establecido legalmente, esa dependencia amplió su poder para negociar con las organizaciones sindicales, los prestadores de salud y las asociaciones de jubilados y pensionados. Tras una caída en 1976, el gasto previsional creció aceleradamente hasta alcanzar su pico en 1980-1981.

En octubre de 1980 se eliminó la contribución del empleador al SNPS y al Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) y los recursos se reemplazaron por una transferencia con cargo a la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA), para lo cual se amplió su base gravable y se elevaron las tasas. Estas medidas marcan un hito en el proceso de reforma previsional, ya que por primera vez se consagró la naturaleza tributaria (no contributiva) de las cotizaciones sobre la nómina salarial. La supuesta autonomía del sistema previsional quedó totalmente desvirtuada y su funcionamiento se subordinó a los requisitos del plan económico vigente: reducir con rapidez los costos empresariales frente al agotamiento de una política macroeconómica basada en el retraso del tipo de cambio y la apertura externa. Por último, dado que el IVA es un impuesto coparticipable con las provincias, mediante esta medida se "federalizó" el problema previsional. Con la debacle inmediata del plan económico en el primer año posterior a la reforma, el incremento de la recaudación del IVA sólo cubrió de 30 a 40 por ciento de las transferencias al SNPS; en 1983 la recaudación global del IVA fue 22% inferior a la de 1979. Obviamente, los

---

<sup>14</sup> En agosto de 1991, cuando gran parte se derogó, había 40 de esos regímenes y sus beneficiarios representaban 2% del total de jubilados y pensionados del SNPS y sus erogaciones cerca de 10% del monto total pagado.

supuestos efectos positivos en el empleo que se derivarían de la reducción del costo laboral no se produjeron o al menos se diluyeron en el ciclo de recesión la inflación que siguió al fracaso del plan y la crisis de la deuda.<sup>18</sup>

Con el retorno a la democracia en diciembre de 1983, el gobierno de Raúl Alfonsín reimplantó la contribución patronal, con una alícuota menor que la vigente al momento de su derogación. En noviembre de 1985 se transfirieron tres puntos porcentuales del impuesto sobre la nómina salarial destinado al programa de asignaciones familiares. Comenzó así una estrategia política que privilegió el ajuste financiero entre las propias políticas sociales y no entre las políticas sociales y otros objetivos. Sin embargo, el sistema no logró recuperar los niveles de autofinanciamiento de finales de los setenta y siguió requiriendo fondos de la Tesorería General e incluso asistencia del Banco Central. En ese entorno, se acumularon demandas y fallos judiciales favorables a las reclamaciones de los beneficiarios por el ajuste de los haberes a los montos fijados legalmente.

A fines de 1986 se declaró el "estado de emergencia previsional"; se suspendió temporalmente la aplicación del método legalmente establecido para el cálculo del haber y en su lugar se fijó uno estimado con base en el haber mínimo más un porcentaje de las remuneraciones utilizadas para calcular el beneficio inicial. También se fijaron topes de sueldo máximo, aumentó nuevamente la contribución patronal para los trabajadores dependientes, se incrementó la tasa de aportación y se estipularon categorías mínimas obligatorias para los autónomos. En julio de 1987 se estableció un sistema de reconocimiento de deudas - previsionales, condicionado a que los beneficiarios desistieran de reclamar judicialmente el pago conforme a la normativa legal y aceptaran un método de cálculo diferente.

Luego de la derrota a finales de 1987 de la Unión Cívica Radical en las elecciones legislativas y para gobernadores provinciales, en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional en mayo del año siguiente, el presidente Alfonsín - anunció un proyecto de ley que: 1) derogaba la emergencia previsional; 2) retornaba al sistema de cálculo del haber establecido por la legislación ordinaria; 3) incrementaba el tope máximo de la jubilación; 4) instauraba un nuevo régimen para la ejecución de sentencias; 5) aumentaba las aportaciones de autónomos y modificaba la escala de categorías de aportaciones, y 6) establecía un gravamen a los combustibles destinado a financiar a las

---

<sup>18</sup> Rubén M. Lo Vuolo, *The Financing of Social Security Programs and the Impact on Employment: the Case of Argentina*, Universidad de Pittsburgh, tesis de maestría, abril de 1986.

cajas previsionales. Se selló así el período reformista del gobierno de la Unión Cívica que nunca envió al Congreso proyecto integral de reforma.

A partir de esta fecha se presentó la crisis global del plano económico que terminó en el escenario hiperinflacionario 1989-1990 y la entrega anticipada del gobierno a Carlos Mena a mediados de 1989. ¿Cuáles eran los indicadores de la crisis patrimonial del sistema en esos momentos? A Principios de los noventa, 78% de la PEA argentina trabajaba en ocupaciones cubiertas por el SNPS, casi 11,5% lo hacía en el régimen de cajas especiales del sector público y el resto no estaba obligado a aportar por su condición de desocupado pleno o por contar ya con un beneficio previsional.<sup>16</sup> Dentro de SNPS, cerca de 65% de los cotizantes potenciales correspondió, a los dependientes privados (Caja de Industria, Comercio y Activos Civiles, ICAC), casi 8% a la del Estado y el restante 27% a la de Autónomos.<sup>17</sup> Sin embargo, suponiendo que el Estado aportara por todos sus dependientes, de los potenciales aportantes al SNPS sólo 54% cumplía con sus obligaciones (se estima en 42% la cantidad de evasores de la ICAC y en 70% la de la de Autónomos).

Las estadísticas laborales y de distribución del ingreso ofrecen evidencia sobre los evasores. Además de los desempleados abiertos (7.5%), de la PEA argentina en 1990 cerca de 9% era subempleada visible y 26% invisible. En este último grupo se ubicaba el servicio doméstico, el desempleo disfrazado en el sector público, el sector informal urbano (principalmente en el comercio, los servicios personales y la construcción) y los trabajadores rurales pobres, cerca de 517,000 personas que se ocupaban como trabajadores "golondrina" o en pequeñas explotaciones minifundistas de muy baja productividad. Excluyendo a los subempleados en el sector público, la información anterior permite inferir que alrededor de 36% de la PEA era evasora potencial del sistema previsional por la situación de desempleo o subempleo. Según los indicadores de distribución del ingreso, cerca de 9% de la PEA era evasora de ingresos medios y altos del trabajo autónomo.<sup>18</sup>

Sobre la base de los datos del mercado de trabajo y distribución del ingreso, puede conducirse que la evasión era cercana a 80% de la recaudación real o 45% de la potencial (claro que en un período de elevada inflación). Si bien el problema era generalizado incluso por atrasos de aportaciones de empresas y entes públicos, el punto más

---

<sup>16</sup> Alberto Barbero y Rubén M. Lo Vuolo, "La reforma del sistema previsional argentino", el mercado de trabajo y la distribución del ingreso." Estudios de trabajo Num. 6, segundo semestre de 1993.

<sup>17</sup> Esta estimación no considera cuestiones como el empleo múltiple y algunas "filtraciones" en la ubicación de los trabajadores como es el caso del empleo doméstico registrado en autónomos o ciertas empresas públicas que, por alguna norma especial, aportan a la ICAC.

<sup>18</sup> Alberto Barbero y Rubén M. Lo Vuolo, op.cit.

conflictivo estaba en la Caja de Autónomos. Aquí no sólo existían problemas por incapacidad contributiva, sino por evasión de los grupos de ingresos medios y altos. Mientras las estimaciones de distribución del ingreso muestran una fuerte concentración del mismo en los estratos de altos ingresos del trabajo por cuenta propia, la Secretaría de Seguridad Social registraba 85% de los aportantes autónomos en las dos categorías más bajas. La relación entre aportantes efectivos y beneficios pagados era de 0.72 en la Caja de Autónomos, 1.08 en la Caja del Estado y 2.4 en la ICAC.

¿Qué sucedía mientras tanto con la cobertura? Si se depura la población en edad pasiva de los que no participaron realmente en la oferta de trabajo -por ejemplo, realizando ciertos ajustes de la población en edad pasiva por la tasa de participación económica de ese grupo cuando tenían edad central de actividad-, se observa que al menos para el promedio del país en su conjunto, la cobertura era prácticamente total e incluso con sobrecobertura en algunos grupos, lo cual sugiere situaciones de coberturas múltiples. Ese promedio nacional seguramente oculta marcadas diferencias espaciales en favor de las zonas más desarrolladas.

Con diversas fluctuaciones, durante los ochenta el gasto del SNPS registró una tendencia descendente. La situación financiera se deterioró de modo sostenido y la emergencia previsional se acompañó de un descenso de los ingresos propios del sistema -fundamentalmente por problemas de evasión que abundaban en todo el sistema tributario- y de una continua transferencia de fondos de rentas generales. A comienzos de 1991 la deuda con los beneficiarios se estimaba en 7500 millones de dólares (más que la recaudación anual del sistema) y se acumulaba a razón de 200 millones de dólares mensuales, equivalentes a 35% de la recaudación.

También con fluctuaciones, en el mismo decenio el poder adquisitivo del haber previsional mostró una tendencia declinante. Esto es consecuente con las distribuciones de ingresos: en los tres deciles más bajos se ubica 71.4% del total de pasivos, 24.8% del total de trabajadores autónomos y 13.3% de los asalariados. En 1990, 52% de los núcleos familiares de los receptores pasivos se encontraba por debajo de la línea de pobreza.

Hay otros indicadores que corroboran la preocupante situación económica y social de los pasivos. Según una encuesta, 85% consideraba que su situación era peor que durante la actividad, 21% tenía como complemento el ingreso previsional de su pareja y 30% recibía ayuda familiar complementaria.<sup>18</sup> Sin embargo, esto no atrasaba la solicitud de retiro, al

<sup>18</sup> De los que trabajaban, 70% respondió que lo hacía únicamente por necesidad; de los que no trabajaban, 56% consideraba que necesitaba trabajar, y 41% deseaba hacerlo. Gallup, Encuesta a los pasivos, mimeo, Buenos Aires, 1991.

menos para los hombres. Más bien parece haber una tendencia a retirarse y buscar otro trabajo, aunque sea en condiciones más precarias; ello explicaría el aumento de la tasa de actividad del grupo "mayores" de la PEA en la década de los ochenta.<sup>20</sup>

De lo anterior se concluye lo siguiente sobre el antiguo sistema previsional de Argentina:

- 1) La evasión se explicaba fundamentalmente por la situación del mercado laboral (desempleo y subempleo visible e invisible) y la evasión de los trabajadores autónomos de ingresos medios-altos.
- 2) Esa evasión no afectaba (al menos no totalmente) el acceso a los beneficios y la cobertura seguía aumentando. Debido a reiteradas moratorias, facilidades para demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos o por el mero hecho de que los años de aportación exigidos son menores que los de prestación efectiva de servicios, Sistema Nacional de Previsión Social ingresaban prácticamente todos los que participaron en el mercado de trabajo durante vida activa.
- 3) La tasa de sostenimiento era muy baja, lo cual se explicaba sólo en parte por el envejecimiento de la población y en gran medida por la incapacidad del sistema para incorporar efectivamente más aportantes.
- 4) El sistema tenía serios problemas financieros y no pagaba los beneficios comprometido.
- 5) Existía un deterioro sostenido de la situación social de los pasivos, tanto por su nivel de ingreso como por la necesidad de buscar recursos complementarios.

La situación patrimonial del sistema previsional argentino se ajustaba bastante a las críticas que suele formular la NOP. Ello no significa que las "causas" de ese deterioro patrimonial sea las que suele utilizar dicha ortodoxia para justificar el sentido de sus reformas como, por ejemplo, las que se refieren a los incentivos de comportamiento de los agentes económicos o las que explican la situación en materia de cobertura. De hecho la cobertura del viejo sistema argentino era muy amplia.

### 3.3 Crisis de Integración social y la reforma.

A principios de los noventa era evidente la crisis patrimonial del sistema previsional argentino que afectaba a la mayoría de las instituciones sociales. La hiperinflación de 1989-1990 puede identificarse como el punto en que aquélla se transformó en una "crisis de integración social" en los términos planteados por Habermas,<sup>21</sup> ya que la sociedad se

<sup>20</sup> Rubén M. Lo Vuolo, *Crisis y estrategias de reforma del Sistema Nacional de Previsión en Argentina*, Santiago, Chile, Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública, organizado por la CEPAL del 3 al 5 de agosto de 1992.

<sup>21</sup> Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrotu Editores, Buenos Aires, 1973.

percató de que las alteraciones patrimoniales de las instituciones se tomaban en una amenaza para la propia integración del conjunto del sistema social. <sup>22</sup>Esta situación permitió a Carlos Menem apropiarse de los instrumentos formales necesarios para imponer cambios profundos en el funcionamiento del sistema social. Los dos pilares fueron las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, aprobadas en agosto de 1989 como parte del acuerdo que entrañó el traspaso anticipado del gobierno.

La Ley de reforma del Estado declaró en "emergencia administrativa" a los organismos dependientes del Estado nacional, normó las "privatizaciones y la participación del capital privado" y estableció una metodología para declara "sujetas a la privatización" a prácticamente todas las empresas y dependencias estatales. Al mismo tiempo, se modificó la legislación sobre el régimen de concesiones para la explotación de servicios públicos y se suspendió por dos años la ejecución de todas las sentencias y laudos arbitrales que condenen al Estado al pago de una suma de dinero. La ley de Emergencia Económica suspendió los subsidios y las subvenciones que directa o indirectamente afecten al Tesoro Nacional, los regímenes de promoción industrial y minera, las normas restrictivas para la inversión de capital extranjero en el país, los reintegros, reembolsos devolución de tributos y las disposiciones del régimen de "compre nacional" (mediante el cual se otorgaba prioridad a los proveedores del Estado de origen nacional). También se facultó al Poder Ejecutivo para desafectar los fondos fiscales con destino específico y revisar los regímenes de empleo vigentes para la administración pública. Asimismo, se modificó el sistema de indemnización laboral y se estableció un régimen penal, incluida la prisión, para quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias y previsionales.

A estas leyes se suma el virtual control de la Suprema Corte de Justicia (el número de sus miembros se amplió de cinco a nueve para garantizar una mayoría al Poder Ejecutivo) y una política de remoción y nombramiento de nuevos jueces en distintos fueros que diera inicio a una escalada de concentración del poder político. Cuando a principios de 1991 se lanzó el denominado Plan de Convertibilidad, se nombró al frente de la SSS a un economista de confianza del Ministro de Economía, comenzó el proceso de reforma previsional y se emprendió una serie de acciones parciales que allanaban el camino para su establecimiento.

En agosto de 1991 se elevaron las tasas de cotización, se transfirió al SNPS la recaudación del impuesto al salario destinada al programa de viviendas, se expandió la base impositiva del IVA y se incrementaron sus alícuotas para algunos servicios. Al

---

<sup>22</sup> Rubén M. Lo Vuolo, "¿Una nueva oscuridad? Estado de bienestar, crisis de integración social y democracia". En la nueva oscuridad de la política social del estado populista al neoconservador, CIEP/Miño y Dávila, Buenos Aires, 1993.

mismo tiempo, se autorizó al Poder Ejecutivo fijar tasas positivas dentro de una "banda" sin requerir la aprobación del Congreso (incluidos las aportaciones y las contribuciones sobre salario). En Octubre de 1991, el gobierno sorprendió con un decreto de "desregulación", mediante el cual avanzó una vez más sobre el Poder Legislativo con el argumento de que, según el gobierno, la jurisprudencia "no reconoce derechos absolutos en momentos de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia. . . ya que el principio de la división de poderes no puede ser entendido de modo tal que impida proveer útilmente a la satisfacción de la suprema necesidad de la vida del Estado". De esta manera se fue institucionalizando en Argentina la figura de la emergencia como fuente de derecho permanente del poder administrador.

Este decreto, un paso adicional rumbo a la reforma del sistema previsional, dictó la creación del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) mediante el cual recayeron directamente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las funciones que hasta entonces cumplían las cajas de asignaciones familiares.

Éstas se disolvieron y se instituyó la Contribución Única de Seguridad Social (CUSS), que absorbió todas las cotizaciones del impuesto sobre el salario. Además de afirmar la naturaleza tributaria de las cotizaciones sobre el salario -en línea con la tendencia de la reforma de octubre de 1980-, esa unificación entrañó la preparación de la gestión administrativa de la proyectada reforma previsional, en la que la recaudación de los puestos al salario queda en manos del fisco.

Los parámetros de funcionamiento del viejo sistema sufrieron cambios. En abril de 1992 se modificaron los requisitos para gozar del beneficio previsional de los docentes (el grupo más numeroso de los llamados "régimenes diferenciales") y se redujo la tasa de remplazo sobre el salario. La Ley de Consolidación de Pasivos Previsionales buscó cancelar todas las deudas del SNPS con sus beneficiarios al 31 de marzo de 1991, tanto las reclamadas en los estratos judiciales como las devengadas y sin trámite judicial. Para ello se ofrecieron varias opciones a los pasivos, que incluían la aceptación de un título de la deuda pública (bono de consolidación) en pesos, en dólares o en efectivo.<sup>25</sup> El gobierno no aseguraba una fecha de entrega a quienes optaron por recibir el pago en efectivo, pues lo vinculaba a la capacidad financiera de la Tesorería General de la Nación; como "información para la toma de decisiones", se señaló que la Ley de Presupuesto General de la Nación para 1992 prevería sólo 120 millones de pesos para tal fin. La Corte

<sup>25</sup> Los bonos de conciliación son diez años y se abonarán en 48 cuotas mensuales a partir del sexto año de su entrega, la que no se hace al titular, sino que es un asiento contable a su nombre en el mercado de valores. Los bonos pueden utilizarse para abonar deudas con el propio sistema previsional y para la adquisición de empresas sujetas a privatizaciones.

**FALTA PAGINA**

No. 28

mientras que el del haber por capitalización será responsabilidad de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) o de las compañías de seguro de retiro, según la opción del beneficiario por un retiro programado, fraccionario o de renta vitalicia.

4) La prestación básica uniforme es una suma fija para cada jubilado. Hasta 30 años de servicio equivalen a 2.5 veces la aportación media previsional obligatoria (AMPO) y se incrementará 1%, por año adicional. La AMPO es una especie de "unidad de medida" del nuevo sistema: se obtiene dividiendo el promedio mensual de aportaciones totales entre el número total de afiliados que están aportando. Se computa dos veces al año.

5) La prestación compensatoria es de 1.5% por año de servicios con aportación, con un máximo de 35 años y calculados sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportaciones durante los 10 años anteriores al término de los servicios, con un máximo de un AMPO por año de servicios.

6) La prestación adicional por permanencia se calcula como 0.85% por año de servicios con aportaciones realizadas al nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, con igual forma y metodología que la prestación compensatoria.

7) El funcionamiento del pilar de capitalización individual es similar al chileno: absorbe 11% de la nómina salarial de que opten por el régimen mixto. Además del encaje obligatorio, se establece una rentabilidad mínima del fondo, computada en relación con el promedio de la del sistema. Aquella se garantiza mediante un Fondo de Fluctuación, integrado por todo exceso de rentabilidad sobre el promedio más un porcentaje.

8) Además del sector privado, los estados provinciales, asociaciones profesionales de trabajadores o empleadores, las cooperativas y otras entidades con o sin fines de lucro pueden constituir una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, a la vez que el Banco de la Nación Argentina constituye la propia.

9) La recaudación de todos los impuestos sobre la nómina salarial queda a cargo del organismo público Administración Nacional del Seguro Social (ANSES) que transfiere a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

10) El Estado garantiza:

- a) La rentabilidad mínima sobre los fondos de las administradoras;
- b) La integración en las cuenta de capitalización individual de los correspondientes capitales complementarios y de recomposición, así como el pago de todo retiro transitorio por invalidez, en caso de quiebra de una administradora;
- c) El pago de las jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento a los que opten por renta vitalicia y en caso de quiebra o liquidación de las compañías de seguro de retiro;
- d) un haber mínimo cuando cumplidos los requisitos, el haber total sea inferior 3.66 veces la aportación media y los jubilados manifiesten de manera expresa su voluntad de acogerse a este beneficio, para lo cual se incrementará la prestación básica uniforme, y

e) La percepción de la prestación adicional por permanencia.

11) Se establecen criterios para obtener prestaciones no contributivas a partir de los 70 años.

12) Se establece en 60 aportaciones medias provisionales obligatorias la remuneración máxima sujeta a cotizaciones.

13) La posibilidad de opción exige que el Estado se haga cargo de los retiros por invalidez y las pensiones por fallecimiento de los afiliados que optaran por el régimen de reparto. Además de capitalizar aportaciones para el retiro ordinario, las AFJP deducirán una prima para contratar seguros de invalidez y muerte

14) La ley permite reducciones de las cotizaciones patronales en tanto se "preserve un adecuado financiamiento del sistema previsional".

A partir de la nueva ley, el Poder Ejecutivo emitió diversas medidas para hacer posible el funcionamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en el marco del Plan de Convertibilidad. Entre otras medidas, merecen destacarse las siguientes:

I) Acuerdos bilaterales entre el gobierno nacional y las provincias para que las cajas provinciales que cubren a los empleados públicos se incorporen al Sistema Integrado. La herramienta fundamental para ello es el apoyo financiero para las reformas fiscales necesarias en las provincias. Se estima que la administración nacional debería cubrir un déficit anual de casi 1200 millones de pesos.

II) Se estableció un cronograma de reducción y eventual eliminación de aportaciones patronales con base en la aceptación de los términos de los acuerdos fiscales entre los distintos niveles de gobierno. La reducción varía según la región y el sector económico. En su momento, se estimaba que la eliminación completa significaba una pérdida fiscal de 5500 millones de pesos.

III) Reiteradas "moratorias" previsionales, en especial para los autónomos. La entrada en vigor de la nueva ley incrementó automáticamente cerca de 30% la aportación de la categoría más baja de autónomos.

IV) Como parte de la privatización de empresas públicas, se eliminaron los subsidios de algunos servicios en ciertas categorías de jubilados de bajos ingresos.

V) Se autoriza legalmente que los jubilados sigan trabajando.

VI) La norma más importante dictada con posterioridad a la sanción de la nueva ley previsional fue la Ley de Solidaridad Previsional de marzo de 1995. Su título es algo paradójico a juzgar por sus disposiciones, ya que establece que el Estado garantiza sólo el otorgamiento y el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, que únicamente reconocen la movilidad que establezca ese presupuesto y que en ningún caso se vinculará a las remuneraciones. Así, se elimina la movilidad atada a la aportación media, como establecía la ley original; las aportaciones crecen con dicha aportación pero

los beneficios no. El fundamento, impensable en otro entorno político, es que ningún habitante puede reclamar "derechos adquiridos" contra la nación.

## **5. LA REFORMA PREVISIONAL ARGENTINA.**

### **5.1. La luz de los postulados de la NOP.**

Comparada con el modelo "ideal" de la Nueva Ortodoxia Previsional, la reforma argentina se ubica en un camino intermedio, en tanto que:

- 1) no sustituyó el viejo sistema, sino que creó uno "paralelo", dejando a los trabajadores la alternativa de "optar" entre uno y otro;
- 2) no redujo el papel del Estado a la "prestación mínima" garantizada desde rentas generales, pero sí estableció una prestación básica calculada sobre la propia recaudación;
- 3) no reconoció deuda capaz de capitalizar "intereses" y transferible a las administradoras, sino que reconoció una prestación compensatoria que se pagaría al momento de hacerse efectiva la jubilación;
- 4) dejó la recaudación en manos del Estado, y
- 5) permitió que entidades públicas formaran AFJP.

Para algunos, estas "desviaciones" la invalidan como reforma modelo de la NOP. Sin embargo, aquí se sostiene que la reforma argentina muestra los límites de dicha ortodoxia al ser confrontada con la realidad y con la importancia de tener en cuenta el entorno particular de cada caso. No pueden quedar dudas del alineamiento del actual gobierno argentino con los postulados emanados de los organismos internacionales de crédito y del permanente apoyo recibido en una de las experiencias de ruptura institucional más drástica que conozca la región. En todo caso, el interrogante que surge de la experiencia argentina es uno diferente: ¿por qué se insiste en imponer una reforma a cualquier costo, incluso cuando no existen las condiciones que la NOP señala como necesarias para que funcione su modelo "ideal"? O mejor, ¿por qué se admite la construcción de un modelo "deformado", cuando la experiencia de los sistemas de reparto revela que son las deformaciones las principales causantes de los problemas? Por otra parte, es probable que el camino intermedio también entrañe un alivio de los problemas atribuibles al modelo ideal, como la enorme carga fiscal de una privatización total. ¿Qué enseñanzas se pueden extraer del caso argentino? En primer lugar, se trata de una reforma impuesta en un entorno donde funcionan las instituciones formales de la democracia, lo cual invalida la tesis de que la NOP sólo tiene éxito en caso de dictaduras militares. Sin embargo, la síntesis anterior demuestra que la democracia en Argentina funciona de forma por demás "acotada". Al respecto, es evidente que: a) Carlos Menem asumió el gobierno con

poderes extraordinarios, debido a la irritación social que generó la hiperinflación: b) se trata de un gobierno con mayoría amplia en el Legislativo y en las administraciones provinciales y municipales; c) el Poder Judicial, al menos en sus instancias definitorias, está controlado por autoridades afines al Poder Ejecutivo, y d) se trata de un gobierno al que se subordinan las organizaciones sindicales y con un fuerte apoyo de financiamiento externo y de los organismos internacionales de crédito.

Otra enseñanza clara es la que se refiere a los conflictos generacionales. La reforma argentina se impuso como resultado de la profundización de esos conflictos. El gobierno negoció la reforma con los sindicatos más poderosos, a los que dio participación en las propias administradoras, que abandonaron la representatividad de los actuales pasivos. Así, no debe extrañar que todas las medidas apunten a desfinanciar el viejo sistema (rebaja de cotización patronal, absorción de cajas provinciales, falta de ajuste de los haberes, dependencia del IVA en momentos recesivos) y a desestimular la opción por el régimen provisional público. Esto no es resultado de la "transición demográfica", que terminaría perjudicando a la última generación, sino de la decisión política de imponer la reforma. La experiencia argentina muestra que la implantación de un sistema privado genera una inmediata transferencia de fondos hacia la capitalización del nuevo sistema, que perjudica inmediatamente y por razones de decisión política a los actuales beneficiarios.

Esto se vincula con la tentación de imponer reformas por *decrementalims*, esto es, agravando los problemas de financiamiento del sistema público y deteriorando más de lo "técnicamente" necesario el nivel de los beneficios y de esa manera crear un "clima" reformista. El dato más rotundo es la Ley de "Solidaridad Previsional". Dado que el gobierno no pudo evitar la "opción" y la acumulación de problemas fiscales, se destigó de la obligación legal de cumplir sus obligaciones. El mensaje es claro: "el Estado sólo pagará lo que puede, váyase al sistema privado". Sin embargo, ¿qué garantía que en el futuro no se haga lo mismo con las prestaciones mínimas que se garantizan desde rentas generales "a la chilena" o con la propia prestación básica uniforme? En otras palabras, ¿no será que este tipo de reformas también "engañan" en el corto plazo, dando la idea de que pueden financiarse captando fondos de todos lados (incluyendo privatizaciones, asistencia externa) pero que en el largo plazo no se pueden sostener? Si esto es así, bien puede ser que Argentina en lugar de tener un sistema insostenible, termine con dos sistemas insostenibles.

La reforma argentina no eliminó las áreas de conflicto político, sino que cambió su naturaleza. Antes se trataba de "clientelismo político" cuyos privilegios terminaba por financiar la sociedad. Ahora aquí se diluye en un clientelismo de mercado, en el cual lo

que cambia es la forma de administración de los intereses corporativos. Por ejemplo, es evidente que los trabajadores, lejos de "elegir libremente", no denuncian a sus empleadores cuando no depositan las aportaciones retenidas por temor a perder el puesto de trabajo; en muchos casos las administradoras de fondos no denuncian el atraso en los depósitos de las cotizaciones por temor a perder el cliente, o los bancos que controlan las administradoras presionan a sus clientes para la incorporación a riesgo de perder líneas de créditos.

El toma de la equidad merece una reflexión adicional que también se vincula con la discusión acerca del conflicto generacional. La nueva ortodoxia previsional se empeña en señalar que los viejos no son los "más pobres entre los pobres" y sugerir que el futuro de los activos y de los niños es más importante que el presente de los pasivos. Esto exige ciertas precisiones.

En primer lugar, la propia fundamentación es confusa por que el trabajo del Banco Mundial destaca precisamente que en los países con sistemas más "privados" los índices de pobreza son más altos y la diferencia entre viejos y niños es más acentuada<sup>26</sup>. Estados Unidos, Australia y Canadá tienen mayores índices de pobreza relativa que Alemania, los Países Bajos o Suecia y menores índices en los viejos que en los niños. Chile sigue con índices mayores que los de Uruguay, que tiene un sistema de base más universalista.

Es muy delicado comparar grados de pobreza, sobre todo si ésta se mide por niveles de ingresos que son muy volátiles. La población pasiva de Argentina tiene un gran componente de pobres, pero además la fuerte concentración de los pasivos en los deciles más bajos los hace más sensibles a modificaciones marginales en su ingreso: en los pasivos, la diferencia entre el ingreso promedio del decil 3 y el 1 es de 35%, mientras que en los asalariados es 97% y en autónomos 120%. Un estudio de la Secretaría de Desarrollo Social muestra que de 4.2 millones de personas de más de 60 años, 1.6 millones están en "riesgo intermedio" de pobreza, es decir, apenas por encima del límite.<sup>27</sup> Esta situación la demuestran numerosos programas de asistencia para personas de mayor edad. Cabe destacar que esos programas atienden no sólo a los que no tienen cobertura previsional, sino también a quienes la tienen.<sup>28</sup> Así, por un lado se deterioran los haberes y por el otro se salva a los que por ese motivo son "pobres". Éste es sólo un

---

<sup>26</sup> Banco Mundial, op. cit.

<sup>27</sup> OISS-SDS, La situación de los ancianos en la Argentina. Estudio sobre expectativas, demanda y satisfacción de las personas mayores con las prestaciones médico-sociales. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social-Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1994.

<sup>28</sup> Alberto Barbeito, "La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumentos de integración social", en Rubén M. Lo Vuolo (comp.), "Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano, CIEPP-Miño y Dávila, Buenos Aires, 1995.

ejemplo de los probables resultados de la tan difundida estrategia de "focalización" en el área social.

Otro dato interesante es que de 75 a 85 por ciento de la población anciana de Argentina cuenta con vivienda propia.<sup>29</sup> Es muy probable que esto se explique por los desvíos de fondos hacia programas de vivienda. Sin desconocer que una administración eficiente exigiría que estos desvíos no se produzcan y los distintos programas tengan su fuente de financiamiento clara, hay que reconocer que más grave es el desvío de fondos hacia fines no sociales. Lo mismo puede decirse si esos recursos se desviaron en parte a la obra social de los pasivos que, bueno es comentarlo, actualmente parece tener un desequilibrio financiero muy grande y un deterioro considerable de los servicios brindados.

Otros efectos distributivos preocupantes se observan en la mecánica de consolidación de la deuda previsional. A la vez que difiere el pago a un grupo poblacional con urgentes necesidades de consumo y corta esperanza de vida, permite que quienes no cumplen con sus obligaciones previsionales (agravando la situación financiera del sistema y del fisco en general) puedan comprar a los pasivos sus títulos a valores bajo la par y cancelar así sus deudas (que explican en gran medida el deterioro financiero del sistema). También se produce una transferencia de ingresos entre los propios jubilados: los que no estén urgidos por efectivo para atender sus necesidades, pueden especular con la cotización, la cual subirá a medida que se aproxime la fecha de su cancelación; además se supone que la esperanza de vida será superior entre los que están mejor. Por último dado que el título se transfiere a los herederos en caso de fallecimiento, un efecto probable es la reversión de solidaridad generacional implícita en todo sistema previsional: no solo ya no son jóvenes los que sostienen a los viejos, sino que incluso estos últimos pasan ingresos a las nuevas generaciones.

No obstante, aparte del contenido regresivo de las transferencias implícitas en esta estrategia de cancelación de deuda, el problema no se resuelve definitivamente. Desde la misma fecha en que se reconoció la deuda devengada a enero de 1996, las causas contra la Administración Nacional del Seguro Social por actualización de haberes previsionales ascendieron a 130,000 (2800 millones de pesos), mientras que en el presupuesto de 1996 sólo se prevén 20 millones para pagar sentencias firmes.<sup>30</sup> "Y ello pese a que la

---

<sup>29</sup> OISS-SDS. op.cit.

<sup>30</sup> La Procuración General del Tesoro informó que en 1993 se pagaron unos 308 millones de pesos a 9622 demandantes y en 1994 el monto ascendió a 754 millones para 31190 causas. De los cerca de 1100 millones de pesos pagados por sentencias judiciales de enero de 1992 a enero de 1995 sólo 220 millones fueron en efectivo; el resto se dirigió en bonos previsionales.

reforma argentina no tiene una carga inmediata de "bonos de reconocimientos" como en Chile.

Otro aspecto muy discutible se refiere a los "incentivos a la secuencia virtuosa entre el ahorro, el crecimiento, los salarios y los beneficios. En primer lugar, no parece haber una propensión a afiliarse al régimen de capitalización por los "estímulos" que la nueva ortodoxia previsional señala como definitivos. En los hechos, en Argentina es mayor la evasión en dicho régimen (40% de los afiliados teóricos) que en el régimen previsional público. Esto se debe a que en gran medida las propias AFJP fomentaron la afiliación de grupos sin capacidad de aportación como una estrategia comercial que pretendía demostrar un tamaño mayor que el real.

Es posible afirmar que la cobertura real no aumentó; incluso tal vez haya bajado. Más aún, a fines de 1995 cerca de 83% de los afiliados al régimen de capitalización eran trabajadores en relación de dependencia, lo que demuestra que el sistema de capitalización individual no fue capaz de captar a los autónomos, que eran el grupo de mayor evasión y en el que más se deberían reflejar los supuestos "estímulos" que se atribuyen a la capitalización privada. En realidad, lo que funciona es la presión de los sindicatos y de las empresas para que los trabajadores dependientes se afilien a una determinada administradora. Pero al mismo tiempo, se presenta un hecho sin precedente: de 1992 a 1994 se redujo el número de beneficios totales del Sistema Nacional de Previsión Social.

La caída de las aportaciones patronales no se tradujo en mejoras en el mercado laboral, cuyas condiciones se deterioraron de modo acelerado en los últimos años pese al crecimiento económico inicialmente elevado posterior al Plan de Convertibilidad. Más aún,

a fines de 1995 las AFJP habían acumulado fondos equivalentes a 0.9 % del PIB,<sup>31</sup> pero el producto del año fue negativo, con caídas de las remuneraciones de los trabajadores y de la recaudación fiscal. Así, existen "fuerzas macroeconómicas" que pueden contrarrestar los supuestos efectos positivos de la constitución de fondos, lo que ya se observó a comienzos de los ochenta. Los costos laborales de Argentina bajaron notablemente en los últimos años, a lo que se suman cambios que ubican la legislación laboral entre las más "flexibles" de la región; sin embargo, las condiciones de ocupación no cesaron de deteriorarse.

Hasta ahora no se ha comprobado la hipótesis del considerable efecto de los fondos de pensiones en el financiamiento de la inversión a largo plazo. A fines de 1995, la mayor parte de la cartera estaba ocupada con títulos públicos nacionales (48%) y depósitos a plazo fijo (25%), mientras que las acciones de sociedades anónimas y empresas privatizadas llegaban a 6% y las obligaciones negociables de corto y largo plazos a 9%.<sup>32</sup> Al tiempo, cayó el volumen y la rentabilidad de las bolsas de valores, sobre todo desde el efecto "tequila". Sin embargo, la rentabilidad de los fondos ha crecido de modo sostenido (aunque con fluctuaciones) y en 1995 llegó a 19.72% en una economía con baja inflación. Si bien esto comprueba la hipótesis de una fuerte capacidad de rentabilidad de los fondos, se debe destacar que sus supuestos "eslabonamientos" positivos para la economía aún no aparecen y que gran parte de esa rentabilidad se debe a la deuda pública (que sacrificó impuestos por deuda) y a un mercado financiero con tasas reales inusualmente elevadas.

En realidad, muchas de las economías en que se promueven esas reformas no tienen las condiciones macroeconómicas que la NOP considera necesarias para llevarlas adelante. Sin embargo, en Argentina parecían verificarse -al menos coyunturalmente- muchas de ellas, si bien con serias dudas sobre su estabilidad. Más aún, ese país es un caso notable porque la reforma se efectuó en el pico de un ciclo de crecimiento muy rápido que empezó a agotarse justo después de emprenderla. Esto no entraña en absoluto una relación causal, pero siembra dudas sobre la linealidad de los planteamientos de la NOP. Los problemas de crecimiento pueden deberse a la falta de ahorro sino más bien de consumo (como parece ser hoy el caso argentino).

Tampoco es muy sólido el argumento de los costos administrativos. En primer lugar, sin discutir la eficiencia, el gasto administrativo del sistema de pensiones argentino era uno de los más bajos de la región (oscilaba alrededor de 2.5% del gasto). La reforma ha

<sup>31</sup> Superintendencia de Administradoras de Fondo de Jubilaciones y Pensiones, Memoria Trimestral, núm. 6, octubre-noviembre-diciembre de 1995, Buenos Aires, enero de 1996.

<sup>32</sup> *Ibid.*

incorporado costos adicionales en comisiones que repiten la experiencia internacional. Así, en el último trimestre de 1995 la comisión efectiva promedio del sistema era de 3.67% en las aportaciones obligatorias, incluyendo 1.26% de promedio por seguro de invalidez y fallecimiento. La dispersión se explica fundamentalmente por este último aspecto.

Suponiendo que en la descripción anterior no se alude al "largo plazo" (ejercicio que obliga a recurrir a muchas hipótesis) y que intencionalmente se investigan los aspectos críticos del tema en cuestión, hasta el momento la reforma argentina plantea muchas dudas sobre el destino final del camino emprendido, sobre todo en lo que refiere a la capacidad para aumentar la cobertura, sostener niveles básicos de ingreso, cumplir con los requerimientos fiscales, aumentar la libertad de elección de las personas y fomentar el mercado de capitales. Dicha reforma, de otro lado, al parecer comprueba la hipótesis de la alta capacidad de los fondos privados para generar rentabilidad, si bien esto no parece mejorar los niveles de evasión pese a todas las garantías que ofrece el Estado. Muchas de estas observaciones son aplicables a otras experiencias de reformas en América latina en línea con la nueva ortodoxia previsional.

## **CAPITULO III**

# **ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN URUGUAY**

## **CAPITULO III: ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES URUGUAYO**

### **1. ANTECEDENTES.**

El fenómeno de la seguridad social atrae la atención de manera significativa debido a la cantidad y calidad de la población a la que se dirige. Los cambios tecnológicos y en los sistemas de producción, así como la competencia y la globalización financiera, han afectado los conceptos relativos a la seguridad social y conducido a la sociedad contemporánea a una nueva concepción de los ideales y valores que sustentan a esos sistemas. Se presenta una dicotomía, pues mientras por un lado el avance tecnológico mejora las condiciones de productividad y los niveles de eficiencia, por otro ese progreso no entraña una correspondencia con respecto a la demanda de mano de obra. Es preciso inducir esa relación para evitar que la modernización no sólo represente un estiramiento de la pirámide social, con la consecuente marginación de algunos sectores.

Hay segmentos sociales inmersos en la informalidad que desde el punto de vista económico obtienen mejores remuneraciones que otros que están en el sector formal. Sin embargo, aquéllos no tienen acceso a las garantías de la seguridad social, están al margen de los sistemas culturales y, en consecuencia, se encuentran en conflicto con la sociedad regularmente constituida.

El avance tecnológico afecta los sistemas de cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia. No es posible que un mayor acceso a la ciencia y a la tecnología se transforme en una tragedia; no es válido que vivir más años y en mejores condiciones sea una desgracia porque ello conduce a la quiebra de los sistemas de seguridad social.

De la mano de lo anterior está el hecho de que el gigantismo burocrático impide que los organismos de seguridad social funcionen con eficiencia y eficacia. La modernización debe alcanzar necesariamente la gestión de los sistemas previsionales.

El avance tecnológico, la informalidad y la mayor expectativa de vida provocan distorsiones que es necesario corregir para adaptarse a una nueva realidad que exige capacidad de cambio, visualizando de manera permanente un futuro en donde la seguridad social provea a la población de las necesarias solidaridad, equidad y garantías.

### **2. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL**

Uruguay tiene una población de 3.1 millones de habitantes, de los cuales 85% se asienta en los centros urbanos, pero sobre todo en Montevideo, que concentra a 1.3 millones.

La población económicamente activa (PEA) es de 1.25 millones de personas, de las cuales 262,000 se localizan en el sector público, unas 700,000 en el privado formal y cerca de 300,000 en el informal. La estructura institucional de la seguridad social estatal se integra con los siguientes organismos:

- 1) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que elabora los lineamientos generales de la política nacional en la materia.
- 2) Banco de Previsión Social (BPS), organismo autónomo y rector de la seguridad social en Uruguay, cuyo objetivo básico es coordinar los servicios estatales de previsión social y la cobertura de los riesgos y cargas por maternidad, infancia, familia, vejez, invalidez y sobrevivencia, por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo (junto con el Banco de Seguros del Estado) y por enfermedad y desocupación. También le compete determinar y recaudar las contribuciones de seguridad social (aportaciones) y administrar los servicios comunes de apoyo.
- 3) Servicio de retiros y pensiones militares y policiales. Son organismos que actúan descentrados de la órbita de los ministerios de Defensa Nacional e Interior.

Las cajas de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Notarial de Jubilaciones y Pensiones, y de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, actúan con autonomía técnica, sin perjuicio del control que ejerce el Poder Ejecutivo y de la aplicación de las normas generales vigentes para la concesión de jubilaciones y pensiones.

### **3. EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL**

Ampara a toda la población, excepto al sector cubierto por las cajas mencionadas y por los sistemas militar y policial, y otorga las siguientes prestaciones y servicios asistenciales en el área de personas en actividad (poco más de un millón) .

#### **4. PRESTACIONES DE ACTIVOS**

**4.1. Asignaciones familiares.** Se paga una prestación mensual en dinero equivalente a 8% del salario mínimo nacional (670 pesos) por cada hijo menor de los trabajadores del sector privado que prestan servicios remunerados a terceros, de los trabajadores amparados por el Seguro de Desempleo y de los pequeños productores rurales. Para calificar se exige que los hijos tengan menos de 18 años. Para menores discapacitados el pago de la asignación es doble y de por vida o hasta que perciba otra prestación del BPS (Banco Previsión Social). La prestación no tiene una fuente de financiamiento específica.

**4.2. Subsidio por maternidad:** Las trabajadoras del sector privado y las esposas de los trabajadores tienen derecho a una prestación en dinero, que sustituye al sueldo o salario no generado en los períodos previo y posterior al parto. Esta prestación carece de fuente de financiamiento propia.

**4.3. Subsidio por enfermedad:** El trabajador del sector privado amparado por el seguro por enfermedad que quede impedido para desempeñar sus funciones por razones de salud tiene derecho a percibir, desde el cuarto día de la enfermedad, una prestación en dinero equivalente a 70% de su sueldo o salario básico, con un tope de tres salarios mínimos nacionales. El subsidio señalado se financia con aportaciones patronal (5%) y obrera (3%) sobre el salario bruto percibido.

**4.4. Seguro por desempleo:** Es un subsidio mensual en dinero para los trabajadores tanto del sector privado como rurales, domésticos, etc., que están en situación forzosa de desempleo, sin que ésta sea atribuible a su voluntad o capacidad. El pago se realiza durante seis meses de inactividad continua o discontinua y se financia con asistencia estatal; el afiliado percibe 50% en promedio.

## **5. SERVICIOS ASISTENCIALES**

**5.1. Maternidad:** Para el embarazo, parto y atención perinatal se cuenta con servicios médicos que se prestan en forma directa o mediante las instituciones de asistencia médica colectiva. A la madre y al hijo se proporciona un servicio integral; para el hijo se extiende hasta los 14 años con controles médicos, asistencia odontológica, ortodoncia, asistencia en malformaciones congénitas, entre otros, así como traslado y asistencia a escuelas especiales para discapacitados. El BPS cuenta con seis centros de atención materno - infantil.

**5.2. Seguros de enfermedad:** El BPS cuenta con el Seguro de Enfermedad para dar atención preventiva y asistencia médica.

**5.3. Prestaciones de pasivos:** En el área de la población pasiva, el BPS cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia. Se calculan en pasivos a 700,000 personas: 60,000 pensionistas por vejez e invalidez (que es una prestación no contributiva) y 640,000 pasivos, entre los propiamente dichos, los jubilados y los pensionistas. Los activos cotizantes ascienden a 926,000.

La tasa de natalidad de Uruguay ha mostrado una tendencia a la baja; para el período 2005- 2010 se calcula en 15.79 por 1000. La esperanza de vida al nacer del hombre es

de 69.2 años y de 75.7 para la mujer, con un crecimiento lento y sostenido de dichos valores. La relación activo-pasivo es de 1.4 activos por cada pasivo. En los últimos seis años los egresos en seguridad social presentaron 4.56 puntos del PIB y la asistencia fiscal se incrementó en 2.42 puntos del mismo agregado para financiar el creciente desfase entre ingresos por aportaciones y egresos por prestaciones. Las tasas de aportación son elevadas: de 1989 a 1994 los ingresos provenientes de gravámenes sobre salarios se incrementaron 2.66 puntos del PIB.

**5.4. Servicios sociales del BPS:** El Área de Promoción Social del Banco que otorga prestaciones económicas no contributivas para apoyar gastos no mensuales de las instituciones que dan servicios sociales (hogares de ancianos, situaciones culturales, asociaciones de jubilados y pensionistas, etc.) para adultos mayores y discapacitados. También está facultada para adjudicar viviendas a jubilados y pensionistas.

## **6. ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN URUGUAYA**

La legislación de seguridad social se empezó a gestar en el segundo decenio del siglo. Al principio sólo amparó a los trabajadores del sector público, pero en la década de los treinta se extendió a gran parte del sector privado. Una economía en crecimiento, con estabilidad política y económica, favoreció el desarrollo de un modelo de protección social que prácticamente alcanzó a toda la población. En los treinta la relación entre trabajadores activos y pasivos que cobraban beneficios de jubilación o pensión era de seis a uno.

El sistema se desarrolló basado en el concepto del seguro social, donde el Estado intervenía legislando al margen del concurso de la técnica y sin examinar previamente los efectos socioeconómicos de largo plazo, como lo señalara la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en 1963. Ese juicio sobre la legislación sancionada hasta los primeros años de los sesenta es vigente en la actualidad, pues la población pasiva de hoy generó una gran medida sus derechos al amparo de esos ordenamientos.

### **7. EL DECENIO DE LOS SESENTA**

De 1960 a 1970 el sistema inició su etapa de maduración. En muchos aspectos la legislación social podía considerarse de avanzada y ya formaba parte del "ser racional", existía desorganización administrativa y duplicación de servicios.

A fines de los sesenta la relación entre activos y pasivos era de cuatro a uno. A ello se agregaba una clara tendencia al envejecimiento de la población y una mayor expectativa de vida a nacer, la cual se acercaba a las cifras de los países más desarrollados. La

economía había dejado de crecer y comenzaba la incertidumbre de un país que no lograba dar respuestas a las necesidades económicas del mundo de la posguerra y que tampoco las generaba en lo interno. En ese entorno el sistema de jubilaciones y pensiones comenzaba también a tener problemas.

## **8. DESFINANCIAMIENTO DEL SISTEMA Y EL DECENIO DE LOS NOVENTA**

Los aspectos demográficos, como la baja natalidad y la mayor esperanza de vida, así como económicos, crecimiento del sector informal de la economía, deficiente administración del sistema y continuo deterioro de la relación activos y pasivos, entre otros aspectos, condujeron a fines de los ochenta un proceso de desfinanciamiento y a una crisis de credibilidad en el sistema.

El deterioro de la relación activos y pasivos registra niveles alarmantes, pues por cada pasivo que percibe prestaciones solo cotiza el 1.4 activos. Ante ello se elevaron las tasas de aportación de los patronos y dependientes junto con el aumento de la aportación de toda la sociedad, lo que se tradujo en que siete puntos del IVA se destinarán a financiar el sistema; como ello no fue suficiente también aumentó la contribución directa del Estado.

En 1989 el sistema de seguridad social implicaba un gasto aproximado de 10.39% del PIB, porcentaje que creció año tras año para llegar a 1995 a casi 15%, manteniendo una tendencia creciente. Para cubrir ese gasto el IVA se elevó a 23% para destinar siete puntos a dicho sistema. Cabe señalar que más de 80% del gasto del sistema cubre los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia. Por tanto la incidencia del sistema sanitario, del seguro por desempleo y otros, no llegan a 20% del gasto total.

Este panorama se gestó en la década de los cincuenta, cuando el dinero de los contribuyentes se invirtió en bonos que no se indizaron a la inflación, pues hasta 1960 Uruguay registraba una tasa insignificante. Sin embargo ya entrado el decenio de los sesenta el país padeció una alta inflación que en 1968 llegó a más de 120% anual, lo cual erosionó muy sensiblemente el dinero invertido en la seguridad social. Señalamiento especial merece la evasión, que desde hace muchos años ha crecido como resultado de la no declaración actividad o de la subdeclaración. En efecto, muchos empleados jóvenes pedían a sus patronos no figurar en las planillas de trabajo para eludir las altas tasas de aportación, los jóvenes no desean cotizar en un sistema del que poco recibirán y en el que no creen. Por otra parte, hay de hecho un acuerdo obrero-patronal para subdeclarar con mucho los ingresos recibidos, ya que ambas partes se benefician del pago de menores cotizaciones.

A lo anterior se sumó una profunda crisis de confianza que le condujo a que en noviembre de 1989 se celebrará un plebiscito para realizar una reforma constitucional con el objetivo fundamental de introducir como variable de ajuste de las pasividades el índice medio de salario. Así se puso fin al uso del nivel real de las pasividades como sistema de reajuste y se pretendió limitar el manejo político de ese ajuste. Como resultado, en los últimos cinco años las pasividades aumentaron más que los niveles de ajuste de los funcionarios públicos y de muchos sectores de la actividad privada. El lo agudizó el desfase entre ingresos y egresos del sistema, con el consecuente incremento progresivo de los tributos destinados a cubrir el déficit.

## 9. PROBLEMAS DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE

Los problemas de la normatividad en materia de jubilaciones y pensiones se han analizado desde muy variadas perspectivas. El Instituto de Estadística de la Universidad de la República formuló un estudio en el marco de un convenio con el Banco de Previsión Social en que se señala: "En el proceso de elaboración del modelo se han identificado una serie de problemas considerados esenciales, de cuya resolución dependerá el futuro de la seguridad social en el Uruguay. Éstos tienen sus causas, básicamente, en las características de la normativa vigente y en limitaciones de control administrativo. Ambos factores resultan indisolublemente vinculados en la medida en que una inadecuada normativa en muchos casos dificulta o incluso impide un contralor eficiente". Otras debilidades del régimen son las siguientes:

- 1) Para el cálculo jubilatorio inicial, la seguridad social sólo considera los ingresos declarados en los últimos tres años trabajados. Ello se ha prestado para que muchas personas aporten lo mínimo aceptable durante toda su vida laboral y aumenten notablemente sus cotizaciones en los últimos tres años de la misma, para así alcanzar un promedio jubilatorio más alto.
- 2) La asignación jubilatoria varía en tramos de cinco años de edad o de servicios y no estimula eficazmente el mayor número de años de edad o de servicios computados.
- 3) Los topes mínimos, equivalentes a 85% del salario mínimo nacional han perdido gran parte de su valor real original y pueden considerarse totalmente insuficientes, sobre todo si se les compara con las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez. Para ilustrar este proceso basta señalar que en enero de 1995 la jubilación mínima al cese alcanzaba 446 pesos mientras que la pensión a la vejez era de 840 pesos.
- 4) Los topes máximos equivalentes a siete salarios mínimos nacionales sufren un continuo retroceso real. La norma vigente no premia con justicia a los afiliados que han cotizado al sistema en forma ordenada y por importes elevados.

- 5) Han proliferado las normas de amparo privilegiadas o de cómputo de servicios bonificados, realizadas sin los estudios demográficos y financieros adecuados.
- 6) El régimen pensionario permisivo otorga el derecho a la viuda sin limitantes por su edad o condición económica.
- 7) Las edades mínimas jubilatorias de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres se concibieron para los cuarenta. A las edades mínimas jubilatorias, la expectativa actual de vida adicional es de 25.3 años para la mujer y 16.9 para los hombres.

Todos los estudios son contundentes en cuanto a la crisis del sistema, pero también en lo que se refiere a la individualización de los factores que la producen. Cuando en dichos estudios se señalaba a la "inviabilidad" del sistema previsional, más que significar que éste se encuentra totalmente fuera de las posibilidades reales de una sociedad, lo que destacan es el esfuerzo que cada sociedad deberá hacer para mantener un determinado sistema, midiéndolo en términos de la carga de contribuciones o impuestos (explícitos o implícitos, como es el caso del impuesto inflacionario). Por otro lado, hay que considerar en qué medida este esfuerzo afecta o afectará el desempeño de la economía en su conjunto.

El problema de la viabilidad o inviabilidad se presenta, entonces, como una evaluación de los efectos en la economía provenientes del esfuerzo social para financiar un sistema de Seguridad Social con determinadas características.

Los diagnósticos sobre el régimen previsional uruguayo coinciden en que éste constituye un problema financiero serio y con una tendencia a agravarse en el corto plazo (1995-2000) y que en el largo es previsible un crecimiento del gasto total muy difícil de financiar sin incurrir en graves distorsiones en el funcionamiento de la economía. El estudio del Instituto de Estadística señala que "los resultados obtenidos en el llamado Escenario Base, aquel que de mantenerse la normativa actual se considera más probable, evidencian que el sistema avanza rápida y progresivamente hacia una situación de crisis irresoluble en la primera década del siglo próximo".

## **10. PREÁMBULO DEL CAMBIO**

Esa situación, junto con la coyuntura política de fines de 1994 (año de elecciones), hizo que en enero y febrero de 1995 el gobierno electo convocará a un debate sobre la seguridad social. Gracias a la coalición de los principales partidos políticos se logró un acuerdo antes de que el nuevo gobierno tomará posesión en marzo de 1995. El 1 de abril de 1995 entró en vigor la reforma que tiende a restablecer y consolidar un sistema de seguridad social solidario, eficaz y justo para la población afiliada al Banco de Previsión

Social, asegurando al trabajador que su aportación lo garantizará un derecho cierto y un retiro digno; al empresario, que la carga de sus aportaciones no le restará competitividad productiva al país y a su empresa, que no desestimulará sus propósitos de inversión y renovación, ni que dará lugar a nuevas restricciones para la generación de empleos, a los jubilados y pensionistas le asegura que el sistema tendrá solidez económico-financiera a fin de erradicar - la zozobra de una crisis que, de no realizarse los cambios hoy necesarios, se prevé inevitable. La ley no modifica ningún derecho adquirido de los actuales pasivos y el principal beneficiario es el jubilado actual que a la vez que mantiene todos sus derechos gana en seguridad, dado que el nuevo sistema estará mejor financiado y contará con un Banco de Previsión Social más fuerte y más sólido desde el punto de vista financiero. La ley también ataca la falta de equidad del sistema actual, el cual se basa en "años de servicios" y no en "años de aportación".

Se pretende restablecer la justicia del sistema, evitando que quien no aporta sea medido en igualdad de condiciones con el que sí lo hace. La normatividad vigente que admite acreditar servicios sin la aportación correspondiente y limita la base de cálculo para el básico jubilatorio al lapso de los últimos tres años de actividad que se traduce en resultados de manifiesta injusticia, alienta la subdeclaración y la evasión total, aspectos que el nuevo sistema corrige substancialmente. Ello afianzará la verdadera solidaridad intergeneracional entre los trabajadores que aportan y contribuyen a financiar el sistema y los que ya disfrutan de pasividad.

La nueva legislación pretende revertir la tendencia negativa que actualmente tiene la relación activo-pasivo (1.4 activos por cada pasivo), lo que indudablemente genera la pérdida de viabilidad financiera del actual régimen de reparto. El sistema vigente termina constituyéndose en un factor desestimulante para los jóvenes, pues les provoca decrecimiento y falta de adhesión. El nuevo sistema se orienta a cambiar esto con mecanismos para devolverle certeza y credibilidad, como la mayor correspondencia entre la aportación efectuada durante toda la vida laboral y la asignación de pasividad así como una mayor salud financiera del sistema.

El nuevo sistema abre un camino promisorio para el país. En otras latitudes los ahorros de los trabajadores para un retiro digno se han convertido en uno de los principales motores de la economía, pues permiten financiar los grandes proyectos nacionales (principalmente vivienda); asimismo, al colocarse en títulos públicos garantizados por el Estado su rendimiento se utiliza para financiar la salud, la seguridad pública y la educación. Además de ser inversiones rentables y seguras que financian y consolidan beneficios vitalicios para el trabajador, permiten que toda la población activa participe en la solución de los problemas nacionales. Mediante su cuenta de ahorro personal, el trabajador podrá

comprobar cómo ésta crece para beneficio propio y de la sociedad. Ése será el resultado de una participación real en el progreso del país y de una auténtica solidaridad generacional.

## 11. EL NUEVO SISTEMA PREVISIONAL

El nuevo sistema incorpora las características más importantes de la mayoría de las experiencias de países con estructuras demográficas similares a la uruguayaya, así como las recomendaciones de la CEPAL y de la OIT. La CEPAL formuló una propuesta para los países de América Latina y el Caribe. Con base en los conceptos de equidad y de solvencia financiera, la Comisión propone que la reforma de la seguridad social se atenga a un sistema mixto que combine un sistema universal de prestaciones básicas financiado con recursos generales, basado en la solidaridad social, y uno de prestaciones públicas o privadas con una equivalencia completa entre lo que se paga y lo que se recibe, basado en la previsión privada. La OIT sugirió para el caso uruguayo un sistema de características mixtas, con tres niveles: a) uno básico financiado directamente con recursos públicos y orientado a los segmentos que no cuentan con ninguna protección; se trataría de pensiones no contributivas a la vejez e invalidez; b) otro intermedio con prestaciones vinculadas a un registro de cotizaciones pagadas; la tasa máxima de remplazo se ubicaría alrededor de 45% del promedio de ingresos, recomendándose un incremento progresivo de la edad de jubilación para ambos sexos a 65 años, y c) una promoción supervisada de regímenes complementarios

## 12. CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA

El nuevo sistema previsional se basa en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada: por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, y por jubilación por ahorro individual obligatorio. El primero fija prestaciones definidas, las aportaciones de los trabajadores activos y de los patrones, los impuestos afectados y la asistencia estatal. En el caso del segundo, la aportación de cada afiliado y sus rendimientos se acumulan en una cuenta personal a lo largo de la vida laboral.

Cuando cesa toda la actividad con causa justificada se tiene derecho a percibir una prestación mensual, determinada por el monto acumulado de las aportaciones y sus rendimientos y conforme a tablas generales de la expectativa de vida al momento del cese o de la solicitud de la prestación. Así, esta ley crea tres coberturas o niveles:<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Las referencias monetarias están a pesos constantes de Mayo de 1995 y se ajustan mediante el índice medio de salarios.

1) El que se refiere a la solidaridad intergeneracional lo administra directamente el Estado y ampara de 90 a 92 por ciento de la población con ingresos hasta 5930 pesos. Este nivel, que se rige por el régimen de reparto, pilar básico del sistema de seguridad social uruguayo, ampara a todos los afiliados activos, cualquiera que sea su nivel de ingresos.

2) La jubilación por ahorro individual obligatorio la administran entidades propiedad de instituciones públicas o de personas u organizaciones privadas y comprende a las personas con ingresos de 5,930 a 17,991 pesos. Las prestaciones de este régimen se financian exclusivamente con aportaciones personales. Cabe señalar que para estimular el ahorro en este tratamiento se permite a los incluidos en el de solidaridad intergeneracional aportar en este régimen 50% de sus ingresos.

3) El ahorro voluntario incluye a las personas con ingresos superiores a 17,991 pesos y por la parte que exceda de los mismos. Estas personas tienen la libertad de entrar o no al sistema, aunque esa posibilidad sólo existe por el excedente de ese nivel de ingresos.

Con base en el trabajo sobre la reforma jubilatoria en Uruguay, técnicamente el primer nivel, la solidaridad intergeneracional, constituye un modelo público profesional con las siguientes características:

1) Opera con la modalidad de reparto puro.

2) Su financiamiento se realiza con base en aportaciones sobre salarios, gravámenes específicamente afectados y asistencia financiera del gobierno central, cuando ésta es necesaria para lograr el equilibrio financiero.

3) La prestación es de naturaleza definida y relativamente proporcional al salario de cotización del afiliado.

4) La adscripción es obligatoria y no sustituible por otro mecanismo; ésta es una diferencia importante frente al nuevo sistema argentino, que admite la opción por uno u otro régimen.

5) La gestión está a cargo de manera obligatoria del Banco de Previsión Social.

Ese régimen se complementa con un modelo instrumental con un objetivo redistributivo orientado a los grupos sociales de menores ingresos no integrados a sectores estructurados del mercado de trabajo. Ese complemento se logra mediante un modelo público selectivo constituido por las prestaciones asistenciales no contributivas de vejez e invalidez. Esas prestaciones tienen las siguientes características:

a) operan con la modalidad de reparto;

b) se financian por vía fiscal y no con aportaciones sobre la masa salarial;

c) la prestación es uniforme y de naturaleza asistencial, y

d) la adscripción es selectiva y se sujeta a exámen de ingresos, lo cual asegura la prestación a personas de significativa carencia de recursos. Una de las innovaciones sustantivas del nuevo sistema es la apertura de un espacio de acción al modelo privado comercial profesional. Éste cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia, tiene carácter complementario, aunque obligatorio, y tiene las siguientes características:

- a) opera con la modalidad de capitalización individual (en cuanto al riesgo vejez);
- b) establece un régimen de aportación definida para el riesgo vejez y de prestación definida sólo para los riesgos de invalidez y sobrevivencia;
- c) se financia con las aportaciones personales sobre salarios;
- d) la prestación es proporcional al nivel de aportaciones y rentabilidad e inversiones, y
- e) la adscripción es obligatoria, con un tope o techo de cotización. El objetivo que persigue este modelo (segundo pilar de cobertura) es complementar las prestaciones provenientes del primer pilar o pilar de base del sistema, con la tendencia a incrementar la cuantía de la sustitución de ingresos de actividad por pasividad. La ley permite un tercer pilar de cobertura, con iguales características pero voluntario, para los afiliados obligatoria o voluntariamente comprendidos en el segundo pilar de cobertura, cualquiera que sea su nivel de ingreso por encima del tope establecido para el segundo nivel. Se trataría de un modelo privado, asociativo-profesional. En el país ya existían instituciones similares a la caracterizada en el tercer nivel: las sociedades administradoras de fondos complementarios de previsión social, surgidas en 1984. El marco legal se distingue por la adscripción voluntaria y su objetivo principal es complementar las prestaciones provenientes del primer pilar a fin de mejorar el ingreso de pasividad con una prestación adicional o complementaria, que generalmente se financia mediante el régimen de capitalización colectiva. El ámbito objetivo de aplicación del nuevo sistema incluye de modo inmediato y obligatorio todas las actividades amparadas por BPS. Se establece de manera expresa que, en aplicación del principio de universalidad y antes del 1 de enero de 1997, el Ejecutivo deberá remitir al Legislativo los regímenes aplicables a los que más servicios estatales y personas públicas no estatales de seriedad social, a fin de que se adecuen al nuevo régimen, atendiendo sus formas de financiamiento, especialidades y naturaleza de las actividades comprendidas en los mismos.

El ámbito subjetivo de aplicación comprende distintos segmentos de la población. Abarca obligatoriamente a todos los afiliados activos menores de 40 años de edad a la fecha de entrada en vigor de la ley (1 de abril de 1996) y con posterioridad de cualquier edad que ingresen al mercado de trabajo en actividades amparadas por el SPS. Los afiliados mayores de 40 años podrán optar por ingresar al nuevo sistema jubilatorio o permanecer en el actual, para lo que disponen de un plazo de 180 días siguientes a la vigencia de la ley. Los actuales pasivos (jubilados y pensionistas) y los trabajadores que presenten causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996 no están comprendidos en el nuevo sistema.

Para los trabajadores mayores de 40 años de edad a la fecha de entrada en vigor de la ley que no presenten causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996, se establece un régimen de transición que regula el paso al nuevo sistema.

### **13. PRESTACIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA**

Las prestaciones a cargo del BPS son: jubilaciones, subsidio transitorio por incapacidad parcial, pensiones, subsidio para gastos funerarios y pensión a la vejez e invalidez.

Según la causa que la determine, la jubilación puede ser común, por incapacidad total y por edad avanzada. En la primera el nuevo sistema modificó significativamente los requisitos para entrar en la pasividad:

- a) la edad mínima para gozar del beneficio jubilatorio por la causa común es de 60 años para ambos (en el anterior era de 55 años para las mujeres), y
- b) a los trabajadores no dependientes se les exige cotización efectiva y para los dependientes registro efectivo en la historia laboral; en los dos casos el mínimo es de 35 años; en el antiguo régimen se exigían 30 años servicios y la prueba podía ser documental o testimonial, por lo cual muchas personas se jubilaban sólo con la declaración de testigos sobre la prestación de sus servicios. En consecuencia alto porcentaje de las pasividades otorgadas fueron con base en servicios que nunca se prestaron. Para corregir esa situación, el nuevo sistema creó en 1994 la Historia Laboral para disponer de un mecanismo eficaz que impregne de certeza el reconocimiento de servicios. Sólo en casos excepcionales se acude a la prueba testimonial (cuando se trate de una única pasividad pretende evitar maniobras fraudulentas que afecten las finanzas del BPS.

Además, dicha Historia será un instrumento invaluable para el trabajador, ya que le permitirá tener todos sus registros desde el inicio hasta el término de su vida laboral. En la jubilación por incapacidad total se distingue la incapacidad sobrevenida en actividad de la sobrevenida a causa o en ocasión del trabajo, o de la que sucede después del cese de la actividad. En la jubilación por edad avanzada se exige tener 70 años y 15 de servicios registrados. El subsidio transitorio por incapacidad parcial se percibe cuando se presenta la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o profesión habitual; el plazo máximo es de tres años y se prevén exámenes médicos periódicos. Los beneficiarios con derecho a las pensiones de sobrevivencia son las viudas, los hijos solteros menores de 21 años o mayores si son absolutamente incapacitados para todo trabajo, los padres totalmente incapacitados para todo trabajo y los divorciados.

#### **14. SUELDO BÁSICO JUBILATORIO**

El cálculo del sueldo básico jubilatorio se basa en el promedio de los ingresos percibidos en los últimos diez años, actualizados por el índice medio de salarios, siempre que no exceda de 5% el promedio de lo percibido en los 20 años de mejores ingresos computables actualizados; si es así se considerará el promedio de los 20 años de mejores ingresos computables actualizados. El nuevo sistema de cálculo, al considerar un período mucho más extenso (antes se tomaban los últimos tres años de aportación), busca corregir la situación que se creaba con el sistema anterior.

Para asignar la jubilación se fijan porcentajes que compensan el mayor número de años de aportación o de registro en el momento de configurarse la causal y en los años de diferimiento del goce de la pasividad o de edad, después de los 60 años. También se prevén los montos mínimos y máximos de jubilación que se actualizan, utilizándose como variable de ajuste el índice medio de salarios. Se mantienen los servicios bonificados para las actividades que así lo requieran. El mayor costo financiero tanto por retiro anticipado como por menos años de aportaciones, deberá cubrirse con una contribución especial a cargo del empleado.

Mención especial merece la derogación expresa de las causales de jubilación anticipada que ahora comprende a los titulares de los cargos políticos y de particular confianza. Éste es un tema que siempre levantó grandes resistencias por cuanto suponía que las personas que ocuparan ese tipo de cargos podían ampararse al beneficio de la pasividad sin cumplir los requisitos mínimos exigidos para el resto de la comunidad.

Se instaura un proceso de transición muy gradual que entre otros fines pretende introducir un mecanismo para incorporar al nuevo sistema a los afiliados con determinadas edades a la fecha de vigencia de la ley. A modo de ejemplo, la edad de retiro de la mujer aumentará en forma progresiva, para adecuarla al nuevo régimen, hasta llegar al mínimo de los 60 años en 2003. La misma progresividad se aplica para el cálculo del sueldo básico jubilatorio y los mínimos y máximos de jubilación.

#### **15. RÉGIMEN DE JUBILACIÓN POR AHORRO INDIVIDUAL OBLIGATORIO**

Este régimen (segundo nivel), totalmente novedoso, comprende a los afiliados activos menores de 40 años de edad a la fecha de vigencia de la ley o a los que teniendo una edad mayor opten por acogerse a este régimen.

Las causales jubilatorias y pensionarias serán las mismas del régimen de solidaridad intergeneracional (primer nivel), aunque su determinación tiene características específicas. Las prestaciones se determinarán en dos formas:

1) Las que se generen con el ahorro acumulado, a la fecha de la configuración de la causal, darán origen a prestaciones de jubilación común, de jubilación por edad avanzada y de las respectivas pensiones de sobrevivencia. El importe de la asignación inicial se fijará con base en el saldo acumulado en la cuenta individual, la expectativa de vida del afiliado y la tasa de interés respectiva. Las prestaciones se abonarán por medio de una empresa aseguradora, elegida por el interesado, a cuyos efectos la administradora traspasará los saldos acumulados respectivos.

2) Las prestaciones de jubilación por incapacidad total, del subsidio por incapacidad parcial y las pensiones de sobrevivencia por fallecimiento en actividad o en goce de las prestaciones mencionadas, se financiarán mediante un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, contratado con una empresa.

Se prevé la formación de entidades receptoras de los ahorros previsionales, las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), organizadas como sociedades anónimas. En forma expresa se autoriza al BPS y otras entidades públicas y privadas a ser propietarias de una administradora. En febrero del año en curso se creó la AFAP estatal, con capitales de los bancos de Previsión Social, de la República Oriental del Uruguay y de Seguros del Estado. El capital mínimo deberá ser de un millón de dólares, con los que se satisface la exigencia de responsabilidad mínima, la cual deberá cubrirse íntegramente antes de iniciar actividades. El único ingreso que podrán recibir las AFAP de los afiliados serán las comisiones por acreditación de aportación. Los principios que rigen la elección de la administradora se inspiran en la mayor libertad. El afiliado puede elegir y cambiar de AFAP hasta dos veces por año.

Cada administradora contará con un fondo de ahorro previsional único, el cual recogerá los ahorros de los afiliados comprendidos. Estará completamente separado del patrimonio de la administradora y será inembargable. La rentabilidad de cada Fondo de Ahorro Previsional no podrá ser inferior a un porcentaje determinado de la rentabilidad promedio del régimen. En caso de que exista una insuficiencia, ésta deberán cubrirla el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad, la Reserva Especial o el Estado. Los ahorros acumulados por los afiliados se deberán invertir con criterios de seguridad, rentabilidad y diversificación. Las colocaciones autorizadas cubren un espectro amplio: valores emitidos por el Estado, el Banco Hipotecario o empresas públicas y privadas que coticen en bolsa; depósitos a plazo en instituciones financieras; valores con garantía bancaria y colocaciones en instituciones públicas o privadas para el otorgamiento de préstamos personales.

Las AFAP serán responsables de contratar un seguro contra el riesgo de invalidez y fallecimiento en actividad de los afiliados, así como de traspasar a las aseguradoras los ahorros acumulados a la fecha del retiro o de la incapacidad o fallecimiento del afiliado.

Estas últimas tendrán la responsabilidad de cubrir las prestaciones emergentes del régimen de ahorro para las causales de jubilación, de pensión o de subsidio transitorio por incapacidad parcial. Las administradoras serán controladas por el Banco Central de Uruguay, que podrá aplicar sanciones por incumplimiento de las normas. El Estado garantizará a los afiliados del régimen de ahorro individual tanto una rentabilidad real mínima, cuanto el pago puntual de las prestaciones a cargo de la aseguradora en caso de que se produzca la liquidación total de esta.

## **16. GESTIÓN**

Las modificaciones han traído como consecuencia ineludible la necesidad de modificar significativamente la gestión del BPS. Las empresas deberán realizar un pago normativo de sus aportaciones en lugar del global, como se hacía antes, por lo que se deberá desagregar lo percibido para cada trabajador, el período de trabajo, el lugar, etc. Dados estos requisitos se hizo necesario adaptar tecnológicamente las estructuras existentes.

El hecho de que el BPS sea el órgano que tiene que distribuirá las AFAP las aportaciones personales recaudadas, implica necesariamente un cambio en la operatividad de la recaudación. Así se contrataron servicios informativos para contar con los mecanismos necesarios para la recaudación nominal. Esto llevo a abandonar el soporte en papel y pasar a los medios magnéticos para la declaración de las empresas, la acreditación del pago, la distribución de las AFAP seleccionada por el interesado y la acreditación de sus cuentas.

En el corto y mediano plazo se prevé el uso del módem para la acreditación bancaria de las cotizaciones y la transferencia directa de información de las empresas o lugares de recepción. El pago de prestaciones y el cobro de aportaciones se descentralizo a los bancos y a los centros de recepción.

**CAPITULO IV**  
**ANÁLISIS DEL SISTEMA DE**  
**PENSIONES EN CHILE**

## **CAPITULO IV: ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO**

### **1. AHORRO Y SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO**

La reforma de la Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1 de Julio de 1997 tiene objetivos laborales, sociales, de salud y de ahorro.

Toda asignación de recursos encaminada a incrementar la capacidad de generación de riqueza en el futuro es ahorro propiamente dicho. En estudios recientes se ha establecido que del capital que posee una economía, la mayor parte está constituida por el humano, es decir, por las habilidades de los trabajadores. Además, la producción socialmente relevante no es sólo la que pasa por el mercado; también es esencial la que se genera en la economía doméstica. Las inversiones en capital humano son principalmente de dos tipos: en salud y en educación.

En ambos casos, la seguridad social es uno de los principales instrumentos con que una economía industrial financia a los trabajadores y sus familias.

### **2. SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD Y SEGURO DE SALUD PARA LA FAMILIA**

Históricamente, el seguro de enfermedades y maternidad (SEM) se ha financiado complementariamente con recursos provenientes de los sistemas de pensiones y de guarderías. Ello ha limitado, en el caso del primero, la capacidad de mantener el valor real de los ingresos de los jubilados y en el del segundo, de ampliar el servicio. Para resolver esos problemas se requiere que el SEM sea autosuficiente. La dificultad radica en lograr esto y a la vez hacer que los servicios médicos del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) recuperen su crecimiento y aumenten su calidad, pero sin incrementar las cuotas al trabajo, pues ello afecta el crecimiento de los salarios y del empleo.

A pesar de que la cuota de enfermedades y maternidad ha ido aumentando (en especial de 1985 a 1996), aún es insuficiente. Ello se explica por la expansión de los beneficios, los mayores costos del servicio y, en especial desde 1990, por las dificultades para aumentar la afiliación. Otro factor que ha contribuido al desfinanciamiento del SEM son los modelos modificados de aseguramiento, establecidos en 1973 para promover la afiliación de grupos no asalariados, pero que desafortunadamente carecieron de una base de cotización adecuada. Por otra parte, la transición demográfica por la que transita el país ha afectado a este ramo y elevado los costos por asegurado.

En la reforma se procuró que las contribuciones y la cobertura de la seguridad social se vincularán directamente con la situación del empleo y los salarios, pues cuando disminuye el empleo formar también se reducen la cobertura y los ingresos del Instituto. La recaudación, ligada a los salarios y no al costo de los servicios, depende en gran medida de la evolución de éstos. Así, en las épocas en que los salarios decrecen en términos reales, los Ingresos institucionales disminuyen. Por otro lado, en tiempos de adversidad la demanda de servicios aumenta.

La reforma del financiamiento de la seguridad social establece dos estrategias principales para enfrentar los problemas mencionados; incrementar el financiamiento mediante fondos fiscales generales y reducir el impuesto sobre la nómina.

De diciembre de 1990 a igual mes de 1994 el número de asegurados permanentes creció 3%, mientras que la población económicamente activa 15%. Ese estancamiento, sumado a la recesión, provocó que en 1995 cayera 1.7% la cifra de asegurados, y entre los permanentes el Instituto perdió a más de 360.000 trabajadores (4.1% de los que había en diciembre de 1994).

Desde 1985, como resultado de la política de financiamiento, se elevaron los impuestos a la nómina (primero con la reducción de la aportación estatal de 25 a 12.5 por ciento de la cuota; después con el incremento en las primas). En la nueva ley se propone un descenso importante para propiciar el crecimiento de la afiliación mediante una mayor participación de los fondos fiscales generales.

El estancamiento del IMSS se ha considerado en la nueva Ley ya que no es un fenómeno transitorio. El problema no data de 1990. De 1982 a 1987 los asegurados permanentes crecieron a una tasa promedio anual superior a 5% mientras que los Ingresos reales totales (no los per cápita) cayeron 41%. Durante los ochenta se evitó una declinación permanente en la afiliación, mediante una menor fiscalización y por la ampliación de los modelos de aseguramiento desfinanciados. Además, el subsidio del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte al SEM se mantuvo elevado debido a que hasta 1989, la inflación deterioraba las pensiones.

Para el Instituto, la crisis económica de 1983 fue un preludio a la de 1995; se desaceleró la afiliación y en el Valle de México disminuyeron los asegurados; no obstante la dinámica demográfica del resto del país aun permitió el crecimiento en el total nacional. Sin embargo, era inevitable que una condición macroeconómica desfavorable provocará la desafiliación en el ámbito nacional. El financiamiento al SEM debe prever que habrá épocas de crecimiento económico y otras de recesión; pretender que el IMSS pueda sustraerse a ello

es una gran equivocación. De 1988 a 1993 se incrementaron considerablemente los impuestos a la nómina, quizá porque se supuso que, a pesar de las mayores cuotas, la afiliación se mantendría en vista del gran crecimiento de años anteriores. Sin embargo, para afiliarse al IMSS es necesario que el trabajador se incorpore a un trabajo con seguridad social o a uno sin ese beneficio, y no la decisión de ingresar o no en el mercado de trabajo.

¿Cómo afecta un aumento de los impuestos sobre la nómina al mercado de trabajo? Se eleva el costo de emplear trabajadores para las empresas, lo que resulta en una disminución de los salarios. Ahora bien, un programa como el del IMSS tiene un costo en el empleo, pero también otorga beneficios; en la medida en que éstos se valoren es posible no sólo compensar la pérdida de empleo sino incluso incrementarlo (un ejemplo claro es el servicio de guarderías, que permite a las madres conservar el suyo, pues hay quien cuida a sus hijos). Sin embargo de 1986 a 1996 la política de seguridad social reanudó en la disminución del empleo, ya que los servicios no se ampliaron en relación con los que había al principio del período.

La reforma al financiamiento del SEM busca fomentar el empleo por la valoración del servicio médico y a la vez disminuir los perjuicios derivados del impuesto a la nómina. Se espera asimismo el incremento de la capacidad de creación de empleos y los salarios.

En ocasiones se plantea que los seguros facultativos y voluntarios en el régimen vigente deberían ser suficientes para captar a quienes laboran en la economía informal. Sin embargo, señalar que su costo no es bajo como se piensa. En agosto de 1995, el seguro facultativo individual costaba 1087 pesos al año, el colectivo 875 pesos (por persona) y el de trabajador independiente 3660 (para cubrir al grupo familiar). Por otro lado como los primeros seis meses el servicio es limitado, los empleadores con alta rotación de trabajadores no tenían interés en afiliarlos, por la alta probabilidad de que adquirieran el derecho al servicio después de haberse separado del empleo.

Cabe suponer que durante los siguientes años el gasto nacional en salud por habitante crecerá de modo constante por arriba de lo que lo hará el PIB. La importancia de la seguridad social en la economía aumenta en la medida en que la población demanda mejores servicios de salud, sociales y pensionales. Por ejemplo, se calcula para Estados Unidos que en el año 2020, el gasto relativo al servicio médico representará 36% del PIB.

El incremento sostenido de los costos de seguridad social ocurre en la gran mayoría de los países, independientemente del sistema con que opera. Los costos médicos resienten el crecimiento de la población, los cambios en la estructura demográfica el aumento de

precios de los insumos médicos y la innovación tecnológica en el cuidado de la salud. Si bien todos estos elementos tienen relevancia; Los expertos coinciden en que el último tiene un efecto cada vez mayor. En la tabla aparece el crecimiento promedio anual del gasto en salud per cápita de 1960 a 1987 en países con diferentes sistemas de seguridad social. En la gráfica 1 se muestra la evolución, con respecto al PIB, del gasto médico para pensionados de acuerdo con supuestos de nulo crecimiento de los costos por razones tecnológicas y ningún efecto derivado del incremento de la edad promedio de los pensionados.

Hay básicamente dos formas de financiamiento público a los sistemas de salud: la de contribución a la nómina y la de fondos generales (con frecuencia los sistemas financiados con fondos generales se denominan sistemas nacionales de salud, pero en lo que sigue no se hará tal distinción).

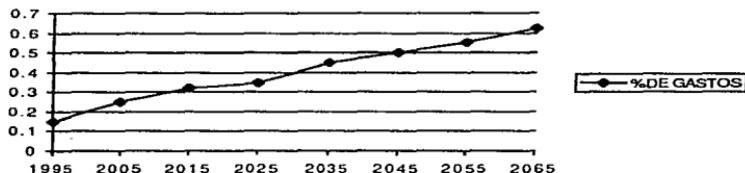
En los primeros la carencia de una relación directa entre contribuciones y beneficios puede desalentar la creación de empleos en el sector formal de la economía, lo que reduce la cobertura del sistema. Además, ya que los ingresos del capital no pagan contribuciones a las instituciones de seguridad social (SI), aquéllas constituyen un impuesto al uso de mano de obra, en perjuicio del empleo. Esto no es un problema tan importante en los países que, por su riqueza y el desarrollo del mercado de trabajo, el empleo es predominantemente asalariados y la fiscalización virtual universal. En otros países, en cambio, hay gran cantidad de trabajadores no asalariados e incapacidad de verificar en la práctica el cumplimiento de las obligaciones de los patrones. En ellos los impuestos a la nómina tienden a inducir la creación de empleos en la economía informal y a crear dificultades financieras a las instituciones de salud. Esto se debe a que muchos trabajadores tienen un empleo informal cuando son jóvenes y sus familias están sanas y buscan los beneficios de la seguridad social cuando enferman o envejecen.

El financiamiento con fondos generales favorece la universalidad del sistema, pues no implica cargas sesgadas hacia ciertos sectores productivos. Por otro lado, sostener un sistema universal de salud sin impuesto a la nómina es caro. De hecho en los países occidentales sólo Canadá y el Reino Unido tienen un sistema puro de ese tipo.

TABLA 1

PAIS	TASAS PROMEDIO DE CRECIMIENTO
ESTADOS UNIDOS	5.0
REINO UNIDO	3.7
CANADA	4.7
ALEMANIA	4.8
FRANCIA	5.8
ITALIA	6.0
JAPON	8.9

GRÁFICA 1  
GASTOS MÉDICOS PARA PENSIONADOS DEL IMSS (COMO PORCENTAJE DEL PIB)



Un elemento básico de la política social es la formulación financiera y fiscal del sistema. ¿Debe haber mayor financiamiento de fondos generales a los programas sociales? O bien, como sucedió en los ochenta y la primera parte de los noventa, ¿deben incrementarse los impuestos sobre la nómina? Para responder a esta pregunta es necesario considerar primero la respuesta de empleo y los salarios, la cual ya se expuso; y segundo, la capacidad del gobierno federal para financiar determinado programa.

La política de incrementar la participación de fondos generales en el financiamiento a la seguridad social médica tiene sentido si el gobierno busca una cobertura de aseguramiento prácticamente universal para la población urbana y con una importante penetración en zonas rurales con población relativamente densa. En las ciudades sólo se excluiría a los pobres en extremo o a personas con la salud ya deteriorada. Así mismo, se establecería la seguridad social como un instrumento de aseguramiento mínimo.

Para garantizar que en efecto una parte importante de la población se incorpore al sistema, se establecerá una cuota baja y un mejor servicio.

La transición en México se ha caracterizado por el estancamiento y la polarización. En primer lugar, no toda la población se beneficia de modo uniforme de los logros; en segundo, los avances en la mortalidad y la morbilidad son reversibles y en ocasiones retroceden, y tercero, prevalecen aún patrones de enfermedades y mortalidad pre y posttransicional entre las clases marginadas. Es necesario por ello atender simultáneamente tales patrones, lo cual puede causar una competencia entre prioridades y una mayor polarización, en vez de fomentar la búsqueda de soluciones plurales. También se debe reconocer que algunas enfermedades crónicas de los adultos tienen sus raíces o, por lo menos, se agudizan por episodios de enfermedades transmisibles en la niñez. También se debe incentivar el uso de la educación para la salud, así como cambios en el estilo de vida para prevenir enfermedades no transmisibles, transmisibles, reemergentes y emergentes (esto también puede servir para contener costos). Las crecientes necesidades y demandas de la población, frente a su mayor instrucción y las deficiencias del sistema de salud, exigen que se invierta en el cuidado de ésta en el hogar y se instrumenten modelos participativos de atención.

Para el IMSS, la transición estancada y polarizada plantea retos específicos: es necesario atender a la familia en forma permanente para que fructifiquen las estrategias preventivas. Ello no es posible si el trabajador se desempeña en la economía informal y llega al IMSS sólo cuando enferma. Es necesario que el modelo de financiamiento promueva la inversión y el establecimiento de los servicios en las regiones marginadas.

Esto no se logra con el antiguo sistema de financiamiento proporcional al salario. Por último es indispensable sostener y reforzar la atención a la población en pobreza extrema. Cabe señalar que el programa IMSS-Solidaridad, que da cobertura a aproximadamente 10.5 millones de personas al amparo del régimen de solidaridad social de la Ley del Seguro Social (LSS) no se ha reformado.

### **3. REFORMA AL FINANCIAMIENTO Y LA EVALUACIÓN**

- La reforma del sistema de financiamiento del IMSS tiene los siguientes objetivos: Incrementar de manera sostenida la cobertura al recuperarse el crecimiento de la afiliación por arriba del de la fuerza de trabajo hasta beneficiar prácticamente a toda la población urbana.
- Garantizar que no se perjudicará a ningún trabajador, en particular a los de menores Ingresos.

- Cambiar la mezcla fiscal de financiamiento a la seguridad social en salud mediante la reducción de los fondos provenientes de impuestos sobre la nómina y el aumento de los originarios de fondos generales.
- Reducir los incentivos de la subdeclaración y contribuir a que crezca el empleo y el salario al reducir las tasas marginales del impuesto al trabajo.
- Garantizar la viabilidad financiera de los servicios médicos.
- Con la reforma del sistema de financiamiento del IMSS se busca elevar la participación de los fondos generales y disminuir la del impuesto sobre la nómina. Se considera que éste es ya muy elevado e induce a los trabajadores a la economía informal, dificulta el crecimiento de la productividad y genera evasión y elusión generalizadas. Por otro lado, como la aportación estatal significa un pago per cápita, el sistema de presupuesto fiscal global facilita la contención de costos en el largo plazo.

**TABLA 2**  
**APORTACIONES OBRERO PATRONALES PARA LAS PRESTACIONES EN**  
**ESPECIE DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD, 1997 - 2007**

ANO	CUOTA FIJA PATRONAL <sup>36</sup>	APORTACION OBRERO PATRONAL <sup>37</sup>
1997	13.90	8.00
1998	14.55	7.35
1999	15.20	6.70
2000	15.85	6.05
2001	16.50	5.40
2002	17.15	4.75
2003	17.80	4.10
2004	18.45	3.45
2005	19.10	2.80
2006	19.75	2.15
2007	20.40	1.50

Según la nueva estructura de financiamiento, para las prestaciones en especie del régimen ordinario habrá una cuota en tres partes: una fija pagada por el patrón e indizada al salario mínimo, equivalente a 13.9% de un salario mínimo del Distrito Federal; una cuota fija pagada por el gobierno federal conforme:

a) Índice nacional de precios al consumidor (INPC), por 13.9% de un salario mínimo; una proporcional al salario, pagada por obreros y patrones, igual a 8% de los Ingresos que excedan de tres salarios mínimos. Además, para las prestaciones en dinero habrá una cuota tripartita de 1% proporcional al salario.

<sup>36</sup> Porcentaje de un salario mínimo general del Distrito federal.

<sup>37</sup> Porcentaje sobre el excedente a tres salarios mínimos generales del Distrito Federal. Al patrón corresponde 75% y el resto al trabajador

La nueva ley, que entro en vigor en Julio de 1997, incorpora explícitamente objetivos de largo plazo para incrementar la parte fija de la aportación patronal de 13.9 a 20.4 por ciento y disminuir la tasa sobre Ingresos marginales de 8 a 1.5 por ciento. Con ello se evita la renegociación y se da certidumbre al Instituto, a los patrones, a los trabajadores y al propio gobierno federal. En la tabla 2 apareció el calendario de transición de las aportaciones a diez años.

La reforma incluye el cambio de los modelos modificados de aseguramiento por la afiliación voluntaria al régimen obligatorio, que agrupa a los asegurados en cinco clases. De éstas, tres se refieren a no asalariados (campesinos, comerciantes, profesionistas, patrones, personas físicas) quienes cotizarían al SEM y al SIVCM conforme a las cuotas obrero-patronales de los trabajadores que perciben un salario mínimo (es decir, 13.9% de éste). Las otras dos categorías se refieren a asalariados en situaciones especiales, como los del servicio doméstico y los que trabajan en los estados, quienes cotizarían de acuerdo con su salario.

La tercera posibilidad de afiliación es mediante el Seguro de Salud para la Familia, que cotiza a 22.4% de un salario mínimo, sin prestaciones económicas ni seguros de pensiones. Cabe aclarar que a los trabajadores asalariados, por disposición constitucional, se les afilia al régimen obligatorio. Por tanto, con este seguro se amparará a las familias que por alguna razón tampoco puedan incorporarse de manera voluntaria al régimen obligatorio. Con este seguro no se pretende atender a la población extrema pobreza, sino a la urbana con capacidad de pago y no percibe un salario.

Si bien en la actualidad es posible afiliarse de manera voluntaria al IMSS para gozar de los beneficios del ramo de enfermedades y maternidad, para una familia típica compuesta por dos adultos y dos menores el costo es casi cuatro veces mayor que del Seguro de Salud para la Familia.

Con la nueva ley se define aproximadamente el gasto esperado por asegurado-usuario a mediano plazo en unos 200 dólares al año. En el sistema vigente, el gasto cambia conforme lo hace el salario de cotización, de manera que tiende a reflejar la productividad del trabajo en lo general. Para calcular las cuotas del SEM contenidas en la nueva ley se evaluó el gasto promedio del IMSS por asegurado y se determinaron montos suficientes para cubrirlo; por otra parte, se ajustaron los Ingresos promedio vigentes considerando el déficit de largo plazo y que los de 1995 fueron atípicos por la recesión económica.

Con la reforma, una porción importante de los Ingresos del IMSS (la parte estatal) queda protegida de los efectos de la inflación y de los ciclos económicos. Ello deberá reflejarse

en una mejor programación financiera, especialmente para el gasto que no depende de los salarios (en el que destacan el abasto de medicamentos y equipo médico). Indizar la cuota fija patronal al INPC entrenaría el riesgo de gravar excesivamente a las empresas en épocas de salarios bajos, mientras que hacerlo de acuerdo con el salario mínimo tiene el de que las ganancias en productividad de la economía eleven injustificadamente el ingreso y el gasto global en vez de convertirse en ingreso disponible para el sector productivo. La reforma considera que el segundo riesgo es menor que el primero, en especial porque el erario funciona como instrumento de aseguramiento para la economía en su conjunto.

Se calcula que el PIB per cápita de México en 1995 era de aproximadamente 18,000 pesos. Así, el gasto propuesto por derechohabiente es de 2% de aquél. Si se considera que los asegurados del IMSS incurren en algunos gastos médicos fuera del sistema, su gasto en salud es mayor como porcentaje que el promedio nacional. Asimismo, el gasto en salud para la familia de un trabajador promedio del IMSS, que gana el equivalente aproximado a tres salarios mínimos, será de 10.27 % de su ingreso. Para uno con 1.5 salarios mínimos la proporción es del doble de 20.5 por ciento.

La reforma alineará las aportaciones estatales para la incorporación voluntaria y para el régimen ordinario; por ello habrá una aportación fija tanto del gobierno federal como de los asegurados. Si el nuevo modelo hubiera estado vigente en 1995 los ingresos del IMSS por aportaciones estatales hubieran aumentado, tan sólo en este rubro, en un monto equivalente a 2053 millones de pesos.

En ocasiones se duda que sea posible crecer por la vía de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio o al Seguro de Salud para la Familia, ya que los modelos modificados vigentes desde 1973 no tuvieron el resultado esperado. Por ello cabe resaltar que la gran diferencia esta en la aportación fija de 13.9% de un SMGDF que protege al IMSS del desfinanciamiento y en consecuencia provee incentivos a la inversión.

#### **4. SISTEMAS DE PENSIONES DEL IMSS**

Con la reforma del sistema de pensiones se pretende preservar a éstas de la inflación; afianzar los elementos de solidaridad social mediante una estrategia de redistribución y manejo transparente de las reservas, corrigiendo las distorsiones del sistema vigente; mejorar la relación entre el monto de las pensiones y la evolución salarial de los trabajadores; respetar los derechos de los que estaban afiliados al momento de expedir la reforma, y evitar incrementos en los cargos a la nómina, así como garantizar la viabilidad financiera del sistema en el largo plazo.

Con la reforma se conseguirá fortalecer el ahorro interno nacional al proporcionar instrumentos eficientes a la población que en la actualidad está excluida del sistema financiero; se 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 distintos sistemas de retiro, y se reducirán los impuestos medios y marginales a la nómina, promoviendo el empleo.

La reforma apoyará el logro de los objetivos constitucionales al hacer más eficiente la intervención del Estado en la previsión de pensiones, ya que combina las ventajas de la acción pública con la competencia financiera y la elección del trabajador, para que éste tenga el mejor sistema de pensiones posible.

El sistema de pensiones del IMSS cumple principalmente dos funciones de aseguramiento del ingreso: para la vejez y cesantía en edad avanzada y para la invalidez y muerte, así como para los gastos médicos en el retiro. Es importante entender cada una de estas funciones a fin de analizar de manera constructiva el sistema aún en vigor y las reformas.

En lo que sigue se examinará cada una de las tres funciones básicas de la seguridad social pensional, así como a la parte institucional de la reforma.

## **5. AHORRO PARA LA VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA**

Las primas del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (SIVCM) se establecieron al principio en 6% del salario de cotización de cada trabajador y subieron a 8.5% del final de los ochenta a mediados de los noventa. Del pago total, el gobierno federal contribuye con 5%, el trabajador con 25% y el patrón con 70%; en el pasado las proporciones eran de 25 y 50 por ciento, respectivamente (de 1973 a 1985 el gobierno contribuía con 12.5%). Además, en 1992 se creó un seguro de retiro (llamado comúnmente SAR por ser parte del sistema de Ahorro para el Retiro), con una participación patronal de 2% sobre el salario base de cotización, que se incorporó a un sistema de cuentas individuales capitalizables junto con la aportación de 5% al Infonavit (patronal). Además, el tope máximo de Ingresos gravables en el SAR se fija en el equivalente a 25 salarios mínimos, en comparación con los 10 del SIVCM. Estas últimas contribuciones las paga el patrón en su totalidad, y aun que están comprendidas en el sistema de ahorro para el retiro, no constituyen propiamente parte del sistema de pensiones.

Uno de los problemas que impide cumplir con la función de ahorro es que el sistema vigente no lo reconoce si no se cotiza hasta la edad de retiro o durante el número mínimo de semanas. Esto constituye una injusticia para los trabajadores que se retiran antes de los sesenta años. Es el caso principalmente de los de menores ingresos, con menor esperanza de vida o que retornan de las ciudades a las zonas rurales, así como de las mujeres que se retiran a una edad relativamente temprana de la fuerza de trabajo.

La cesantía se creó como un caso de excepción para el desempleado que por tener más de 60 años le es difícil ocuparse de nuevo. En la práctica, la cesantía se utiliza mucho. Lo mismo ocurre en otros países de la OCDE, donde las tasas de empleo de hombres entre 60 y 64 años de edad han disminuido de modo considerable. Por ejemplo, en 1970 esta tasa era de alrededor de 65% en Francia, 70% en Alemania y 75% en Estados Unidos.

En 1990, había disminuido a 20, 33 y 50 por ciento, respectivamente. En estos países con sistemas de reparto hay una fuerte tendencia a retirarse a una edad temprana, lo cual ejerce fuertes presiones sobre las finanzas de los sistemas.

Se busca equilibrar los objetivos redistributivos y de ahorro, lo cual es importante por razones sociales y de solidaridad. Sin embargo, en la práctica la redistribución no va de los trabajadores de mayor ingreso a los que tienen uno menor, sino de los que laboraron más tiempo a los que lo hicieron menos, y de los que cumplieron con las disposiciones de pago obligatorio de acuerdo con el salario verdadero hacia quienes adoptaron estrategias de evasión y subdeclaración.

Uno de los principales problemas es que el valor de las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada se ha deteriorado por la inflación. El sistema actual no liga las contribuciones reales a lo largo de la vida con la pensión y ha sido incapaz de formar las reservas actuariales para subsanar dicho menoscabo. Éste no ha sido homogéneo y por tanto ha sido injusto, ya que unas generaciones de pensionados han sufrido más perjuicios que otras.

Desde las generaciones fundadoras del IMSS, ninguna ha tenido como beneficio una pensión cuyo valor real se mantenga 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.

El sistema tiene el propósito de garantizar un retiro adecuado al trabajador, como una responsabilidad compartida por él mismo, los patrones y el Estado, que es el fiador del sistema. A ese objetivo se subordinan los demás. Para lograrlo, es necesario aprovechar

las ventajas del sistema financiero a fin de que el trabajador disponga de instrumentos modernos de ahorro, de manera que se combine el objetivo social de garantizar un ingreso adecuado para el trabajador retirado con el uso de instrumentos financieros más eficientes y equitativos. Con ellos el ahorro del trabajador tendrá rendimientos competitivos y estará protegido de las eventualidades macroeconómicas, en especial de la inflación.

## 6. SEGURO DE INVALIDEZ Y VIDA

En la nueva ley los seguros de invalidez y muerte (SIM) o de invalidez y vida (SIV) cubren los riesgos de pérdida del ingreso por una enfermedad o accidente no laboral, y proporciona seguro médico para el incapacitado, su familia y, en su caso, a la viuda, descendientes y ascendientes.

**TABLA 3**  
**GASTOS DE PENSIONES DE INVALIDEZ Y VEJEZ COMO PROPORCIÓN DEL**  
**TOTAL 1981-1994.**

ANO	VEJEZ	INVALIDEZ
1981	64.95	35.05
1982	63.34	36.66
1983	61.18	38.82
1984	59.77	40.23
1985	58.86	41.14
1986	58.94	41.06
1987	57.26	42.74
1988	56.76	43.24
1989	57.17	42.83
1990	56.47	43.53
1991	55.92	44.08
1992	55.68	44.32
1993	55.76	44.24
1994	57.01	42.99

Cabe señalar que el de riesgos de trabajo cumple una función análoga, pero sólo cuando el accidente o la enfermedad se asocia a la actividad laboral.

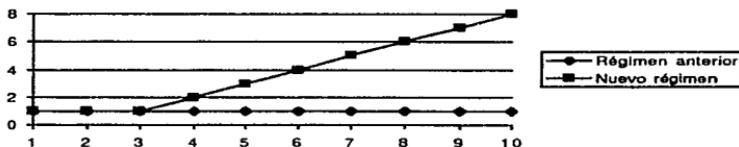
En México la proporción de egresos para pensiones que se destina al rubro de invalidez es elevada en relación con los estándares internacionales. Por ejemplo, en 1984 en los países de la OCDE las proporciones oscilaban de 10 a 30 por ciento del total de pensiones; los casos extremos eran Irlanda, con sólo 5%, y Noruega, con casi 40%. En México durante 1985 ésta se mantuvo en alrededor de 30%, pero en 15 años se incrementó de 35 a 43 por ciento en el total de las pensiones directas (es decir, excluyendo viudez, orfandad y ascendencia), según se muestra en tabla 3.

La gran cantidad de pensiones de invalidez se explica en parte por la relativa juventud del sistema, que las hace más probables, y por la mayor mortandad de la población mexicana, comparada con la que prevalece en los países de la OCDE. En cualquier caso, los estudios actuariales señalan que sino se reduce de manera importante la incidencia de la invalidez, en forma paulatina pero sostenida, el régimen de seguridad social será inviable en cualquier escenario razonable de primas o administración de la reserva.

Para enfrentar este problema la reforma incluye tres temas: una mejor relación entre el valor de la pensión y el ingreso del trabajador, la forma como el SIV complementa el seguro de vejez y cesantía, y por último los mecanismos para disminuir la prima del SIM.

En el ramo de invalidez, la reforma garantiza que la pensión mínima equivalga a 40.25% del promedio real de los salarios de las últimas 500 semanas cotizadas. Este monto incluye las asignaciones familiares y ayudas asistenciales, que constituyen como mínimo un 15% adicional de la pensión que recibe el inválido, la cual es de 35%. Suponiendo una inflación promedio mayor que cero, según el artículo 167 de la ley anterior se otorga la pensión mínima de invalidez a prácticamente todos los trabajadores (véase la gráfica 2).

**GRÁFICA 2**  
**EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES DE INVALIDEZ OTORGADAS SEGÚN**  
**AMBOS SISTEMAS DE 500 SEMANAS DE COTIZACIÓN.**



Con respecto a la mecánica del SIV y su complementariedad con el SVC, la nueva legislación adopta un seguro de cobertura de la pensión vitalicia, con financiamiento complementario a los saldos de la cuenta individual de retiro. El Instituto completa el monto faltante para otorgar una renta vitalicia al trabajador que sufra invalidez y los recursos se entregan a la aseguradora que haya elegido éste.

**6.1. Gastos médicos de pensionados:** El SIVCM asigna 1.5% del salario base de cotización para proveer un seguro de gastos médicos a los pensionados. En la reforma se separa de manera explícita este riesgo, lo que debe fundamentar una administración especial. No obstante, se requiere de una estrategia complementaria para renovar la atención a los pensionados. Éste es un caso en el cual la reducción de los costos va de la mano de un mejor servicio. La atención al pensionado no puede ser sólo médica, pues sus problemas no son únicamente de salud. Una estrategia que incorpore a la comunidad en la atención al pensionado y que permita a éste interactuar en forma constructiva con su comunidad redundará en una mejor calidad de vida.

**6.2. Financiamiento al desempleado:** La nueva ley establece que en caso de que el trabajador quede temporalmente sin empleo durante su vida activa podrá retirar recursos de la cuenta individual. A diferencia de los préstamos previstos en la ley anterior, este mecanismo puede ejercerlo el trabajador sin la intervención discrecional de las autoridades institucionales, con lo que se elimina el trato inequitativo o la politización del procedimiento.

Este instrumento es flexible, ya que su uso queda al arbitrio del trabajador; el límite de retiros es el mínimo entre 10% del saldo acumulado o 75 días de salario de cotización, cada cinco años, a partir del 40 d'a de haber quedado desempleado.

**6.3. Derechos adquiridos:** El paso de una persona al nuevo sistema no debe menoscabar los derechos adquiridos en el sistema anterior. Por ello, la población de trabajadores se divide en pensionados, activos y futuros. El caso de los afiliados antes del primero de Julio de 1997 es el más complicado. La reforma respeta sus derechos sin dejar margen a la interpretación legal: se garantizan los derechos en el sistema vigente sin ninguna acotación o intercambio por alguna compensación. De esta manera, si el ahorro en la cuenta individual es insuficiente, el Estado paga la diferencia en la anualidad. La adscripción al nuevo sistema debe ser obligatoria para los trabajadores activos y futuros, pues el costo administrativo de mantener sistemas paralelos sería prohibitivo y significaría una carga injusta para la sociedad.

**6.4. Consistencia del sistema: Pensión mínima, cuota social y tiempos de espera**

En la segunda mitad de los ochenta se incrementaron las presiones para elevar las pensiones mínimas en el seguro de IVCM y se indizaron, de manera que para 1994 se determinó un valor equivalente a un salario mínimo.

La instrumentación de un sistema de pensiones que garantice una pensión mínima en forma sustentable y equitativa requiere definir tres puntos básicos: el monto y la metodología para Indizarla; el tiempo de cotización para obtener derecho a ella, y la forma en que se financiará.

El método actual de capitalización colectiva, como el del IMSS, podría mantener reservas pero en otros países ha desembocado en sistemas de reparto que eran incertidumbre sobre la viabilidad del Estado para pagar las pensiones. Incluso si el IMSS quisiera crear las reservas, el sistema vigente implica tasas de retorno a la inversión difíciles de obtener, en especial con una administración pública de los fondos. Para la mayor parte de los trabajadores (los que ganan de dos a seis salarios mínimos), considerando tasas de inflación promedio, de 10 y 30 por ciento, las reservas tendrían que rendir tasas de 7 a 10 por ciento real, aun si el trabajador cotizara por 25 años.

Es posible que el sistema de seguridad social sea uno de los principales incentivos para que el gobierno fomente la inflación, por lo que una política fiscal consistente requiere de un sistema de pensiones que no represente una carga creciente cuando disminuye la inflación. La pregunta es: ¿cómo se pueden ir formando reservas sin que el gobierno esté tentado a gastarlas? Mediante sistemas con cuentas individuales, pero el logro de los objetivos de la seguridad social requiere de instrumentos complementarios.

El Estado podría absorber el costo al final de la vida laboral, pero una pregunta clave es si es posible incentivar el ahorro de las personas de menores ingresos, lo que tiene efectos importantes en el modelo social del programa.

Los programas sociales que garantizan ingreso tienden a desincentivar el ahorro, en especial cuando se requiere tener entradas menores a cierto monto para obtener el apoyo estatal. Por tanto, un programa que reduzca la probabilidad de que una familia lo necesite puede incrementar el ahorro de trabajadores con bajos ingresos.

En cualquier escenario razonable, con cuentas individuales o colectivas capitalizables, los trabajadores de ingresos bajos no generarán los fondos suficientes durante toda su vida para autofinanciar la pensión mínima (por lo que siempre habrá un costo fiscal del programa). Para asegurar la pensión mínima al trabajador de menores ingresos hay dos opciones: a partir de fondos generales del gobierno o de la recaudación del impuesto a la nómina (como lo hace el sistema vigente). En el primer caso, el gobierno federal podría mantener reservas (un superávit fiscal restringido actuarialmente) para pagar el pasivo conforme se hace líquido (es decir, gastando menos el gobierno, para ir pagando las

pensiones conforme se requiera y a la vez ir creando un fondo que sirva de reserva) o bien facilitar la creación de reservas en las mismas cuentas individuales.

La reforma establece que es requisito cotizar 1250 semanas para tener derecho a la garantía. Cabe señalar que un trabajador que haya cotizado por un período menor pero que tenga los fondos suficientes para adquirir una renta vitalicia por un monto igual o superior a 130% de la pensión mínima, podrá retirarse antes de ese lapso y también antes de los 65 años. Además, (quien no alcance el número de semanas tiene derecho a retirar sus cotizaciones con intereses; en comparación, con el sistema vigente se pierden todas las aportaciones si no se cubren por el lapso mínimo o si el trabajador se separa de la fuerza de trabajo antes de los 60 años de edad. Por último, todo trabajador que cotice por lo menos 750 semanas tendrá derecho en su vejez a las prestaciones en especie, como el seguro de enfermedades y maternidad, y podrá retirar el total de fondos acumulados en su cuenta individual.

El nuevo sistema fomenta el ahorro hasta el momento del retiro, ya que la mayoría de los trabajadores lo recuperará plenamente y no como en el sistema vigente, que hace poco atractivo contribuir después de las 500 semanas. La cantidad garantizada, es decir, la pensión mínima que establece la ley equivale a un salario mínimo al momento de la reforma, pero a partir de esa fecha se indiza conforme al INPC.

Para hacer transparente el objeto redistributivo de la seguridad social y disminuir el problema de creación de reservas asociado al pago de pensiones mínimas, se propuso un mecanismo de "cuota social"; este es un pago anual para todos los trabajadores, que se deposita en cuentas individuales y es aportado por el Estado.

Con la cuota social se busca incrementar en especial el ahorro de los trabajadores de menores ingresos. Permite también eliminar el efecto regresivo del sistema vigente, producto de la menor esperanza de vida de los trabajadores de menores ingresos, quienes cotizan a un fondo común y es menos probable que reciban los beneficios de una pensión.

La cuota social soluciona el problema de la pensión mínima para algunos trabajadores porque aproxima, en forma importante, los saldos de las cuentas de los de bajos ingresos a su punto de autofinanciamiento de dicha pensión. Con ello se hace transparente el elemento redistributivo de la seguridad social y se provee de un instrumento para ajustar el grado de redistribución necesaria para alcanzar los objetivos sociales del sistema de pensiones. Uno que sólo se base en cuentas individuales capitalizables omite la redistribución intra e intergeneracional del ingreso; en cambio, con la cuota social se

redistribuyen las ganancias de productividad de la economía de jóvenes a viejos y entre clases socioeconómicas de una misma generación. En otras palabras, el Estado redistribuye parte del ingreso que recibe mediante impuestos entre los trabajadores para que tengan más ahorro acumulado.

## **7. FORMA DEL PAGO DE LA PENSIÓN**

Las regulaciones sobre la anualidad derivada del fondo individual establecen dos opciones para que el trabajador cuente con una pensión:

- 1) adquirir la renta vitalicia, con la cual una aseguradora le entregará una cantidad mensual hasta que fallezca el trabajador o sus beneficiarios, o
- 2) mantener el saldo de la cuenta individual con la sociedad de inversión y efectuar retiros programados, que serán anualidades calculadas en función de la expectativa de vida de su familia y pagaderos en mensualidades.

El sistema requiere la competencia entre los proveedores de anualidades, por lo que se deben combatir los carteles y la concentración. Los retiros programados permiten limitar el poder monopólico que las aseguradoras pretendieran ganar.

Cabe señalar que con el nuevo sistema de pensiones se estará capitalizando en la cuenta individual del trabajador el 4.5% proveniente del seguro de vejez y cesantía del IMSS y el 2% de la subcuenta de retiro del SAR. El Infonavit administrará el 5% correspondiente a la subcuenta de vivienda. Como se establece en la ley respectiva, esta institución tiene que devolver los recursos del fondo de vivienda al trabajador que adquiere el derecho a gozar de una pensión en caso de que no haya recibido crédito alguno. El saldo de las subcuentas de vivienda paga intereses en función del remanente de operación del Infonavit y éste garantiza su valor real .

**7.1. Ahorro Interno:** Las tasas de ahorro tienen grandes diferencias de un país a otro. Esto es resultado de factores heterogéneos, difíciles de medir, como la cultura, la estructura demográfica, las reglas fiscales y las naturales del sistema de pensiones público y privado. En general, el ahorro y la inversión están correlacionados, lo que se explica conforme a dos hipótesis.

La primera es que el mercado mundial de capitales está muy segmentado, lo que se demuestra con la fuerte correlación entre las tasas nacionales de ahorro y la inversión . Por otro lado, la hipótesis del "efecto de casa" propone que los países que ahorran más invierten más por la misma razón que las familias prefieren emprender proyectos "en

casa" aun si la rentabilidad financiera es baja en comparación con la disponible en otras naciones.

Cada hipótesis tiene implicaciones tanto en la política de inversión extranjera como en la regulación financiera del país. Sin embargo, ambas coinciden en que sólo con un ahorro interno elevado es posible incrementar la inversión.

Durante los últimos 15 años el ahorro interno bruto disminuyó de 22.2% de PIB en 1980 a 16.2% en 1994 (véase la tabla 4). Asimismo, el neto mermó su participación en el PIB de 13.6 a 5.9 por ciento en esos años. Compárense estas cifras con las de otros países (véase el cuadro 5). Incrementar el ahorro interno es difícil si se considera que, de acuerdo con la Encuesta Ingresos- Gasto de los hogares de 1992, sólo 40% de la población ahorró (los cuatro deciles con mayores Ingresos). Es significativo que 90% del ahorro en México provino del 10% de la población con los Ingresos más elevados.

**TABLA 4**  
**AHORRO E INVERSIÓN EN MÉXICO (PORCENTAJE DEL PIB)**

ANO	AHORRO INTERNO NETO	DEPRECIACION	AHORRO INTERNO BRUTO	INVERSION FIJA BRUTA	AHORRO EXTERNO
1980	13.60	8.60	22.20	27.20	5.00
1981	12.80	8.60	21.40	27.40	6.00
1982	12.60	9.80	22.40	22.90	0.05
1983	12.50	4.30	18.80	20.80	3.90
1984	11.10	6.20	17.3	19.90	2.60
1985	11.20	8.70	19.90	21.20	1.00
1986	4.40	13.70	18.10	18.50	0.40
1987	8.90	7.60	16.50	19.30	2.70
1988	7.30	12.00	19.30	20.40	1.10
1989	8.20	10.60	18.80	21.40	2.60
1990	9.60	9.70	19.30	21.90	2.70
1991	8.30	9.60	17.90	22.40	4.60
1992	6.40	9.60	16.00	23.30	7.20
1993	5.80	10.00	15.50	22.00	6.20
1994	5.90	10.30	16.20	22.60*	6.10*

a. Estimado.

Fuente: OEA, elaborado con base en información del INEGI

De acuerdo con el Grupo de Economistas Asociados (GEA), la propensión marginal a ahorrar de los individuos fue 13% en 1970-1993. Esto significa que para aumentar el ahorro interno en 1% del PIB por año (equivalente a 15,800 millones de pesos de 1995), sería necesario que el ingreso real de los asalariados aumentara más de 20% en términos reales.

En ocasiones se dice que el sistema de la ley de 1943 no es de reparto, sino de prima media escalonada con capitalización colectiva. Así, para que funcione correctamente deben constituirse reservas, con lo que el trabajador debe percibir sus contribuciones como ahorro. Ésta es una experiencia común a este tipo de sistemas, por lo que no es válido insinuar que el IMSS, en particular, estuvo mal manejado por 53 años y que ello provocó el déficit. Son excepcionales los sistemas en el mundo que no han terminado en gran medida como sistemas de reparto, creando grandes déficit fiscales.

La deuda implícita de la seguridad social es mayor que la explícita estatal en los principales países miembros de la OCDE, los cuales también tienen sistemas de reparto. En la mayoría de los casos, la primera es dos o tres veces mayor que la que informa el gobierno.

**TABLA 5**  
**INVERSIÓN Y AHORRO DE CINCO PAÍSES EN 1993 (PORCENTAJE DEL PIB)**

PAIS	AHORRO INTERNO BRUTO	AHORRO EXTERNO	INVERSION FIJA BRUTA
COLOMBIA	18	4	22
FILIPINAS	16	8	24
CHILE	24	2	26
COREA	5	1	4
INDONESIA	31	-3	28

Fuente: Banco Mundial, Word Development, 1995

El problema principal radicaba en que, de mantenerse el actual sistema de reparto, el déficit del régimen de SIVCM hubiera aumentado el año (Vease la tabla 6). En el año 2000 el flujo de egresos del sistema sería mayor que el de Ingresos proveniente de las contribuciones de trabajadores activos, sin la reforma, en el año 2015 el déficit habría ascendido a 95924 millones de pesos de 1995; 20 años después aumentaría más de cuatro veces, a 396.751 millones.

Esta tendencia también se observa en los países miembros de la OCDE. En la tabla 7 se muestra el valor presente de los gastos en pensiones para estos países como porcentaje del PIB. Éste alcanza más de 300% en Alemania, Francia e Italia, lo cual ejemplifica una debilidad compartida por los sistemas de reparto. Una de las razones es que los sistemas han prometido históricamente más de lo que pueden pagar, y no cuentan con las reservas suficientes para hacer frente a sus obligaciones futuras.

Si el IMSS quisiera restablecer el equilibrio financiero del sistema de reparto, tendría que aumentar la prima del ramo de IVCM en más de 14 puntos porcentuales en los próximos 20 o 30 años.

**TABLA 6**  
**SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y**  
**MUERTE: DEFICIT ACTUARIAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 1994, A UNA TASA**  
**DE 3.5%**

<b>AÑO</b>	<b>MILLONES DE PESOS DE 1995</b>	<b>MILLONES DE PESOS DE 1994</b>
2000	-14873	-9916
2005	-1016	-677
2010	35220	23407
2015	95924	63950
2020	184240	122827
2025	301111	200741
2030	396751	264501

**TABLA 7**  
**PENSIONES DEFINIDAS VALOR PRESENTE NETO DEL GASTO EN**  
**PENSIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB<sup>38</sup>**

<b>PAISES</b>	<b>BASE</b>	<b>PENSION DEFINIDA<sup>39</sup></b>
ESTADOS UNIDOS	167	125
JAPON	294	209
ALEMANIA	351	159
FRANCIA	319	173
ITALIA	312	145
REINO UNIDO	142	161
CANADA	195	134

<sup>38</sup> Valor presente neto de las pensiones pagadas hasta el 2070 suponiendo un crecimiento anual de la productividad de 1.5% y una tasa de descuento del 5%

<sup>39</sup> Para todos los países se asumen pensiones definidas equivalentes a 25% de los ingresos promedio, indexadas a los salarios con 100% de elegibilidad

## **8. SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO**

El trabajo es uno de los elementos más importantes que contribuyen al bienestar del hombre, así como su estado de salud. Sin embargo, aquél puede alterarlo por accidentes y enfermedades.

Este seguro se creó basándose en el sistema financiero denominado "reparto de capitales de cobertura". Para operar éste es necesario constituir reservas que respalden las obligaciones con los trabajadores, entre las que destacan las pensiones.

Estas reservas representan el monto de las obligaciones que el IMSS tiene que saldar en el futuro; en el caso de las pensiones, mediante el pago de las rentas mensuales que comprende el ramo, las que deberán considerarse en las cuantías legales vigentes para cada tipo. Es natural que al monto de los pasivos deba corresponder Ingresos suficientes, lo que se logra con una prima de financiamiento adecuada, que permita a la institución ser solvente en cualquier momento.

Una de las causas más importantes del desequilibrio financiero del seguro de riesgos de trabajo (RT) es, desde la perspectiva del gasto, el aumento en las expectativas de vida de los pensionados; ello ha significado un incremento de más de 80% en la duración del goce de las pensiones. Otras son los aumentos decretados a las prestaciones, la disminución de requisitos para otorgar las pensiones y el otorgamiento de nuevos beneficios sin el correspondiente aumento de las aportaciones al seguro. Desde la perspectiva de la generación de riesgos, es clave la falta de incentivos para que las empresas los reduzcan.

Para las empresas afiliadas, que en 1994 sumaban más de 675,000, en su mayoría microempresas, la estructura del seguro de riesgos de trabajo según la anterior Ley del Seguro Social no fomenta la prevención. Para fijar las primas de este seguro, las empresas se clasifican y agrupan, de acuerdo con su actividad, en clases de riesgo.

La ley que se derogará el primero de Julio de 1997 establece cinco clases de riesgo en las que se agrupan las actividades y ramas industriales en razón del peligro a que están expuestos los trabajadores. Cada clase se subdivide en grados, cada uno con una siniestralidad particular. Las empresas se clasifican conforme al Catálogo de Actividades contenido en el Reglamento para la Clasificación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo de 1987. Se les incluye en el grupo y la fracción con el que tengan mayor similitud las actividades que realicen y en el que aparece la clase de riesgo que le

corresponde. Una empresa de nuevo ingreso se coloca en el grado medio de la clase en la que están otras con actividades similares.

Para determinar el grado de riesgo de una empresa se debe calcular su índice de siniestralidad, resultado del producto del índice de frecuencia (la probabilidad de que ocurra un siniestro en un día laborable) y el de gravedad (el tiempo perdido en promedio por riesgos de trabajo que produzcan incapacidades temporales, permanentes parciales o totales y defunciones) entre el número de trabajadores promedio expuestos al riesgo en cierto lapso.

Según el artículo 83 de la antigua ley, sólo cuando el índice de siniestralidad de todas las empresas con cierta actividad exceda durante tres años el grado máximo de la clase a la que pertenece, ésta pasará a la clase superior. Por tanto, el incentivo para prevenir riesgos es muy bajo, ya que las primas de una empresa sólo pueden variar en el rango establecido en su clase. Por ello es muy pequeño el aliciente para invertir en la prevención de riesgos una vez alcanzado el límite mínimo de la clase, en especial si en la industria muchas empresas tienen altos índices de siniestralidad.

Con las reformas a la Ley del Seguro Social se elimina la falta de reconocimiento a la inversión en seguridad e higiene, ya que las empresas calculan individualmente sus primas por concepto del seguro de RT. Al inscribirse por primera vez o al cambiar de actividad, las empresas cubren la prima media de la clase que les corresponde.

Se mantendrán las clases para la incorporación inicial en virtud de la dificultad inherente a medir el riesgo de las empresas nuevas. Sin embargo, como están obligadas a revisar anualmente su siniestralidad, es factible que conserven la misma prima, que aumente o disminuya.

Si en un año determinado una empresa informa de una siniestralidad superior a la del año anterior, la cuota que habrá de pagar no podrá ser mayor que la del año anterior en más de 1% de los salarios. Por ejemplo, una empresa a la que en 1997 le corresponde una de 4.55% de los salarios y en 1998 muestra una siniestralidad mayor, la cuota que deberá pagar no podrá exceder de 5.55%, aunque la siniestralidad sea superior. En caso de una inferior a este límite la empresa deberá pagar la cuota correspondiente. Del mismo modo, si la siniestralidad fue menor que la del año anterior, la cuota no podrá ser inferior a la que se pagó, menos 1% de los salarios.

Las pensiones otorgadas con el nuevo seguro de RT se mantienen iguales que en la ley anterior. La reforma de aquél busca hacerlo más justo y fomentar ambientes de trabajo con

mayor seguridad, al cobrar menores primas a los que inviertan en la prevención de riesgos y tengan menores índices de siniestralidad, y mayores a los que no lo hagan y mantengan índices altos de siniestralidad, independientemente de su actividad. Esta flexibilidad en las primas fortalece, a la vez, la viabilidad financiera del seguro al haber mayor relación entre la prima pagada y el número de accidentes de cada empresa.

## **9. SEGURO DE GUARDERÍAS Y PRESTACIONES SOCIALES.**

La Ley del Seguro Social que entrará en vigor introduce un nuevo Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales. El ramo de guarderías ha ganado importancia, ya que en los últimos años ha aumentado de modo significativo el número de mujeres que trabajan y, por ello, es necesario incrementar la cobertura del servicio.

La importancia que la nueva ley concede a las prestaciones sociales, al elevarlas a rango de seguro, denota la modernización de la seguridad social mexicana. En ella se reconoce la necesidad de renovar los programas que, sin ser médicos, son indispensables para cumplir los fines del seguro social. Destacan en este sentido la prevención de enfermedades, la rehabilitación de inválidos y la atención a los pensionados.

El decenio de los ochenta se distinguió por la creciente presencia femenina en el mercado de trabajo, de 17.6% en 1970 a 33% en 1993. Sin embargo, en los noventa el fenómeno ha madurado, pues la mujer obtiene más experiencia y educación, así como puestos mejor remunerados y de mayor responsabilidad.

Al mismo tiempo, para un grupo importante de las mujeres que laboran, las condiciones de vida se han vuelto más difíciles por la escasa educación, los bajos salarios y la falta de acceso a prestaciones sociales como las guarderías. De 1991 a 1993 la población femenina ocupada y sin prestaciones sociales aumentó del 54.1 a 59 por ciento.

La situación de las madres trabajadoras y de los niños, en particular los menores de cuatro años, se agrava por el aumento de los hogares cuyos jefes son madres "de acuerdo con el censo de 1990 éstos representaban el 17.3% del total" y a que en la mayoría de éstos el cónyuge no está presente. En 45% de estos hogares los hijos trabajan. En ellos el nivel socioeconómico es bajo y diferentes estudios muestran que tienden a contar con pocos ingresos.

Sin embargo, es posible plantear propuestas para solucionar los aspectos más importantes de la problemática: a) el acceso a los servicios de las guarderías; b) elevar la educación de las mujeres trabajadoras con programas de reentrenamiento; c) facilitar el regreso al trabajo después del parto; d) mejorar las condiciones laborales de la mujer en

cuanto a las horas de trabajo y de la estabilidad en el empleo; e) reforzar el cumplimiento del pago de la pensión alimentaria y, en general, la asistencia que las madres solteras deben recibir.

Pese a los avances, es importante reconocer las fallas de este ramo del seguro, fundamentalmente las limitaciones financieras para construir más guarderías a fin de ampliar la cobertura del servicio conforme va creciendo la demanda. Ello se debe a que desde su fundación ha financiado de manera importante al ramo de enfermedades y maternidad; por ello cual los recursos para su operación han fluctuado entre 50 y 60 por ciento, lo que ha limitado su planeación en el mediano y largo plazos.

Un problema reciente para el ramo de guarderías se genera por las crecientes separaciones maritales. Al incrementarse las tasas de separación y divorcio, es común que el padre tenga la custodia temporal o permanente de los hijos, pero la ley no proveía la posibilidad de que el servicio se otorgaba a alguien diferente de la madre trabajadora.

En la nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor en julio de 1997, el ramo de guarderías preserva los beneficios para las madres trabajadoras aseguradas, ampliando la posibilidad de esta prestación a los viudos o divorciados que conserven la custodia de sus hijos. Al mismo tiempo se fortalece este tipo de prestaciones al evitarse que sus fondos se utilicen para otros fines. Ello permitirá atender la demanda pendiente y cubrir la prevista en el sistema nacional en el mediano y largo plazos.

Al lograrse los objetivos de la nueva ley, incluyendo la autosuficiencia de los recursos del servicio médico, será posible planear un incremento sostenido en el servicio de guarderías.

En la nueva ley, los servicios y las prestaciones sociales, que antes se consideraban de ejercicio discrecional y que operaban con cargo a los recursos del SIVCM, se integran al ramo de guarderías, constituyéndose en un nuevo ramo de aseguramiento denominado "de Guarderías y Prestaciones Sociales". Con ello se reconoce su importancia, se precisa su fuente de financiamiento y se le da garantía de permanencia y certidumbre para el futuro en beneficio de la población derechohabiente y demás beneficiarios.

El monto de la prima para este seguro, como se mencionó, es de 1% del salario base de cotización y, de acuerdo con la ley, se podrá destinar hasta 20% de la cantidad recaudada para financiar los servicios que ofrecen las prestaciones sociales institucionales.

**CAPITULO V**  
**NUEVO SISTEMA DE PENSIONES EN**  
**MÉXICO.**

## **CAPITULO V: NUEVO SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO.**

### **1. NORMATIVIDAD DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES**

En México existen diversos sistemas de pensiones federales y estatales que varias instituciones administran. Por su amplia cobertura, destacan los que están a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1995, el primero tenía 10.9 millones de afiliados y el otro 2.2 millones, esto es, en conjunto 35.5% de la PEA . Estos sistemas son de contribuciones definidas y deberían funcionar como fondos de capitalización colectiva. Sin embargo, lo hacen como un sistema de reparto, en el que los beneficios indizados al salario mínimo dependen de los años de contribución y del salario del trabajador hacia el final de su vida productiva, lo que le garantiza una pensión mínima, equivalente a un salario mínimo, una vez que aquél contribuyó al sistema durante cierto número de años.<sup>40</sup>

### **2. SAR.**

En mayo de 1992 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), surge o una necesidad del gobierno en generar ahorro interno para el país, es una prestación que busca asegurar el nivel de vida del trabajador al momento de retirarse o jubilarse. Consiste en una serie de aportaciones obligatorias que realizan los patrones en beneficio a los trabajadores.<sup>41</sup>

A cada trabajador mexicano se le apertura una cuenta individual tomando como referencia el RFC, este es un problema de duplicidad de cuentas, ya que pueden tener una cuenta con su RFC con homoclave y otra si ella.

La cuenta de SAR se integra por la aportación que efectúan los patrones bimestralmente, en la Institución de Crédito (banco) que ellos determinen.

La cuenta del SAR esta integrada por dos subcuentas, las cuales son:

1. Subcuenta de retiro: En el cual se aporta el 2% del Salario Base de Cotización del trabajador, con un limite de 25 veces el salario mínimo vigente en el D.F.
2. Subcuenta de Vivienda: En donde se aporta el 5% del Salario Base de cotización del trabajador, con un limite del 10 veces el salario base de la zona.

<sup>40</sup> F. Solís Soberón y A. Villagómez, *Pensión System Reform: The Mexican Case*, 1996

<sup>41</sup> F. Solís Soberón, *Descripción del sistema de ahorro para el retiro*, 1995.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

**2.1. Aportaciones Voluntarias:** El trabajador podrá efectuar aportaciones voluntarias a su cuenta del SAR, siempre y cuando contemple lo siguiente:

- En la subcuenta de retiro: El monto mínimo es de 5 días de salario diario vigente en el D.F.
- En la subcuenta de vivienda: El monto mínimo es de 10 días del salario vigente en el D.F.

**2.2. Situaciones de retiro:**

- Al llegar a los 65 años de edad.
- Pensión por Jubilación
- Pensión por invalidez
- Defunción
- Desempleo : Podrá retirar el 10% del fondo de la subcuenta de retiro siempre y cuando este porcentaje no exceda de la última aportación, una vez cada cinco años.

**2.3. Rendimientos de las subcuentas:**

**Fondo de retiro:**

- El saldo es actualizado bimestralmente con base en el INPC
- Se paga un interés mensual designado por el banco de México
- Obtiene un interés de 2 puntos por arriba del INPC anual.

**Fondo de vivienda:**

- Obtiene un interés mensual designado por el instituto correspondiente en función al remanente de la operación del año fiscal.
- Se realiza un ajuste anual del remanente que se genero en el año fiscal.

**2.4. Comisiones:**

Debido que el manejo de los fondos del SAR representa un costo para los bancos la S.H.C.P. ha autorizado a las instituciones financieras cobrar una comisión, la cual aparecerá reflejada en el estado de cuenta del trabajador, y son:

- Transferencia de fondos: del 0.30% anual
- Por manejo de cuenta: del 0.50% anual
- Devolución por pago en exceso: 2 al millar sobre el monto

En diciembre de 1995 se aprobó la nueva Ley del Seguro Social (LSS) que norma el sistema de pensiones del IMSS y entrará en vigor el 1 de Julio de 1997.

### **3. MOTIVOS DEL CAMBIO DE RÉGIMEN DE PENSIONES**

- Le proporcionar condiciones de seguridad social más favorables para los trabajadores, se renovó el sistema de pensiones en nuestro país, esto traerá como consecuencia el fortalecimiento del sistema financiero Mexicano. Los motivos que originaron el cambio son los siguientes:
- La tasa de mortalidad de la población mexicana ha pasado de 61 años en 1970 a 73 años en 1994.
- El crecimiento de la población de pensionados y jubilados para los próximos 20 años será de 5.7% en contraste a los trabajadores activos que será de 2.6%. El La tasa de mortalidad de la población mexicana ha pasado de 61 años en 1970 a 73 años en 1994.
- La pensiones actuales son vulnerables a la inflación
- El sistema actual no contempla la carrera laboral del trabajador. Solo contempla los últimos cinco años cotizados.

### **4. LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL**

En la legislación aprobada en diciembre de 1995 se establece un sistema de pensiones de capitalización individual para que las contribuciones de los trabajadores, los patrones y el Estado se canalicen a cuentas individuales pertenecientes a cada trabajador con el fin de acumular saldos que deberán aplicarse a la obtención de pensiones. Los recursos de las cuentas se capitalizarán en administradoras de fondos para el retiro (afores) y en sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (siefores), conforme a la libre elección del trabajador, y éstas invertirán los recursos captados en instrumentos financieros con la estricta regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

**4.1. Ramos de aseguramiento obligatorio:** La nueva Ley reestructura los seguros que estarán comprendidos en el régimen obligatorio del seguro social, de la siguiente forma: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y guarderías y prestaciones sociales.

En la nueva estructura de pensiones aparecen dos nuevos rubros: el seguro de invalidez y vida, que sustituirá al actual de invalidez y muerte, y el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, al cual se habrán de integrar las aportaciones patronales del SAR, es decir, del seguro de retiro y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

**4.2. Salario base de cotización y cuotas de aportación:** El artículo 27 de la LSS establece cómo se integra el salario base de cotización para determinar las cuotas y aportaciones señaladas, que de conformidad con el artículo 28 tiene como límite superior el equivalente a 25 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva. En lo referente a los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, así como al seguro de invalidez y vida, es importante señalar que la nueva Ley, en su artículo 25 transitorio, en relación con el artículo 28, establece que el límite máximo del salario base de cotización al momento de la entrada en vigor de dicho cuerpo normativo será de 15 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal e irá aumentando en un salario mínimo cada año, hasta llegar al tope máximo de 25 salarios en 2007 (véase la tabla 1 Y Anexos 1 Y2 ).

**TABLA 1: CUOTAS Y APORTACIONES PORCENTAJES.**

RAMO	TRABAJADOR	PATRÓN	ESTADO	TOTAL	BASE <sup>42</sup>
Seguro de enfermedades y maternidad/ especie	0	13.9%	13.9%	27.8%	SMGDF
Salario base de cotización de más de 3 SMGDF <sup>43</sup>	2%	6%	0	8%	
Seguro de enfermedades y maternidad/ dinero	.25%	.7%	.05%	1%	SBC
Seg. de enferm. y maternidad-prestaciones en especie/ pensionados y beneficiarios	.375%	1.050%	.075%	1.5%	SBC
Guarderías y prestaciones sociales	0	1%	0	1%	SBC
Seguro de riesgo de trabajo	0	.25% <sup>44</sup>	0	.25%	Maximo* 15
Seguro de retiro Cesantía y vejez	1.125%	5.15%	.225%	6.5%	SBC
Seguro de invalidez y vida	.625%	1.75%	.125%	2.5%	SBC
Cuota social	0	0	5.5% <sup>45</sup>	5.5%	SMGDF

## 5. ADMINISTRACIÓN DE LAS CUOTAS Y DE LAS APORTACIONES

Las cuotas y aportaciones a los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, y guarderías y prestaciones sociales, las administrará directamente el IMSS. El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez operará mediante aportaciones tripartitas a las cuentas individuales de los asegurados, que serán administradas por una afore, la cual los invertirá en la o las siefores que elija el trabajador.

<sup>42</sup> SMGDF: Salario Mínimo General del Distrito Federal, SBC: salario base de cotización

<sup>43</sup> Diferencia entre salario base de cotización y tres salarios mínimos del Distrito Federal

<sup>44</sup> Mínimo

<sup>45</sup> Antes no existía esta aportación, siempre será de 5.5% sin importar los salarios cotizados

**5.1. Flujo de aportación:** Patrón presentará la información y los recursos de las aportaciones directamente en una Entidad receptoras recibidas las aportaciones hechas por el patrón y verificando que la información de los trabajadores esté correcta, la oficina receptora se encargara de depositar los recursos correspondientes en la cuenta concentradora de BANXICO y enviar los datos de los trabajadores (Nombre de trabajadores, Numero de Seguridad Social NSS o CURP) a la base Nacional de Datos del SAR (PROCESAR), éstas cotejan la información y distribuyen el dinero a cada una de las AFORES, la cuenta concentradora se apoyará de unas entidades receptoras para este proceso.

Las entidades receptoras no podrán leer la información, ya que se presentará en un diskette encryptado que solo lo podrá leer PROCESAR (es para evitar el robo de información) (Véase Anexo 3).

**5.2. Cuenta Individual:** Cada asegurado contará con una cuenta individual identificada con su número de seguro social, en una afore para que ahí se depositen las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. Los recursos depositados en esa cuenta pertenecen al trabajador, serán inembargables y no podrán otorgarse en garantía, excepto los depositados en la subcuenta de aportaciones voluntarias. Las cuentas individuales se integrarán por tres subcuentas: la de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; la de vivienda, y la de aportaciones voluntarias (véase el anexo 4).

En la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, además de la contribución de 6.5% del total de las cuotas patronales para estos ramos, el gobierno federal aportará mensualmente, por concepto de cuota social, la cantidad inicial equivalente a 5.5% de un salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado.

Los recursos de la subcuenta de vivienda se administrarán conforme a lo dispuesto por la Ley del Infonavit. (Lo sigue administrando el gobierno). A fin de respetar los derechos adquiridos, se conservará la subcuenta del seguro de retiro prevista en el sistema actual, generando los rendimientos respectivos, pero ya no podrán hacerse nuevos depósitos a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley.

**5.3. Pensiones por riesgos de trabajo e invalidez y vida:** Cuando ocurra el riesgo asegurado y el trabajador cuente con un mínimo de semanas de cotización, el IMSS cubrirá una suma asegurada al trabajador o a sus beneficiarios de acuerdo con lo establecido en la LSS, para que, junto con los recursos acumulados en la cuenta

individual, contraten con la institución que elijan los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia. Si el saldo de la cuenta individual resulta mayor que el costo de los seguros, el trabajador o sus beneficiarios podrán incrementar los beneficios de estos o retirar el excedente.

## **6. REQUISITOS PARA OBTENER LAS PRESTACIONES DEL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ**

**6.1. Cesantía en edad avanzada:** El trabajador de 60 años o más que quede privado de un trabajo remunerado y que haya cotizado un mínimo de 1250 semanas, tendrá derecho a adquirir un seguro de renta vitalicia o a solicitar retiros programados y en ambos casos un seguro de sobrevivencia, para lo que se utilizarán los recursos acumulados en la cuenta individual.

**6.2. Vejez.** El trabajador de 65 años o más que haya dejado de laborar tenga un mínimo de 1250 semanas cotizadas, tendrá derecho a adquirir un seguro de renta vitalicia o un retiro programado (y en ambos casos un seguro de sobrevivencia), con base en los recursos acumulados en su cuenta individual.

Se podrá obtener la pensión antes de cumplir la edad requerida si los fondos de la cuenta individual son suficientes para con tratar una pensión 30% mayor que la garantizada, más el seguro de sobrevivencia.

Los trabajadores con un mínimo de 750 semanas de cotización tendrán derecho a recibir asistencia médica del IMSS y retirar en una sola exhibición el saldo de su cuenta individual.

**6.3. Pensión mínima garantizada:** EL Gobierno federal garantizará una pensión mínima a todos los trabajadores que hayan cumplido con los requisitos de edad y de semanas de cotización mencionados pero que no cuenten con suficientes recursos en su cuenta individual para una renta vitalicia o un retiro programado. La pensión mínima garantizada es la cantidad equivalente al monto del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. La cuantía de dicha pensión se actualizará anualmente, en febrero, de conformidad al INPC.

**6.4. Garantía implícita de rentabilidad:** En cuanto a la rentabilidad de los ahorros, existe un seguro para garantizar una mínima, ya que cuando el saldo de la cuenta individual de un trabajador que cumpla con los requisitos establecidos en la nueva Ley sea insuficiente para asegurarle la adquisición de una renta equivalente a la pensión

mínima garantizada, el Estado aportará los fondos necesarios para pagar a dicho trabajador una pensión equivalente a la mínima.

**6.5. Renta Vitalicia:** Es una cantidad periódica que recibirá el asegurado por concepto de pensión durante toda la vida.

**6.6. El proceso de una renta vitalicia:** El trabajador elige en que compañía de seguros desea contratar su renta vitalicia, la afore se encarga de traspasar los fondos a la aseguradora, recibidos los fondos la aseguradora le pagara una pensión calculada por el resto de su vida.

**6.7. Retiro programado:** Es la pensión que se otorga fraccionando el saldo total de la cuenta individual, tomando en cuenta la esperanza de vida del asegurado así como los rendimientos previsible de los saldos. La afore se encargara de realizar el pago mensualmente.

Si el trabajador llega a vivir mas tiempo del estimado y no tiene saldo en la cuenta individual el Estado se encargara de pagar una pensión mínima garantizada por el resto de su vida. Si muere antes el mito de la cuenta individual se entregara a los beneficiarios legales o sustitutos.

**6.8. Respeto a los derechos adquiridos:** Al momento de entrar en vigor la nueva LSS, todos los trabajadores afiliados al IMSS deberán abrir una cuenta de ahorro para el retiro. Sin embargo, en los artículos 11 y 18 transitorios se establece el derecho de opción en favor de los asegurados inscritos en el IMSS antes de la fecha de entrada en vigor de la Ley: al momento de actualizarse los supuestos legales o el siniestro respectivo, que para el disfrute de las pensiones se prevelan en la Ley del Seguro Social que se deroga, los asegurados podrán optar por acogerse a los beneficios considerados por la anterior o por la nueva legislación; para tal efecto se les reconocerán las semanas cotizadas en el régimen previo para que se les conceda la pensión que mejor Les convenga. En caso de que la elijan de acuerdo con la ley anterior, los recursos acumulados en la cuenta individual -excepto los correspondientes al SAR hasta 1996, con sus respectivos rendimientos- se entregarán al IMSS para que los utilice para financiar la pensión junto con los recursos fiscales que fuesen requeridos para tales propósitos.

## **7. LA LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO**

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro tiene como objeto principal establecer mecanismos de regulación y supervisión, así como para la constitución, organización y

funcionamiento de los participantes previstos en la misma ley. Así mismo, amplía y fortalece notablemente las atribuciones de la Consar, como órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, encargado de llevar a cabo la coordinación, regulación y supervisión de dichos sistemas. Ello permitirá proteger los intereses de los trabajadores, cuidar el saludable desempeño de las nuevas instituciones financieras y, en general, el adecuado funcionamiento de los sistemas.

**7.1. Facultades e integración de la Consar:** Las principales facultades de la Consar son las siguientes:

- a) regular, mediante disposiciones de carácter general, la operación de los sistemas de ahorro para el retiro;
- b) expedir las disposiciones generales a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento y operación;
- c) otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las administradoras y sociedades de inversión;
- d) supervisar a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, y
- e) establecer, previa opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Comité Consultivo y de Vigilancia, en concordancia con la Ley Federal de Competencia Económica, los mecanismos necesarios para evitar prácticas monopólicas absolutas o relativas como resultado de la conducta de los participantes o por la concentración del mercado.

La Comisión contará con tres órganos de gobierno:

- 1) La Junta de Gobierno que es de mayor jerarquía de la Consar: se integra con 12 representantes de la administración pública federal, dos del sector obrero y uno del patronal;
- 2) La Presidencia y
- 3) el Comité Consultivo y de Vigilancia que incluye al Presidente de la Consar, seis representantes de la administración pública federal, seis del sector obrero y seis del patronal. Entre las principales funciones del Comité destacan las siguientes: a) vigilar el desarrollo de los sistemas de ahorro para el retiro para prevenir conflictos de interés y prácticas monopólicas; b) conocer el manejo de las cuentas individuales de las afores; c) aprobar los nombramientos de los contralores normativos y de los consejeros independientes de las administradoras y de las sociedades de inversión; d) emitir opinión a la Junta de Gobierno respecto al establecimiento de lineamientos generales de política sobre el régimen de inversión de las sociedades de inversión, así como las reglas de carácter general sobre el régimen de comisiones y su estructura y su aplicación, y e)

opinar sobre las reglas de carácter general que expida la Comisión en materia de publicidad y comercialización.

Al fin de dotar a la Consar de mayor flexibilidad en el cumplimiento de sus fines, se atribuyen a su Presidente el desarrollo de sus facultades, reservando a la Junta de Gobierno sólo aquellas que por su importancia y trascendencia requieran la intervención de un órgano colegiado de mayor jerarquía.

#### **7.2. Regulación de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro:**

La Ley establece la normatividad aplicable a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, teniendo tal carácter las instituciones de crédito, las afores, las siefores, las instituciones de seguros, las empresas concesionarias para operar la Base de Datos Nacional SAR y las empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro.

### **8. AFORES Y SIEFORES**

En la Ley señala que las afores y siefores requieren autorización de la Consar para participar en los sistemas de ahorro para el retiro, y regula lo relativo a la autorización, constitución, organización y operación. Las afores y siefores serán sociedades mercantiles con personalidad jurídica y patrimonio propios, totalmente independientes unas de otras y estarán reguladas por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las disposiciones administrativas que expida la Consar.

**8.1. Las afores:** son entidades financieras que tendrán como objeto exclusivo abrir y administrar las cuentas individuales de los trabajadores en que se depositen las aportaciones obrero-patronales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como individualizar las aportaciones que reciba y los rendimientos que le correspondan a cada una y colocar los recursos de las siefores que administren. Asimismo proporcionarán a los trabajadores la información y estados de cuenta sobre las aportaciones y los rendimientos de sus inversiones. Los trabajadores podrán cambiar de administradora una vez al año; también podrán mudarse en caso de que se modifiquen las comisiones y las políticas de inversión con las que se contrataron los servicios o entron en estado de disolución.

**8.2. Las siefores:** son entidades financieras de objeto exclusivo que se dedican a recibir recursos de las afores para invertirlos en un portafolio de inversión autorizado por la CONSAR.

De acuerdo al art. 47 de la LSAR, las administradoras podrán operar varias siefores, con carteras distintas y por consiguiente con diversos grados de riesgo. Empero estarán obligadas a operar una siefore cuya cartera se integre fundamentalmente con valores que por sus características preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores conforme al INCP, así como con otro que a juicio de la Junta de Gobierno de la Consar se oriente a dicho propósito.

Se pueden manejar tres tipos de Siefores y son:

1. Tasa real
2. Tasa Fija
3. Tasa variable

Pero para el primer año la Consar sólo les permitirá tener una Siefore y es de Tasa real. En el segundo año los trabajadores podrán tener su dinero en una o varias Siefores, conservando como mínimo el 59% en tasa real.

**8.3. Régimen de comisiones de los afores:** La ley prevé que las afores sólo podrán cobrar comisión a los trabajadores con cargo a sus cuentas individuales y éstas se fijarán conforme a las reglas de carácter general que expida la Consar. Las comisiones podrán cobrarse sobre el valor de los activos administrados o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, permitiéndose que sea un porcentaje sobre dichos conceptos, una cuota fija o una combinación de ambos. La cuota fija sólo podrá cobrarse por los servicios que se señalen en el Reglamento de la LSAR; para tal efecto, en el proyecto de Reglamento de dicha Ley se establece que serán los siguientes: a) expedición de estados de cuenta adicionales a los previstos en la LSAR b) consultas adicionales a las previstas en la LSAR y su reglamento c) reposición de documentación de la cuenta individual a los trabajadores; d) el pago de retiros programados y e) por depósitos o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario de los trabajadores registrados Asimismo la LSAR establece que en ningún caso podrán cobrarse comisiones por cuota fija o por la administración de la cuenta. La estructura de comisiones deberá ser presentada por las afores a la Consar y en caso de que ésta no la objete en un plazo de 30 días se tendrá por aprobada, debiendo publicarse en el diario oficial de la Federación y cobrarse una vez transcurridos 60 días naturales. (Ver tabla 3)

## **9. RÉGIMEN DE INVERSIÓN DE LAS SIEFORES**

El régimen de inversión de las siefores procurara otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores, así como incrementar el ahorro interno y desarrollar un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones, debiendo sujetarse a lo dispuesto en la ley y en las reglas de carácter general que expida la Consar.

Conforme al régimen de inversión los recursos deberán canalizarse de manera preponderante al fomento de la actividad productiva nacional, la mayor generación de empleo, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura y el desarrollo regional<sup>46</sup>. El artículo 43 de LSAR establece que la cartera de valores de las sociedades de inversión deberán estar integradas por lo siguiente:

- a) Instrumentos emitidos o avalados por el gobierno federal.
- b) Instrumento de renta variable.
- c) Instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas
- d) Títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados o instituciones de banca múltiple o banca de desarrollo.
- e) Títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al INPC.
- f) Acciones de otras sociedades de inversión excepto siefores.

Los valores a los que se refieren los incisos c), d) y e) deberán sancionarlos una empresa calificadoradora de valores autorizada por la Asociación Nacional bancaria y de Valores. Los señalados en el inciso b) deberán ser emitidos por empresas de reconocida solidez, solvencia y bursatilidad de acuerdo con los criterios que para tal efecto expida el Comité de Análisis de riesgos.

## **10. PROSPECTOS DE INFORMACIÓN DE LAS SIEFORES**

Se precisan las características y requisitos mínimos que deberán reunir los prospectos de información al público elaborados por las siefores, a fin de que sean veraces, claros y comprensibles, evitando inducir al error a los trabajadores inversionistas. Dichos prospectos deberán revelar razonablemente la situación patrimonial de la alore que opere a la sociedad de inversión de que se trate así como la información relativa a las políticas de inversión que seguirá dicha sociedad de inversión .

---

<sup>46</sup> o. Mitchell, Retirement Systems in Developed and Developing Countries: Institutional Features, Economic Effects, and Lesson for Economies in Transition, Working paper, núm. 4424.

## **11. BASE DE DATOS NACIONAL DEL SAR Y EMPRESAS OPERADORAS**

La recaudación de las cuotas y aportaciones estará a cargo del IMSS. Así para controlar el ahorro del trabajador mediante cuentas individuales se conformará una Base de Datos Nacional SAR (BDNSAR) con información individual de cada trabajador procedente de los sistemas de ahorro para el retiro. La BDNSAR tiene como finalidad identificar las cuentas individuales en las afores y en las instituciones de crédito, certificar los registros de trabajadores en las mismas, controlar los procesos de traspasos, así como distribuir los fondos de las cuotas recibidas de la cuenta concentradora a las afores correspondientes. La ley regula dicha Base señalando que será propiedad exclusiva del gobierno federal.

La operación de la BDNSAR se declara de interés público pudiendo ser concesionada a las empresas que reúnan los requisitos señalados en la propia ley que se denominarán empresas operadoras de la BDNSAR. La concesión será otorgada discrecionalmente por la SHCP. (Véase lamina 1)

## **12. REVOCACIÓN DE AUTORIZACIONES Y CONCESIONES**

La ley establece los supuestos en que procede la revocación de las autorizaciones que la Consar haya otorgado a las afores y siefores, así como las causas de terminación de las concesiones y los supuestos en los cuales procede su revocación. En ambos casos se prevé un procedimiento de audiencia previa con el fin de salvaguardar las garantías individuales de los gobernados.

## **13. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CONCENTRACIÓN DE MERCADO**

Se faculta a la Consar para establecer las medidas necesarias para prevenir el uso indebido de información privilegiada y los conflictos de interés en la administración de los recursos de los sistemas de ahorro para el retiro. Para proteger los intereses de los trabajadores, la ley prevé normas relativas a: a) las relaciones entre las afores y los grupos o entidades financieras con los que tengan vínculos patrimoniales; b) los vínculos patrimoniales o profesionales de los principales directivos, contralores y consejeros de las afores, siefores y empresas operadoras; c) la obligación de guardar reserva respecto de la información privilegiada a la que tengan acceso los funcionarios de las entidades financieras y los servidores públicos de la Consar, y d) las operaciones que podrán llevar acabo las siefores para adquirir valores objeto de oferta pública.

Por otra parte, para promover la eficiencia y establecer las adecuadas condiciones de competencia en los sistemas de ahorro para el retiro, la Consar podrá establecer los mecanismos necesarios para que no se presenten prácticas monopólicas como resultado de la conducta de los participantes o por una concentración de mercado. Al efecto, el artículo 26 de la LSAR establece que ninguna afore podrá tener más de 17% de participación en el mercado, por los 4 primeros años después del cuarto se podrá tener un máximo del 20%.

#### **14. LA CUENTA INDIVIDUAL Y LOS PLANES DE PENSIONES ESTABLECIDOS POR PATRONES O DERIVADOS DE CONTRATACIÓN COLECTIVA**

Se regula lo relativo a la apertura y traspaso de la cuenta individual, consignando el derecho de los trabajadores para elegir libremente la afore que operará aquélla. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 190 de la nueva Ley del Seguro Social, la Consar está facultada para registrar los planes de pensiones establecidos por los patrones o derivados de la contratación colectiva, los que deberán estar dictaminados por un actuario registrado ante dicha Comisión y autorizado por ésta.

**14.1. La supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro:** La ley contiene las normas relativas a la supervisión, por parte de la Consar, de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. Se incluyen las disposiciones relativas a la contabilidad, la publicación de los estados financieros, la automatización, la inspección y vigilancia, así como la intervención administrativa y con carácter de gerencia de los mismos. Entre las principales facultades que en esta materia se atribuyen a la Consar se encuentran las siguientes: a) roquerir y asegurar información y documentación para realizar las funciones de supervisión; b) revisar los estados financieros, y c) supervisar el régimen de inversión de las siefores, verificar que se apeguen al régimen de comisiones y revisar los contratos de inversión que celebren.

**14.2. Sanciones administrativas en materia de los sistemas de ahorro para el retiro:** La Ley prevé la imposición de sanciones administrativas de carácter pecuniario por infracciones a las normas que regulan los sistemas de ahorro para el retiro. Se establecen los supuestos normativos que definen los actos, comisiones u operaciones que serán objeto de sanción pecuniaria, precisando los límites máximos y mínimos de la misma. Asimismo, se señalan las circunstancias que deben considerarse al individualizar las multas, se define el concepto de reincidencia del infractor y se conserva el recurso administrativo de revocación en contra de las sanciones pecuniarias, el cual será de agotamiento optativo.

**14.3. Delitos especiales en materia de los sistemas de ahorro para el retiro:** La ley establece un catálogo de delitos especiales en esta materia, en el cual se triplican las conductas a sancionar y se establecen las penas aplicables, señalándose como requisito para proceder a la persecución de las conductas delictivas, la petición de la SHCP, previa opinión de la Consar.

**14.4. Procedimiento de conciliación y arbitraje:** Se regula el procedimiento de conciliación y arbitraje, mediante el cual la Consar conocerá de las controversias entre los trabajadores y los patrones, por una parte, y las entidades participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, por otra. El procedimiento de conciliación y arbitraje previsto por la ley conserva su naturaleza tutelar de los intereses de los trabajadores. Asimismo, se señala que el arbitraje será en amigable composición y que la Consar fungirá como árbitro en todos los casos.

**14.5. Disposiciones generales de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro:** La ley contiene diversas disposiciones generales relativas a la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación los derechos que los participantes en los referidos sistemas deberán pagar a la Consar y la obligación de los participantes de coadyuvar al correcto funcionamiento de los mencionados sistemas .

**14.6. La cuenta concentradora :** Los recursos correspondientes a la subcuenta del seguro de retiro prevista en la Ley del Seguro Social aún vigente, así como los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de la nueva Ley del Seguro Social, de los trabajadores que no hayan elegido afore, se abonarán en una cuenta concentradora abierta a nombre del IMSS, la cual operará el Banco de México, por un plazo máximo de cuatro años; transcurrido éste la Comisión señalará el destino de los recursos tomando en cuenta los límites a la concentración de mercado establecidos en la LSAR, así como la búsqueda del equilibrio del propio sistema. En esa cuenta se depositarán las cuotas obrero-patronales y las aportaciones del gobierno federal correspondientes al seguro retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de los trabajadores que no hayan elegido afore. Asimismo, la cuenta concentradora tendrá una función permanente en el modelo operativo de recaudación, dado que se prevé que se depositen en la cuenta concentradora los recursos correspondientes a las cuentas individuales hasta que éstos hayan sido individualizados. Los recursos depositados en la cuenta concentradora se invertirán en valores o créditos a cargo del gobierno federal y otorgarán el rendimiento que determine la SHCP.

**14.7. Disposiciones reglamentarias de los sistemas de ahorro para el retiro:** Para la exacta observancia de la Ley de los Sistemas de Ahorro ara el Retiro, se emitirá el reglamento de ésta, a fin de establecer en forma detallada el modelo operativo del nuevo sistema de pensiones previsto por las leyes de seguridad social, así como normas relativas a la inspección y vigilancia de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. Asimismo, se emitirán disposiciones de carácter general mediante las cuales regularán aspectos relativos a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, que por su naturaleza requieren ser detallados. En seguida se describe el contenido del reglamento y de Las principales disposiciones de carácter general que al momento han sido aprobadas por la Junta de Gobierno de la Consar.

## **15. REGLAMENTO DE LA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO**

En el proyecto del mencionado reglamento se establecen las bases del modelo operativo del nuevo sistema de ahorro para el retiro. Sus principales lineamientos son los siguientes:

1) Descripción de la participación de las afores, siefores, empresas operadoras de la BDNSAR, entidades receptoras, instituciones de crédito liquidadoras, institutos de seguridad social en el proceso operativo de los mencionados sistemas, además de referirse al proceso de individualización, estados de cuenta y comisiones, indicándose los servicios por los que se cobraran comisiones por cuota fija.

2) La administración de la cuenta individual, donde se abordan aspectos relativos a la integración de la cuenta individual: el proceso para que los trabajadores elijan su afore: el traspaso de cuentas; recepción de aportaciones obrero-patronales: intermediación realizada por las afores; recepción de las aportaciones a cargo del gobierno federal; la entrega de cuotas y aportaciones a las administradoras; las aportaciones voluntarias; los retiros, y las pensiones en curso de pago.

3) Los requisitos que deberán cubrir los actuarios que deseen obtener su registro para dictaminar planes de pensiones establecidos por patronos o derivados de contratación colectiva.

4) La contabilidad y automatización, así como las disposiciones relativas al desarrollo de las facultades de supervisión de la Consar, y en particular a la intervención administrativa y gerencial, así como al procedimiento para la disolución y liquidación de las afores y siefores.

5) En materia de conciliación y arbitraje, se reglamenta la facultad de la Consar para llevar a cabo la sustanciación de reclamaciones y la elaboración de los acuerdos, certificaciones y notificaciones derivados del procedimiento de conciliación. Se establecen los requisitos de los escritos, sustanciación del procedimiento conciliatorio, así como el concepto y los requisitos del dictamen técnico. Asimismo, se establece la suplencia de la queja en favor de los trabajadores al señalar que en todo lo no previsto expresamente en la ley, la Comisión proveerá las medidas necesarias para el mejor desarrollo del procedimiento conciliatorio.

6) En los artículos transitorios se establece que durante el primer año de operación del nuevo sistema de pensiones sólo se autorizará una siefore por administradora, con el objeto de promover el adecuado funcionamiento del nuevo sistema, haciendo que su inicio de operaciones sea sencillo, claro y eficaz, a fin de facilitar al trabajador la elección inicial de la sociedad de inversión a la que canalizará sus recursos.

7) Se reglamenta que la administración y registro de las cuentas del SAR vigentes hasta 1996, así como los rendimientos que generen, deberán consignarse en registros independientes de los correspondientes a los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de los recursos de la subcuenta de vivienda a partir de 1997. En este sentido, el trabajador tiene el derecho de que la cuenta del SAR vigente hasta 1996 se transfiera a la afore que el trabajador elija, para que esta última las administre por separado de la cuenta individual prevista por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

#### **15.1. Disposiciones de carácter general**

El primer paquete de circulares que establece el marco normativo necesario para la operación del nuevo sistema de pensiones permitirá a los interesados constituir una afore, conocer el capital mínimo requerido, el procedimiento y los requisitos para obtener la autorización para su constitución, operación y funcionamiento, los servicios por los cuales podrán cobrar comisiones, las características y requisitos que deben reunir sus programas de publicidad y promoción, y los requisitos que deberá reunir el personal que actúe como agente promotor. Dicho paquete se integra por las siguientes circulares:

1) Circular sobre el régimen de comisiones al que deberán sujetarse a las afores. Establece que éstas las determinarán libremente las administradoras con base en el flujo de aportaciones o sobre los activos en las siefores propiedad de los trabajadores. Asimismo, se establecen los principales conceptos por los cuales las administradoras

podrán cobrar comisiones y el procedimiento para que las afores obtengan la autorización de su estructura de comisiones. así como de sus modificaciones.

2) Circular sobre el régimen de capitalización que establece que el capital mínimo con el que deben operar las afores será de 25 millones de pesos y el de las siefiores de 4 millones de pesos. La reserva especial que deben constituir las mencionadas administradoras será igual a la cantidad que resulte mayor entre 25 millones de pesos o el 1%, de la suma del capital variable de las siefiores que administren.

3) Circular de autorización para la constitución de las afores y siefiores. Establece el procedimiento y los requisitos que deberá reunir la solicitud de autorización para la constitución y operación de las afores y siefiores. Se dispone que las personas físicas o morales que deseen constituir una afore deberán presentar ante la Consar la solicitud y sus anexos, los cuales deben contener la siguiente información: estudio justificativo del establecimiento de la afore; estudio de factibilidad; programas generales de operación y funcionamiento, de capitalización y reinversión de utilidades, de sistemas informáticos, de divulgación de información, y de autorregulación, así como un proyecto de acta constitutiva y manual de organización.

4) Circular sobre publicidad que establece las principales características que deberán cumplir la publicidad y la promoción de las afores tendientes a la difusión del sistema de pensiones, así como la promoción de los servicios que lleven éstas a cabo por cualquier medio a los trabajadores, patrones y público en general. En esta circular destaca la prohibición a los futuros accionistas de una afore de realizar publicidad o promoción sobre futuras actividades, lo que dará lugar al rechazo de la solicitud de autorización respectiva. Una vez que las afores estén autorizadas, podrán realizar su publicidad sujetándose a ciertas reglas, entre las que destacan las siguientes: no deberá contener aseveraciones ni mensajes falsos que de manera directa o indirecta o por omisión, ambigüedad, exceso o cualquier otro tipo de engaño, puedan inducir al público a error o interpretaciones inexactas respecto de los beneficios y prestaciones que las afores deban otorgar, no deberán emitir juicios de valor acerca de otras afores, ni utilizar frases o expresiones o lemas referentes a rentabilidad, comisiones y servicios que presten que no puedan ser justificados objetivamente; la publicidad no se podrá realizar en idioma extranjero, ni utilizar símbolos patrios, religiosos que sean objeto de devoción o culto público, y por último, no podrán realizar publicidad o promoción alguna mediante el obsequio de cualquier tipo de artículos. Asimismo, sólo se podrá realizar publicidad comparativa respecto a rendimientos, cuando la información utilizada sea proporcionada por la Consar y corresponda a los 12 últimos meses.

5) Circular sobre agentes promotores. Establece los principales requisitos que deberán cumplir las personas que deseen aclarar como agente promotor de una afore, así como los que se requieren para su inscripción en el registro de agentes promotores que lleve la Consar y los términos en que deberán cumplir con sus programas de capacitación: se establecen las reglas aplicables a la suspensión, revalidación y cancelación del registro mencionado. Se establece en forma expresa que los agentes promotores en ningún caso podrán prestar sus servicios a más de una afore, así como tampoco podrán recibir dinero o contraprestación alguna por parte de los trabajadores o de cualquier otra persona distinta a la afore, por los servicios que presten a estas últimas. Se prevé que el registro que otorga la Consar tendrá una vigencia de tres años contados a partir de la fecha de su expedición y la propia Comisión podrá revalidarla por períodos iguales, siempre y cuando el agente promotor apruebe el examen de actualización correspondiente.

6) Circular relativa a las cuotas del mercado. Señala que la participación en el mercado de las afores se medirá con el número de cuentas del sistema y que la Consar proyectará y publicará en el Diario Oficial de la federación anualmente el número total de cuentas que podrá registrar cada Afore considerando las proyecciones de generación de nuevos empleos, así como otros factores que afecten la estimación del número de trabajadores afiliados al IMSS.

De igual forma, se tiene previsto la emisión de diversas Circulares adicionales que regularán en forma detallada todos los procesos asociados al modelo operativo del nuevo sistema de pensiones, entre los cuales destacan la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades participantes en dichos sistemas.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

En el caso de Chile:

El nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual sólo podrá ser juzgado plenamente cuando esté maduro, es decir, al cabo de unos 40 años de su puesta en marcha. Por lo tanto, hasta el momento sólo son posibles análisis parciales y preliminares de su funcionamiento.

Es evidente que los defectos burocráticos en la administración del antiguo sistema de reparto y el deterioro del valor real de las pensiones influyeron para desprestigiarlo y facilitar la puesta en marcha del sistema de AFP. Además, el sistema de reparto era en cierta medida inequitativo pues no consideraba la totalidad de las aportaciones, sino que fijaba las pensiones según las remuneraciones gravables de los últimos cinco años, lo que facilitaba la evasión previsional durante largos períodos. Empero esto sucedía sólo en los casos de los patrones que podían llegar a un acuerdo con los empleadores.

Aunque ello no formaba parte esencial del sistema de reparto, hacía aparecer como más justo un sistema de capitalización que premia con una mejor pensión a los que cotizan regularmente y penaliza a una más baja a quienes evaden las cotizaciones. El elemento decisivo para la implantación del nuevo sistema fue su carácter no opcional. A diferencia de lo que ha estado sucediendo en países como Argentina, Colombia y Perú -donde la participación en el nuevo sistema es opcional-, en Chile todos los nuevos trabajadores fueron obligados a afiliarse y a los antiguos se les dio tal estímulo económico para el traspaso que era prácticamente imposible no cambiarse.

Se dice que el sistema de capitalización individual ha sido muy exitoso porque ha aportado cuantiosos recursos al mercado de capitales, lo que contribuiría al desarrollo nacional. Se señala, por ejemplo, que una parte importante de las viviendas que se construyen se financian con letras hipotecarias, en las cuales las AFP invierten fondos. Sin desconocer la aportación de los ahorros previsionales al desarrollo, es necesario tener en cuenta que el fondo de pensiones tiene su contraparte en el gran déficit previsional que el fisco ha debido asumir.

Dicho en otros términos, las cotizaciones previsionales son las mismas (o monores) y la diferencia fundamental estriba en que antes esos recursos los manejaba el Estado y ahora lo hacen fundamentalmente los empresarios privados. Los grandes grupos económicos han adquirido enormes y crecientes fuentes de poder. En lo que respecta a las pensiones que otorga el nuevo sistema -lo que constituye el aspecto central, desde el

punto de vista de la seguridad social- aún no se cuenta con la información suficiente para emitir un juicio comparativo bien fundado. Las pensiones entregadas hasta el momento son muy pocas, están afectadas por los Bonos de Reconocimiento y por las altas tasas de rentabilidad de los primeros años e incluyen un sesgo en cuanto que representan proporcionalmente más a las personas que se han jubilado porque pueden obtener una pensión relativamente buena. Con todo, lo más relevante es que las nuevas pensiones se fijan, en términos reales, para toda la vida de los jubilados; éstos ya no pueden beneficiarse del progreso socio económico del país y sus ingresos se irán quedando cada vez más atrás con respecto a los de los trabajadores activos. Además, no deja de ser preocupante que la tasa de sustitución global sea más baja en el sistema de capitalización individual que en el de reparto. Por último conviene reiterar que las organizaciones laborales encaran una doble situación. Por un lado han criticado fuertemente los aspectos no solidarios del sistema de pensiones basado en la capitalización individual y, por otro, en la medida en que el nuevo sistema se ha consolidado, han tratado de aprovechar los espacios existentes para crear AFP que les permitan controlar una parte de los fondos y obtener ganancias para sus afiliados. Las organizaciones sindicatos chilenas - de muy diversas orientaciones ideológicas -están conscientes de que el retorno masivo al antiguo sistema es muy difícil, al menos en el corto plazo, por diversas razones: porque el Estado debería aportar abundantes recursos, que en la actualidad se destinan de manera prioritaria a satisfacer las necesidades de los sectores más pobres; porque los mismos trabajadores que están actualmente afiliados al sistema de AFP deberían hacer- considerables aportaciones retroactivas, lo que sería muy difícil de lograr (recuérdese que los descuentos previsionales en el sistema de reparto son mayores), y porque los miles de trabajadores del sistema de AFP presentarían resistencias, ya que se cuestionaría su fuente de trabajo. Por eso diversas organizaciones laborales han optado por ocupar los espacios disponibles creando sus propias AFP pero sin abandonar su espíritu crítico frente al sistema, como lo han hecho -por lo demás- en lo que concierne a toda la legislación laboral procedente de la dictadura.

En el caso de Argentina:

La seguridad social es un asunto de alta sensibilidad económica, política y cultural. No solo se vincula al crecimiento económico sino a la definición del conjunto de las oportunidades de vida de la población, a las propias formas de integración social.

Un sistema totalmente privado, con una difusa garantía de renta mínima y un programa asistencial marginal como prefiere la NOP, es uno que privilegia la rentabilidad sobre la seguridad, la capitalización de fondos sobre la ampliación de la cobertura y el efecto

macroeconómico (en un modelo teórico específico) sobre la redistribución. La definición de igualdad que sólo toma en cuenta la asistencia a los "pobres entre los pobres" y que superpone la relación funcional entre aportaciones y beneficios sobre cualquier pretensión redistributiva, es como mínimo muy acotada y puede ser incluso equivocada a la luz de muchas argumentaciones de las teorías de la justicia". En ese sentido, la gran ventaja de los sistemas mixtos -multipilares- de seguridad social (como pretende ser el argentino) no es que resuelvan los problemas sino que al menos distribuyen mejor el riesgo aunque no lo eliminan (ningún sistema lo hace). El problema es que en el paso de la teoría a la práctica se pueden producir distorsiones muy profunda que invaliden los comportamientos previstos. La universalidad de la cobertura efectiva de ciertos básicos parece ser una condición necesaria para que la totalidad de los ciudadanos se sientan preocupados por la provisión de buenos servicios públicos y privados.

En América Latina sigue siendo más fácil ubicar a los ricos, que son menos y más visibles, que a los pobres, que son más y muchas veces se ocultan tras ciertos indicadores que no revelan su situación. La pregunta no es simplemente cómo se extrae de manera obligatoria el ahorro de los trabajadores, sino cómo se genera esa capacidad de ahorro que no puede sino provenir de mayores ingresos por el trabajo u otras fuentes. El sistema privado presupone ingresos regulares y suficientes a lo largo del ciclo de vida, y la experiencia latinoamericana está lejos de esa situación.

Los oscilantes ciclos económicos de los países de América Latina impiden construir una línea estable de ingreso de vida sobre la cual se puedan distribuir riesgos. La realidad es que en los países en desarrollo el ingreso es muy inestable y también, por tanto, el consumo de bienes prioritarios. En este entorno, el deterioro del nivel de vida por una pérdida coyuntural de acceso a los sistemas de salud o educación puede ser un hecho irreparable en el proceso normal de desarrollo del individuo. El acceso de sectores de ingresos bajos y medios a ciertos gastos públicos que eventualmente podrían cubrir con su presupuesto privado, es algo así como una política "preventiva" con un costo más distribuido en el tiempo y probablemente menor que las respuestas "curativas" de urgencia. También hay que tener mucho cuidado de enfrentar los grupos por "grados" de pobreza. En muchos casos, los viejos -al menos los que no reciben una renta de propiedad- pueden ser el componente más débil del eslabón familiar, en tanto que no tienen ni siquiera perspectivas de generar ingresos en el futuro. En todo caso, no se trata de discriminar entre pobres, sino de garantizar que no exista pobreza; o mejor, que exista mayor igualdad, lo cual es muy diferente de reducir la política social a un gasto "focalizado" en los pobres "extremos". Es interesante observar cómo todas las críticas que se hacen a los gastos sociales de base universal parecen méritos en los ingresos tributarios. Por

ejemplo, si éstos se basan fundamentalmente en impuestos indirectos, se somete a las políticas sociales a los ciclos económicos globales y se "engaña" la administración tributaria, en tanto que la verdadera prueba de su eficiencia administrativa no es la capacidad para aumentar la recaudación del IVA sino para individualizar las expresiones de riqueza improductiva. Y en esto los sistemas impositivos latinoamericanos todavía muestran serias deficiencias. Hay que admitir que los problemas que se vislumbran en el mercado laboral exigen discutir la racionalidad del conjunto del sistema de políticas sociales y no sólo el acotado subconjunto de la seguridad social. Lo que verdaderamente está en discusión es la factibilidad de consolidar sociedades más integradas sobre la propia noción de la "ética del trabajo" y la "ética del aseguramiento". Pero sucede que la NOP pretende fortalecer esa ética cuando al mismo tiempo las economías no son capaces de dar trabajo en condiciones de ingresos suficientes y estables. Consideréese lo que parece ser la más sólida argumentación de la NOP: el problema demográfico. Más allá de reconocer el efecto directo de la caída de la tasa de sostenimiento sobre la ecuación financiera de un sistema de reparto, lo que no se destaca adecuadamente es que la llamada transición demográfica aumenta la tasa de dependencia económica en el sentido que más debería preocupar: una menor proporción de gente tendrá que producir para mantener a una mayor cantidad de gente. Lo que sucede es que en un caso hay una relación "directa" con el financiamiento de "una" institución social y en el otro una indirecta mediante la capacidad para ampliar la cobertura en ese entorno. Lo que el sistema privado hace es sacudirse -al me nos teóricamente- el problema y trasladarlo a otro ámbito, pero para nada lo elimina. La disyuntiva no se agota en el conflicto generacional; éste se extiende entre los grupos cada vez más reducidos que producen y tienen buenos niveles de ingreso y los excluidos de e posibilidad, entre la estabilidad de ingresos que requiere un tema de seguro individual y la inestabilidad que fomentan nuevas formas de contratación y relaciones laborales. Esto cierto sobre todo en un entorno de competencia internacional sobre la base del ajuste permanente del capital de trabajo en países como los latinoamericanos, que no tienen grandes posibilidades de competir con base en la productividad del capital fijo.

En el caso de Uruguay.

Los cambios en el sistema de seguridad social de Uruguay eran impostergables, sin duda marcaran un hito histórico en la evolución de la misma, pues hubo muchos intentos infructuosos para cambiarla significativamente. En esta oportunidad hubo voluntad política de hacerlo y así evitar la quiebra del sistema.

Se logro una modificación equilibrada y se jerarquizo al Banco de Previsión Social, órgano estatal rector de la seguridad social. Asimismo ahora se cuenta con un sistema mixto con un primer nivel de amplia cobertura en donde se comprende a todos los afiliados del BPS, cualquiera que sea el primer nivel de ingreso y que por el techo abarca la gran mayoría (más del 90%). El segundo nivel establece una fuerte presencia estatal ya sea como propietario de una AFAP o como contralor de las mismas, y ofrece garantías incluso en el caso de liquidación de las aseguradoras.

El nuevo sistema es una "reforma a la uruguaya sin implantaciones integrales de otros regímenes que responden a otras realidades y que tienen otros problemas. La vocación universalista, el respeto por los derechos adquiridos, los cambios en la gestión que permitirán la creciente credibilidad con su progresiva profesionalización, la transparencia que hará posible el acceso a la información cuando se desee, el gradualismo de la transición y el respeto profundo por los valores más arraigados de la sociedad uruguaya conducirán el éxito de la nueva legislación.

En el caso de México:

La crisis financiera de los antiguos sistemas de previsión social es el reflejo básicamente del incremento de la esperanza de vida. Esto a su vez manifiesta un incremento en los contribuyentes pasivos y una disminución en los activos.

Otro punto que influye es el aumento de la economía informal, ya que estas personas no cotizan en un sistema, los mercados informales era de 25,6% y en 1990 llego a 30,8% esto es, uno de cada 3 trabajadores estaba fuera de mercado formal del empleo. En México la situación es más seria, pues la relación para 1995 fue de 36%.

Nos damos cuenta que los beneficios del retiro, en los diversos países ha sido claramente insuficiente, pues la administración de esos fondos no siempre atendió a tener un análisis de eficiencia financiera.

Con la reforma de sistemas de previsión se busca corregir con un horizonte de largo plazo aquellas imperfecciones y que estos modelos contribuyan a promover el crecimiento económico. En general se pretende crear sistemas viables en términos financieros, que protejan y preserven el valor real de los recursos de los trabajadores y les asegure un retiro digno, que amplíen su cobertura y favorezcan un manejo competitivo de las aportaciones, que a la vez que generan ingresos reales fortalezca el sistema financiero y el ahorro de largo plazo, propósitos que se enmarcan, por lo demás en los amplios

**procesos de reforma financiera emprendido hace varios años en la mayoría de países de América Latina.**

## **ANEXOS**

# ANEXO 1

## *Aportaciones para el Fondo de Retiro*

APORACIONES		HOY	1997
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">                     Patrón Trabajador Gobierno                 </div>	INVALIDEZ →	IMSS (8.5%)	IMSS (4,0%)
	VIDA (MUERTE) →		AFORE (4.5%)
	--- CESANTIA --- →		
	VEJEZ →		
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Patrón</div>	RETIRO →	SAR (2.0%)	AFORE (2.05)
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Gobierno</div>	CUOTA SOCIAL →	NO EXISTIA (0.0%)	AFORE (5.5%) *
<b>Total</b>		<b>\$13.56</b>	<b>\$81.36</b>

\* Es una "cuota fija" (se calcula como el 5.5% de un salario mínimo en el D.F. actualmente equivale a \$1.24 pesos diarios.

El cálculo es en base a un salario mínimo de \$678.00

## ANEXO 2

### *¿Cuánto se aporta?*

<u>CONCEPTO</u>	<u>QUIEN?</u>	<u>PORCENTAJE</u>	<u>APORTACIONES</u>
Cesantía Vejez	Patrón	3.150%	\$21.36
	Trabajador	1.125%	\$7.63
	Gobierno	.225%	\$1.53
Retiro	Patrón	2.0%	\$13.56
Cuota Social	Gobierno	5.5%	\$37.29
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 81.37</b>

## ANEXO 3

# Proceso de Registro en la Afore



Promotores de la  
AFORE  
explica el sistema  
pensionario al trabajador.



NSS o CURP ,  
solicitud y  
documentos

firma la solicitud y  
entrega su NSS o CURP



AFORE

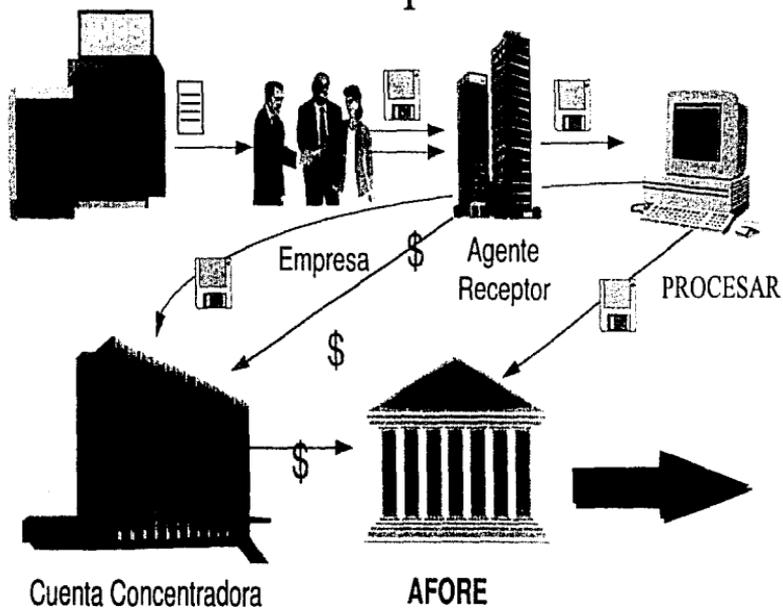


Base de Datos  
Nacional S.A.R.

- \* se registra en qué Afore está cada trabajador
- \* Procesar aprueba o rechaza la solicitud.

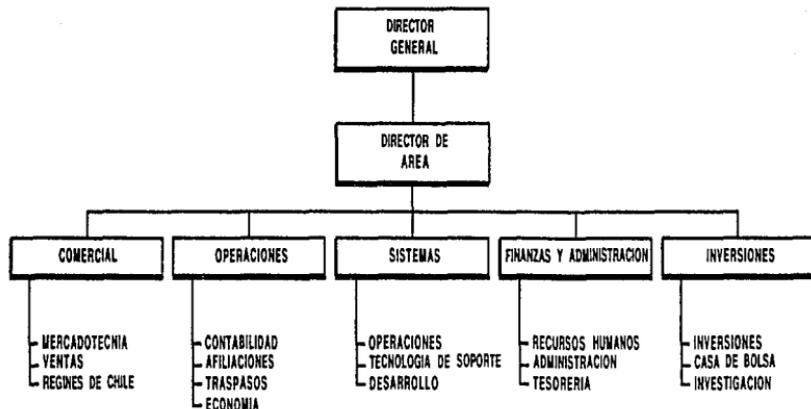
## ANEXO 4

# Proceso de Aportaciones



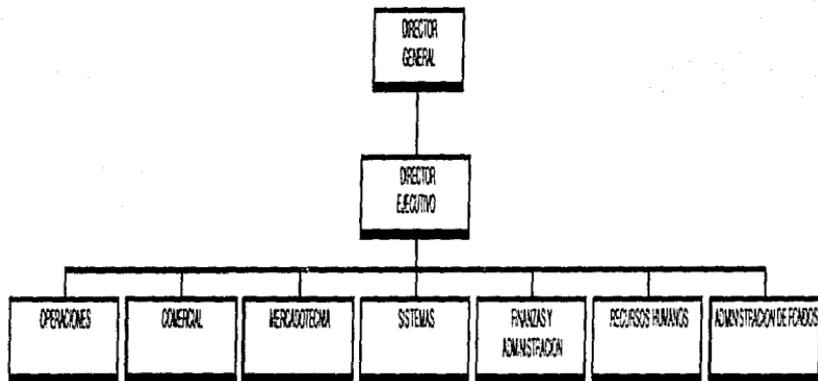
# ANEXO 5

## ORGANIGRAMA DE LAS AFP. CHILE



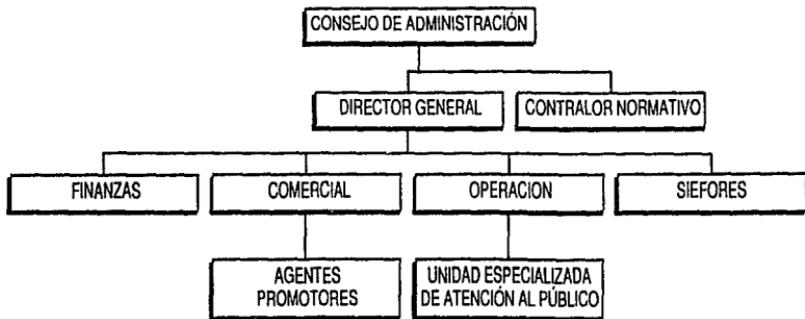
# ANEXO 6

## ORGANIGRAMA DE AFJP. ARGENTINA



## ANEXO 7

# ORGANIGRAMA DE LAS AFORES MÉXICO



## BIBLIOGRAFÍA

1. [Illegible text]

2. [Illegible text]

3. [Illegible text]

4. [Illegible text]

5. [Illegible text]

6. [Illegible text]

7. [Illegible text]

8. [Illegible text]

9. [Illegible text]

10. [Illegible text]

11. [Illegible text]

12. [Illegible text]

13. [Illegible text]

14. [Illegible text]

15. [Illegible text]

16. [Illegible text]

17. [Illegible text]

18. [Illegible text]

19. [Illegible text]

20. [Illegible text]

21. [Illegible text]

22. [Illegible text]

23. [Illegible text]

24. [Illegible text]

25. [Illegible text]

26. [Illegible text]

27. [Illegible text]

28. [Illegible text]

29. [Illegible text]

30. [Illegible text]

31. [Illegible text]

32. [Illegible text]

33. [Illegible text]

34. [Illegible text]

35. [Illegible text]

36. [Illegible text]

37. [Illegible text]

38. [Illegible text]

39. [Illegible text]

40. [Illegible text]

41. [Illegible text]

42. [Illegible text]

43. [Illegible text]

44. [Illegible text]

45. [Illegible text]

46. [Illegible text]

47. [Illegible text]

48. [Illegible text]

49. [Illegible text]

50. [Illegible text]

51. [Illegible text]

52. [Illegible text]

53. [Illegible text]

54. [Illegible text]

55. [Illegible text]

56. [Illegible text]

57. [Illegible text]

58. [Illegible text]

59. [Illegible text]

60. [Illegible text]

61. [Illegible text]

62. [Illegible text]

63. [Illegible text]

64. [Illegible text]

65. [Illegible text]

66. [Illegible text]

67. [Illegible text]

68. [Illegible text]

69. [Illegible text]

70. [Illegible text]

71. [Illegible text]

72. [Illegible text]

73. [Illegible text]

74. [Illegible text]

75. [Illegible text]

76. [Illegible text]

77. [Illegible text]

78. [Illegible text]

79. [Illegible text]

80. [Illegible text]

81. [Illegible text]

82. [Illegible text]

83. [Illegible text]

84. [Illegible text]

85. [Illegible text]

86. [Illegible text]

87. [Illegible text]

88. [Illegible text]

89. [Illegible text]

90. [Illegible text]

91. [Illegible text]

92. [Illegible text]

93. [Illegible text]

94. [Illegible text]

95. [Illegible text]

96. [Illegible text]

97. [Illegible text]

98. [Illegible text]

99. [Illegible text]

100. [Illegible text]

## BIBLIOGRAFÍA

1. Instituto Mexicano del Seguro Social, *Informe Mensual*, enero 1996, y *Hacia el fortalecimiento y modernización de la seguridad social*, 1995.
2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado, *Serie Estadísticas del Sistema de Afiliación, de derechos y Cobranzas*, 1995.
3. *Ley Federal del Trabajo*, México 1994.
4. *Ley del Seguro Social*, México 1995.
5. "Perspectivas de la Seguridad Social: los fondos de pensiones" *Economía en perspectiva*, vol. 1, núm. 1, Grupo Financiero Inverlat, México, Junio de 1996.
6. "Contra el reloj, el proceso para arrancar las AFORES". *El financiero*, 12 de septiembre de 1996.
7. Gary Reid, *Social Security Administration in Latin América and the Caribbean*, Banco Mundial, 1995.
8. Julio Jeraldo Bustamante, *The Chilean Pension System*, Superintendency of Pension Funds Administrators, Santiago, Chile, 1995.
9. Thomas Glaessner y Salvador Valdez-Prieto, *Pension Reform in Small Developing Countries*, Banco Mundial, 1996.
10. Ruben M. Lo Vuolo, *The Financing of Social Security Programs and the impact on Employment: the case of Argentina*, Universidad de Pittsburgh, tesis de Maestría, Abril de 1986.
11. Alberto Barbeito y Ruben M. Lo Vuolo, "La Reforma del sistema previsional argentino, en el mercado de trabajo y la distribución del ingreso", *Estudios de Trabajo*, núm. 6, segundo semestre de 1993.
12. Ruben M. Lo Vuolo, *Crisis y estrategias de la Reforma del Sistema Nacional de Prevision en Argentina*, Santiago, Chile, Seminario Regional de la Política Pública, Organizado por la CEPAL del 3 al 5 de agosto de 1992.
13. Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu Editores, Buenos Aires 1973.
14. Doris Elter, *El sistema previsional Chileno de capitalización individual y administración privada*, Universidad ARCIS, Santiago 1995.

## HOME PAGE (INTERNET) Y ARTICULOS DE PERIODICOS

1. Chile asoc. Gremial de administradoras de fondos de pensiones  
<http://www.chilnet.cl/empresas/a/71097500.HTM>
2. Chile administradoras y financieras -financial & financing consulting  
<http://www.chilnet.cl/ el servidor de negocios de Chile. 8 Chilean ...>  
<http://www.chilnet.cl/rubros/ADMINI03.HTM>
3. Chile administracion servicios y marketing- asomark s.a.  
<http://www.chilnet.cl/empresas/A/96698990.htm>
4. Ahorro previsional  
<http://lsa.lsa.com.uy/cronicas/960329/afap.html>
5. Chile asoc. Gremial de administradoras de fondos de pensiones chile  
<http://www.chilnet.cl/empresas/a/71097500.HTM>
6. Finanzas  
<http://www.upc.edu.pe/fac-carr/finanza.html>
7. Sobre administradoras de fondos  
<http://lsa.lsa.com.uy/cronicas/951027/refe.html>
8. La Jornada 13 de marzo de 1996 No podrá ser mayor al 10% el aumento salarial de abril: Ortiz Andrea Becerril =  
<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1996/mar96/960313/gom.html>
9. Nuevo mercado para aseguradoras de Vida y Administradoras de Fondos de Ahorros Previsionales (AFAP)  
<http://lsa.lsa.com.uy/cronicas/960412/afapx1.html>
10. Arturo Alcalde J. Pensiones: hacia un fraude social  
<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1995/nov95/951105/alcalde.html>

11. GRUPO SANTANDER  
<http://lsa.lsa.com.uy/cronicas/960322/santa.html>
12. Política nacional  
<http://lsa.lsa.com.uy/cronicas/960531/reforx1.html>
13. Eduardo Montes Atentado a la seguridad social  
<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1995/nov95/951104/LJ411X98-084.html>
14. Subrayado en INTERNET  
<http://multi.com.uy/canal10/noticias/ene96/30/index.htm>
15. Nuestra Administradora - Presencia Internacional  
<http://www.habitat.cl/admin/pinter.htm>
16. Miguel Covián Pérez ¿Hacia la inseguridad social?  
<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1995/nov95/951126/SOCIAL01-063.html>
17. Néstor de Buen Las sorpresas de la iniciativa IMSS  
<http://serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1995/nov95/951126/BUEN.html>
18. Economía y reglamentos para AFPs  
[http://www.gbm.net/la\\_prensa\\_grafica/ec23s.HTM](http://www.gbm.net/la_prensa_grafica/ec23s.HTM)
19. REAL ESTATE: Outlook  
<http://www.mecon.ar/invest/real/outl-rea.htm>
20. El candidato de la Unión Democrática (UD), José Luis Chea Urruela.  
<http://www.nortropic.com/gerencia/ed495/jcp.html>
21. Bienvenido a Chile Finanzas  
<http://www.finanzas.cl/glo/>
22. SERVICIO DE CALCULO DE PENSIONES  
<http://www.cmet.net/tempora/servi5.htm>

23. PORQUE SOLICITAR NUESTRA ACESORÍA  
<http://www.cmet.net/tempora/porque.htm>
24. ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO ...  
[http://www.notisar.com/notisar/bancomer\\_ant.htm](http://www.notisar.com/notisar/bancomer_ant.htm)
25. DESCRIPCIÓN DE AFORE BANCOMER  
<http://www.notisar.com/notisar/bancomerl.htm>
26. WIESE SAFM / Inversion de los fondos  
<http://www.wiesefondos.com/inver.htm>
27. IMSS  
[http://unam.netgate.net/el\\_economista/1996/feb96/05feb96/adrian04.html](http://unam.netgate.net/el_economista/1996/feb96/05feb96/adrian04.html)
28. FONDOS DE INVERSIÓN  
<http://www.netgate.com.uy/cronicas/960920/inver.html>
29. WIESE SAFM/ Reglamento  
<http://www.wiesefondos.com/regla.htm>
30. WIESE SAFM / Sociedad Adiministradora de...  
<http://www.wiesefondos.com/>
31. The Case of Chile - 2  
<http://www.latco.org/latco/0014.html>
32. PERU: Proyectos de Ley por Comisiones  
<http://ucongr01.congreso.gob.pe/CCD/proyectos/com02.htm>
33. PROYECTOS DE LEY: AGOSTO 1996  
<http://161.132.29.12/CCD/proyectos/pr9608.htm>
34. PROYECTOS DE LEY: Acción Popular  
<http://161.132.29.12/CCD/proyectos/prap.htm>

35. PROYECTOS DE LEY: Javier Alva Orlandini  
<http://ucongr01.congreso.gob.pe/CCD/proyectos/miembros/pr003.htm>
36. Diario Oficial de la Federacion / tax Editores  
<http://www.ramsal.com/tax/varios/dof.htm>
37. Propuesta obrero-empresarial de alianza para el fortalecimiento y modernizacion de la seguridad social  
<http://quicklink.com/mexico/gobfed/imss.htm>
38. PROYECTOS DE LEY: Edgar Nuñez Román  
<http://ucongr01.congreso.gob.pe/CCD/proyectos/miembros/pr078.htm>
39. PROYECTOS DE LEY: MARZO 1996  
<http://ucongr01.congreso.gob.pe/CCD/proyectos/pr9603.htm>
40. Montevideo, 6 de agosto de 1996. Pasquin Yorugua  
<http://www.chasque.apc.org/mariovi/pasq33.txt>  
<http://www.fc.net/phrack/files/p46/p46-27.html>
41. Iniciativas de Ley IX. La Nueva Ley del Seguro  
<http://www.mpsnet.com.mx/pri-diputacion/doc3/iniciat.html>
42. ESTRANGULACION DE LA ECONOMIA  
<http://daisy.uwaterloo.ca/~alopez-o/politics/navar>
43. Reasons to invest in Argentina  
<http://www.invertir.com/.7reasons.html>
44. FIRMAS CONTRA LEY PREVISIONAL  
<http://lsa.lsa.com.uy/cronicas/960301/corte.html.b>
45. Retiring with Dignity: Social Security vs. Private Markets  
<http://socialsecurity.org/studies/ssp2.html>
46. Empowering People: The Privatization of Social Security (Testimony)  
<http://www.cato.org/testimony/ct-jp062597.html>

47. **Resumen Junio 1996**  
<http://www.teqcorp.com.mx/bufgarza/BufJun96.htm>
48. **Chile: Strategic Joint Ventures and Economic Growth**  
<http://www.latinsynergy.org/strategicjointventure>.
49. **Alianza para el Crecimiento**  
<http://www.presidencia.gob.mx/frame6.html>
50. **AFORE.COM**  
<http://www.afore.com/>
51. **Presidencia de la República: Boletines de Prensa**  
<http://quicklink.com/mexico/gobfed/pimss1.htm>
52. **Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires**  
<http://www.econ.uba.ar/actuar.htm>
53. **IMSS . La reforma de la seguridad social mexicana. V/Análisis, testimonios y**  
<http://www.cam.net/~tlahuic/imss5.htm>
54. **COTIZACION DE ACCIONES**  
<http://www.bvl.com.pe/sistemas/cotiza1.htm>
55. **BANSANDER AFP.**  
<http://www.bansander.cl/previ.htm>
56. **Productivas e industriales. Administradoras de fondos de pensiones. AFP Provida.**  
<http://www.reuna.cl/reuna/chile/econ.html>
57. **CHILE asociaciones gremiales**  
<http://www.chilnet.cl/ el servidor de>  
[http://www.chilnet.cl/rubros/siguient/2/210\\_3.htm](http://www.chilnet.cl/rubros/siguient/2/210_3.htm)
58. **Leyes. Convenios acuerdos. Decretos. Resoluciones de comisiones**  
<http://anses.com/acum/a0000000.htm>

59. Lider en el mercado de las Administradoras de fondos de ahorro previsional - AFAP  
<http://iris.davanet.com.uy/RAFAP/lider.htm>
60. CHILE.  
<http://www.geocities.com/Eureka/7228/empresas.htm>
61. COMISION NACIONAL DE SUPERVISION DE EMPRESAS Y VALORES.  
COMISION..  
<http://www.ascinsa.com/NORMAS/MAY1996/pc160596.htm>
62. TITULO VIII. de la administracion y control de los fondos de ahorro previsional.  
capitulo i de las administradoras de fondos de ahorro previsional.  
<http://www.bps.gub.uy/16713-VIII.htm>
63. Administradoras  
<http://www.brasillistas.com/lista/g0000201.htm>
64. Fondos de inversion  
[http://condor.dgsca.unam.mx:2500/el\\_economista/1995/jul95/28jul95/fondo.html](http://condor.dgsca.unam.mx:2500/el_economista/1995/jul95/28jul95/fondo.html)
65. Gestion de fondos de inversion -  
<http://www.teknoland.es/openbank/gestion.htm>
66. BBV: fondos de pensiones  
<http://www.bbv.es/grupo/pension.htm>
67. Transporte de fondos  
--<http://www.prosegur.es/fond01.htm>
68. El origen de los fondos  
[http://www.mercado.com.ar/91/\\_encro\\_1991\\_pag10.html](http://www.mercado.com.ar/91/_encro_1991_pag10.html)
69. Transporte y manipulacion de fondos  
<http://www.prosegur.es/fondos.htm>

70. Fondos de pensiones.  
<http://www.bcrp.gob.pe/ESTAD/AFP.HTM>
71. EL ASESOR DE FONDOS DE INVERSION  
<http://www.asesorint.es/index3.htm>
72. Solicitud informacion  
<http://www.prosegur.es/infrans.htm>
73. Publicidad: rating de fondos  
[http://www.recoletos.es/expansion/graficos/anu\\_fondos.htm](http://www.recoletos.es/expansion/graficos/anu_fondos.htm)
74. Institucion financiera especializada de mexico recibe fondos  
<http://ww2.iadb.org/prensa/cpi0295c.htm>
75. AFORE XXI, S.A. DE C.V.  
[http://www.notisar.com/notisar/imss\\_com.htm](http://www.notisar.com/notisar/imss_com.htm)
76. Las administradoras en Chile, argentina y peru  
<http://www.ing.puc.cl/~power/property.htm>
77. Chile servicio fincard ltda.  
<http://www.chilnet.cl/empresas/S/78369490.htm>
78. Camara nacional de comercio de chile  
<http://www.dicom.cl/infotrad/espec.html>