



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**ALCANCES Y LIMITACIONES
DEL SISTEMA DE PENSIONES
CHILE-MÉXICO: 1981-2009**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

JONHATANN ENRIQUE DE LOS SANTOS CHÁVEZ



DIRECTOR DE TESIS: LIC. ÁNGEL ÁVILA MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F.

OCTUBRE 2011



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.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO 1. LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1. Antecedentes Históricos de la Seguridad Social	7
1.2. Orígenes de la Previsión Social en América Latina.....	15
1.3. La Seguridad Social en México.....	24

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

2.1. El Sistema de Pensiones.....	46
2.2. Interrelación de la Economía y los Sistemas de Pensiones.....	53
2.3. Ahorro Financiero.....	54
2.4. El Modelo Corbo Schmidt-Hebbel.....	57

CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE Y MÉXICO: UNA REVISIÓN COMPARATIVA

3.1. El Sistema de Pensiones en Chile.....	63
3.2. Sistema de Pensiones en México.....	69
3.3. Reforma a los Sistemas de Pensiones.....	74

CAPÍTULO 4. ESTRUCTURA Y OPERACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES REFORMADO

4.1. La Reforma en Chile.....	100
4.2. Nuevo Sistema de Pensiones en México.....	115

CAPÍTULO 5. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES REFORMADOS: CASOS CHILE Y MÉXICO

5.1. Análisis de las reformas a los sistemas de pensiones Chile-México.....	138
5.2. Tasas de Reemplazo.....	151
5.3. Transparencia en el uso de recursos.....	159
5.4. Evolución del Ahorro a partir de la Reforma.....	162
5.5. Mercado de Trabajo.....	167
5.6. Mercado de Capitales.....	175
5.7. Cobertura.....	178

CONCLUSIONES.....	195
BIBLIOGRAFÍA.....	202

DEDICATORIA

A mi Papá Chávez

Tu cariño y ejemplo han sido la base de mi vida, tu confianza y recuerdo son el motor para seguir adelante.

*“Y si al final de mi camino por la vida, tengo la dicha de encontrarte junto a Dios, podré decir que todo aquello que aprendí, la alegría de vivir, te lo debo todo a ti”
Te Extraño.*

A mi Mamá Gigio (Licho)

Tu amor es lo más maravilloso que existe en la vida, día a día le agradezco a Dios por seguir teniéndote a mi lado. Este paso es gracias a ti Madre. No existe una persona a la que yo admire más que a ti.

A mi Hermano Luis Enrique

Compañero de Mil Batallas

AGRADECIMIENTOS

A Dios

Por darme la oportunidad de tener la vida que hoy tengo.

A mi Novia Carla

Por estar a mi lado impulsándome y motivándome, contigo he aprendido el valor del Amor, gracias por siempre confiar en mí. Te Amo.

A mi familia

Alex, Quique, Ana, Vero, Jaque, Anita y toda la chamacada, por confiar en que podía concretar este proyecto.

A la UNAM

Por permitirme formarme en esta gran Institución, la Máxima Casa de Estudios.

A mi Tutor Lic. Ángel Ávila Martínez

Por su tiempo dedicado a la guía de este proyecto, su amistad y consejos no tienen precio.

INTRODUCCIÓN

La Seguridad Social puede plantearse desde perspectivas diferentes para entender los retos que nuestro país enfrenta en esta materia: La primera concepción que ha imperado en la mayor parte de los países se refiere a la creación de sistemas que otorgaron la protección mediante instituciones de seguridad social, bajo la noción de “derechohabiciencia” para grupos de población específicos, como es el caso de nuestro país; y por otro, el que identifica a países como los escandinavos que adoptaron el concepto de Estado de Bienestar bajo la noción de universalidad. Este último, caracterizado por una participación muy activa del Estado para garantizar la protección a toda población durante la enfermedad, el desempleo y la vejez financiada a través de altos niveles de carga fiscal para toda la sociedad.

El primer enfoque requiere de la creación de instituciones que eventualmente deberían cubrir a toda la población. Sin embargo, y como se podrá apreciar a lo largo de este estudio, ninguna de estas dos premisas se han logrado en el caso de México.

Históricamente la instrumentación de los esquemas de seguridad social en el mundo, se basaron en el planteamiento de integrar y atender las necesidades de una población asalariada en constante crecimiento.

El modelo pionero en materia de seguridad social fue aplicado en la Alemania de Bismarck, cuyo componente de partida fue la implementación de las leyes que permitieron a los trabajadores contar con derechos reconocidos por la autoridad oficial. Pero el modelo de Bismarck también sirvió como medio de cohesión social y control político para el Estado, al permitirle a éste mantener la unidad nacional de los trabajadores.

Con el paso del tiempo y ajustándose a las transformaciones propias de las sociedades, los modelos de seguridad social han ido incorporando reformas y modificaciones en su estructura, con el fin de acercarse al cumplimiento de los objetivos y metas trazadas en su concepción.

La necesidad de evaluar los sistemas de pensiones que forman parte de los modelos de seguridad social en el mundo resulta de particular interés, debido al componente básico que representan las pensiones en el desarrollo económico, político y social de todos los países.

Los sistemas de pensiones tienen el objetivo de proteger los ingresos del trabajador y las familias ante las diferentes contingencias de la vida, tales como: la vejez, la invalidez, cesantía en edad avanzada, muerte, etc. Es por ello que la estructura de los sistemas de pensiones en cada país resulta un proceso de vital importancia para la sociedad.

Los primeros sistemas de pensiones adoptados hasta los años setenta y noventa del siglo pasado en Chile y México, respectivamente, centraron su operatividad en el modelo de reparto, cuyas características fundamentales se basaron en la concepción tripartita (participación de trabajadores, empleadores y Gobierno), así como en el principio de los beneficios definidos, es decir, era un modelo en el cual los trabajadores podían conocer en principio los beneficios a los cuales podían acceder, antes de priorizar las contribuciones al sistema.

Este modelo de reparto estaba sustentado en el principio de la solidaridad intergeneracional, es decir, las generaciones activas laboralmente, mediante sus aportaciones al sistema contribuían a la conformación de las pensiones de las generaciones en retiro.

Con las transformaciones demográficas que permearon a nivel internacional y ante las crisis fiscales en los países de América, dio inicio un duro debate sobre la sostenibilidad financiera de los modelos de reparto. Las críticas se centraron en la argumentación sobre la existencia de un fenómeno social marcado por el envejecimiento de la población, el cual precisamente contraponía la posibilidad de que funcionara correctamente la solidaridad generacional.

Esta tendencia hacia una población con menores tasas de fecundidad, además de una mayor esperanza de vida y una decreciente tasa de mortalidad, se pueden explicar en gran parte por la decidida política gubernamental hacia la planificación familiar, la cual aunada a las estrategias en materia de salud, han permitido contar con una mayor y mejor infraestructura médica, capaz de atender la creciente demanda de la población.

Las reformas impuestas a los sistemas de pensiones en América Latina, han sido tema de análisis en las últimas décadas. El paso de un modelo de beneficios definidos en un esquema colectivo de reparto bajo principios solidarios; a uno estructurado en las contribuciones basado en la existencia de cuentas individuales, cuya administración de los fondos se destinó a empresas privadas; fueron las características principales de los sistemas reformados, tomando como ejemplo el modelo de seguridad social chileno, el cual fue pionero en la región al instaurar su reforma en 1981.

Estas reformas buscaron establecer las bases para incrementar la cobertura y la sostenibilidad financiera a largo plazo de las pensiones. No debemos olvidar que la seguridad social tiene un horizonte generacional, dada su naturaleza de garantizar la protección a la población a en el mediano y largo plazo.

Son precisamente estos dos aspectos los que representan los mayores retos de los modelos de reforma pensionarios. Desviaciones en los parámetros de los sistemas (edad de retiro, monto de las contribuciones, años de servicio y tasas de

reemplazo), ya sea por errores de cálculo, por procesos políticos, por cambios demográficos no anticipados y transformaciones económicas, llevaron a las instituciones de seguridad social a situaciones financieras insostenibles.

El modelo de pensiones aplicado desde principios de los ochenta en Chile marcó directrices a seguir en el proceso de reforma de los sistemas de pensiones, y países como México adoptaron parte importante de esta reforma en la conformación de sus sistemas.

Este trabajo tiene la finalidad de evaluar la evolución de las reformas a los sistemas de pensiones en México y su comparación con el caso chileno; esto con el objetivo de analizar la estructura del sistema de pensiones desde la conformación hasta su desarrollo.

Se seleccionó Chile como comparativo, por ser el primer país en implementar una reforma de este corte, después de casi 30 años de aplicarla cuenta con un sistema con mayor madurez y experiencia, que nos permite evaluar de mejor manera sus resultados, y exponer sus alcances y limitaciones.

México introdujo su reforma en 1997 (16 años después de Chile), la cual fue elaborada en gran parte en función de la estructura del sistema chileno. Sin embargo al ser dos países con diferencias sustanciales tanto sociales, políticas como económicas, la evolución de su sistema pensionario puede no tener los mismos efectos en ambos países.

En teoría las reformas impuestas al sistema de pensiones buscaron dar tranquilidad y certeza al ahorro de los trabajadores; sin embargo, también respondían a las tendencias marcadas por los organismos financieros internacionales, los cuales pugnaron por una reforma integral de seguridad social que permitiera la introducción en este ámbito de la iniciativa privada.

El sistema de pensiones reformado deja expuesto al individuo a factores económicos como son los niveles de rendimiento sobre su ahorro para el retiro y factores de mercado, como el monto de las comisiones que se pagan para administrar estos recursos. Para estos efectos, las reformas recientes han incorporado la figura de una pensión mínima garantizada, mediante el cual el Estado asume su responsabilidad subsidiaria dentro de estos esquemas, para apoyar a estos segmentos de la población con ingresos más bajos.

Los argumentos más importantes a favor de los nuevos sistemas fueron la transparencia en el manejo de los recursos acumulados, evitando subsidios cruzados entre fondos; así como la promoción del ahorro interno, la profundización del sistema financiero y el acotamiento del pasivo laboral para las finanzas públicas.

Si bien es cierto que la seguridad social en México avanzó de manera importante con las reformas al sistema de pensiones del IMSS, sobre todo con respecto al financiamiento de dichas pensiones; no sería conveniente perder de vista que los problemas de cobertura, portabilidad y fragmentación del sistema de salud siguen vigentes. En materia de salud, el Seguro Popular representa un avance importante para mejorar la cobertura de los servicios para la población abierta, pero su financiamiento todavía plantea algunas dudas respecto de su viabilidad en el mediano y largo plazo. Debemos recordar que nuestro país tiene uno de los niveles más bajos de recaudación de impuestos comparado con el resto de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Así, teniendo en consideración la problemática anteriormente expuesta, y como resultado de un extenso análisis sobre el sistema de pensiones, esta investigación proporciona información actualizada sobre las reformas a los sistemas de seguridad social en México, así como la experiencia reciente de Chile.

El trabajo inicia con la exposición de los antecedentes históricos que marcaron la construcción de los diferentes modelos de seguridad social en el mundo, desde Bismarck pasando por el Informe Beveridge hasta las definiciones contemporáneas, puntualizando las diferentes concepciones teóricas sobre la materia. Centramos además la evolución histórica de la seguridad social en Europa, América Latina y México.

En el Capítulo 2, exponemos el Marco Teórico que da forma a la estructura de los sistemas de pensiones en México y Chile, en donde analizamos a detalle la estructura de los modelos antiguos de reparto. Asimismo, son analizados y estudiados los modelos teóricos que fundamentan los planteamientos sobre los sistemas de pensiones.

En el Capítulo 3, enfocamos el análisis de las estructuras operacionales de los sistemas de pensiones en México y Chile hasta antes de la reforma. Exponemos las normatividades en que se fundamentaron cada sistema, así como las características de los componentes que integran las modalidades de pensiones, beneficios y contribuciones a los mismos.

Exponemos los elementos que fueron tomados en cuenta para la argumentación de la necesidad de reformar dichos sistemas, así como los aspectos que sirvieron de base para explicar las razones de una reforma pensionaria, tales como la evolución demográfica, los desequilibrios financieros del sistema y la falta de incentivos hacia el ahorro de la economía.

Cabe destacar que cada uno de los puntos estudiados en los tres primeros capítulos de este trabajo, marcan las características propias de cada país analizado.

En el Capítulo 4, exponemos la organización, instrumentación y operación de los sistemas de pensiones reformados. Cada una de las características de los sistemas de pensiones reformados se exponen en forma comparativa, con el fin de analizar las similitudes y diferencias entre Chile y México.

En el Capítulo 5, llevamos a cabo un análisis sobre los logros y limitantes que enfrentan los sistemas de pensiones reformados en México y su comparativo con Chile, para de esta manera exponer el comportamiento y evolución que se ha presentado en cada uno de estos países. Enfocamos el estudio de este capítulo en la exposición de los puntos determinantes para la evaluación y desarrollo de los sistemas de pensiones, tales como la sostenibilidad financiera a largo plazo, las tasas de reemplazo, la propensión al ahorro interno, el desarrollo del mercado laboral y de capitales bajo la estructuración del sistema reformado y el análisis de la cobertura alcanzada por dicho modelo.

Finalmente en las conclusiones indicamos los resultados a los que llevó el realizar el análisis comparativo de los sistemas de pensiones de México y Chile.

Exponemos las similitudes y diferencias de los modelos, el contexto social, político y económico que dieron pie a la reforma en ambos países, detallamos los avances que en cada país ha mostrado el sistema, así como los retos aún existentes en áreas como la cobertura, el nivel de las tasas de reemplazo y la financiación de los costos de transición originados por el cambio de modelo.

Capítulo 1

La Seguridad Social

1.1 Antecedentes Históricos de la Seguridad Social

Los primeros indicios que llevaron al hombre a la concepción de la Seguridad Social datan desde las culturas más antiguas de la humanidad, desde las cuales, se manifestaron las ideas sobre una necesidad de subsanar las enfermedades que afectaban constantemente a los seres humanos y que por ende no permitían desarrollar los procesos productivos de cada civilización.

Las culturas del mundo antiguo no fueron ajenas a este deseo de seguridad. “En Egipto se crearon las instituciones de defensa y ayuda mutua que prestaban auxilio en caso de enfermedad, como el servicio de seguridad pública financiado con un impuesto especial. En Babilonia se obligaba a los dueños de los esclavos al pago de los honorarios de los médicos que los atendían en caso de enfermedad. En Grecia los ciudadanos que por sus limitaciones físicas no podían suvenir a sus necesidades eran auxiliados y educados los hijos de quienes habían perecido en defensa del estado. Los “*erans*” consistían en asociaciones de trabajadores con fines ayuda mutua”.¹

“El ansia de la seguridad ha sido el motor del progreso de la humanidad. La invención de la agricultura fue una forma de asegurarse el alimento en vez del aleatorio método de la caza y de la recolección de frutos silvestres. La agrupación en tribus, la formación de aldeas, de ciudades, la constitución de estados, traducen el deseo de seguridad frente a un enemigo exterior”.²

En Roma surgieron los “*Collegias Corpora Officie*”, asociaciones de artesanos con propósitos mutuales religiosos y de asistencia que asumían la obligación de atender sus funerales.

En el Siglo VIII Carlo Magno dictaminó que cada parroquia debía sostener a sus pobres, viejos, enfermos sin trabajo y a los huérfanos, cuando no contaban con ayuda familiar.

En Inglaterra en 1601, se estableció un impuesto obligatorio para cubrir esta clase de asistencia parroquial y dos siglos más tarde, Dinamarca y Suecia adoptaron medidas similares, para asegurar de esta manera, la responsabilidad de la comunidad.

Esta preocupación por la seguridad social, también se hizo presente en las antiguas culturas americanas, un ejemplo de ello, es el Imperio Inca Tahuantinsuyo, bajo el cual garantizó a la totalidad de los integrantes de su jurisdicción, el derecho a la vida mediante la satisfacción plena de las necesidades físicas primordiales.

¹ Valencia Fabio Albarto. “La seguridad social y sus decretos reglamentarios”. Editorial Metrocolor, Colombia, 1995. Pág. 23-51.

² Mallet Alfredo, “La búsqueda de la seguridad social”. Estudio de la seguridad social. Ginebra-Buenos Aires, 1983, p. 78.

“Los sobrantes del cultivo de las tierras en el Imperio Inca eran depositados en las piruas (graneros del Estado), para cubrir la escasez en casos de sequías o calamidades públicas, así como para atender a los ancianos, viudas y huérfanos a cargo del Estado, y no abandonados a su suerte, como ocurría en otras culturas antiguas”.³

En el caso de la cultura azteca, Rosa María Meyer expresa que “existen datos sobre instituciones similares a las de Seguridad Social, desde la época de Moctezuma II, en el pueblo azteca, en las que se protegía principalmente a guerreros que recibían atención médica, en establecimientos parecidos a los hospitales. Existiendo un servicio especial, muy parecido al Seguro de Invalidez”.⁴

Es claro que la formación de la seguridad social es un proceso que ha tomado forma con la evolución de la historia y con el desarrollo de las diferentes culturas y comunidades mundiales.

Los trabajadores inmersos en la época de la primera Revolución Industrial, laboraban en condiciones paupérrimas, los derechos laborales no se encontraban debidamente inscritos en las leyes regentes de esa época, de hecho, tanto las condiciones como los salarios eran extremadamente malos, estos últimos tenían que ser aceptados para no morir de hambre, pero derechos como la huelga y la organización entre trabajadores estaban tipificados como delitos.

Fue así como la conjunción de este tipo de problemas, dio el paso para la estructuración de los primeros sistemas de seguridad, los cuales buscaron mermar la difícil situación que enfrentaban los trabajadores.

“**Cabanellas y Alcalá-Zamora (1982)** mencionan como antecedente a los sistemas de Seguridad Social, la creación de las cajas de ahorro hacia el Siglo XVII. En 1778 se sitúa la constitución de la caja de ahorros de Hamburgo. En 1876 se crea la de Olenburgo a la que siguieron la de Berna, Basilea, Zurich, Altona y Gotinga. Inglaterra sustituye una para los niños en 1798, en Suecia se funda otra en 1807, en Edimburgo en 1815 y otra en Londres en 1816”.⁵

Cabe mencionar, sin embargo, que este sistema basado en el ahorro no fue conveniente para los trabajadores de esta época, debido a que los salarios que percibían, al ser muy bajos, no permitían las condiciones favorables para determinar una parte del ingreso al ahorro.

A lo largo de la historia, existieron diferentes modalidades antecedentes a la Seguridad Social, tales como:

³ Valcárcel Luis E., “Historia del Perú antiguo”, Lima, Perú, Ed. Mejía Baca, p. 35

⁴ Meyer, Rosa María. “Instituciones de seguridad social”, INAH, México D.F., 1975.

⁵ Cabanellas Guillermo y Alcalá-Zamora, Luis, Tratado de política Liberal, t. III, Buenos Aires, Heliasta, 1982, p. 426.

Mutualidad. Sistema de ayuda mutua, mediante la creación de asociaciones entre miembros de colectividades para asumir ciertos riesgos y contingencias sociales como la vejez, invalidez, enfermedad y muerte, a través de las aportaciones de sus miembros. Funcionaron inicialmente en forma oculta en los albores del siglo XIX cuando el derecho de asociación no existía, y de hecho, estaba tipificado como delito, hasta mediados de este siglo cuando se elimina esta prohibición, pudieron tener reconocimiento legal. Tales asociaciones agrupan a profesionales, magistrados, comerciantes, artesanos y profesores. En este está presente el concepto de solidaridad dejando a un lado los fines de lucro y sienta las bases de lo que hoy conocemos como seguridad social.

El Seguro Privado. Surge a finales del siglo XIX, como un contrato de derecho privado con objeto de cubrir ciertos riesgos y contingencias sociales, mediante el convenio de su propósito aleatorio y por consiguiente de naturaleza mercantil, en virtud del cual mediante el pago de una prima estimada en función del riesgo asumido por la aseguradora, ésta se obliga al pago del capital del seguro, al producirse el evento incierto y futuro materia de la convención.

En el seguro privado está ausente el concepto de solidaridad, tuvo su explicación en la ausencia de las asociaciones de socorros mutuos. Hizo posible incluir dentro de sus alcances a numerosos grupos de personas de distintas actividades.

Los sistemas iniciales de protección fueron incapaces de lograr una cobertura integral a los riesgos y contingencias sociales. Un primer paso para subsanar esta problemática fue la implementación del seguro social obligatorio, creado y dirigido por el Estado.

1.1.1 El Modelo Bismarckiano

El primer programa de seguro social importante nace en Alemania en 1883, formando parte de la política del Canciller Alemán Otto Von Bismarck de promoción de la unidad nacional y estímulo al desarrollo capitalista bajo la égida de un Estado fuerte que trataba de controlar a la clase trabajadora y de promover la paz social mediante políticas paternalistas.

El modelo Bismarckiano resultó controversial para las sociedades más inclinadas hacia el sistema de libre mercado, ya que éstas rechazaban los aspectos paternalistas que el modelo incluía, pero a la larga los programas establecidos en las naciones con ideología liberal en los primeros decenios del siglo XX fueron solo una variación del sistema establecido en la Alemania de Bismarck.

El proyecto que presentó el Canciller de Hierro al Parlamento alemán, consiguió su consagración el 15 de julio de 1883, el cual constaba de una protección a los trabajadores de la industria en forma obligatoria, contra el riesgo de la enfermedad

y la contingencia de la maternidad; con prestaciones con un máximo de trece semanas, mediante el pago de cotizaciones abonadas en la proporción de dos terceras partes por los trabajadores y una tercera parte por parte de los empresarios.

“La Ley de 15/06/1883 estableció el Seguro de Enfermedad. Seguro obligatorio para los obreros de la industria cuya renta anual no sobrepasara los 2.000 marcos”.⁶

Los beneficios dependían de la cuantía de la cotización y de la entidad aseguradora, pero comprendía prestaciones médica y farmacéutica, así como prestaciones económicas por un valor de la mitad del salario del asegurado.

Según la Ley de 1884 sobre Accidentes de Trabajo, los patronos debían cotizar obligatoriamente a las cajas para cubrir la invalidez permanente provocada por los accidentes de trabajo. En caso de incapacidad total, el trabajador percibiría una renta equivalente al 66% de su salario y, en el supuesto de que falleciese, la viuda cobraría un 20% más el 15% por cada hijo menor de 15 años. Los costes de este seguro eran sufragados totalmente por el empresario.

La ley de 1889 instituyó un primer sistema obligatorio de jubilación. La obligatoriedad del seguro se estableció para los obreros cuyo salario no superase los 2.000 marcos anuales. Esta pensión se concedía a los 70 años y su cuantía era proporcional al número de cotizaciones del asegurado.

En el modelo de Bismarck, el aseguramiento es obligatorio porque como las personas suelen tener un horizonte de corto plazo, es muy factible que por voluntad propia no destinen los recursos necesarios para su retiro. La presión por resolver las dificultades de todos los días puede llevarlas a solucionar las necesidades urgentes, descuidando el aseguramiento futuro. La obligatoriedad garantiza el pago de las contribuciones, al mismo tiempo que contribuye a desarrollar una visión de largo plazo.

El sistema de Seguridad Social de Bismarck, también llamado de reparto estableció las bases de la moderna Seguridad Social bajo el principio contributivo, mediante el cual se financiaba obligatoriamente un sistema básico de previsión social. Los trabajadores pasaron a ser considerados sujetos de derechos y obligaciones, y no pobres potenciales que tan sólo podían recurrir a ayudas estatales contingentes en caso de pérdida del empleo.

En un inicio la política social de Bismarck fue orientada hacia la neutralización de las organizaciones políticas emergentes de trabajadores políticamente más

⁶ Oficina Regional para América Latina y El Caribe. Proyecto “Seguridad Social para Organizaciones Sindicales”. OIT. Santiago de Chile. 2006.

radicalizadas, pero el seguro social eliminó la incertidumbre existente en los sectores obreros y generó un bienestar en aquellos que apoyaron su aplicación, siendo de esta manera el origen histórico de la seguridad social una conjugación entre intereses diversos, tales como la estabilidad política de los gobernantes y la satisfacción de las demandas populares de protección social.

Cabe mencionar las diferencias existentes entre los seguros sociales obligatorios y la seguridad social. Mientras los primeros protegen a los trabajadores por cuenta ajena, la seguridad social nace con el propósito de amparar a toda la población. Asimismo, los seguros sociales protegen a los trabajadores contra contingencias y riesgos sociales; en cambio, la seguridad social, se estructura para cubrir todos los riesgos y contingencias a que estén expuestos los miembros de una determinada colectividad.

“Por razón de su organización y funcionamiento, la seguridad social, representa el sistema, la ideología, el movimiento, el mensaje, la filosofía, en tanto que el seguro social, representa uno de sus órganos de expresión, uno de sus cuerpos gestonarios, o en su acepción restrictiva, uno de sus establecimientos”.⁷

Con la firma del Tratado de Versalles, que pone fin a la Primera Guerra Mundial, se articuló un enfoque reformista de la cuestión social, en donde el movimiento obrero organizado logró una legislación protectora de su salud, constituyendo esta acción en uno de los pilares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La OIT abrió la puerta para la imposición de seguros sociales en todo el mundo, no como prioridad entre las naciones, que mantenían problemas de desempleo, trabajo de mujeres y niños y los aspectos laborales en general, pero sí de su organización.

La seguridad social según la Organización Internacional del Trabajo (OIT): “Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”⁸

El objetivo de la seguridad social es, de acuerdo con esta organización: “Velar porque las personas que están en la imposibilidad sea temporal o permanente de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.”⁹

⁷ Fajardo C. Martín, *Derecho de la Seguridad Social*, Lima, 1985, p. 33.

⁸ Portal OIT www.ilo.org

⁹ OIT, *Administración de la Seguridad Social*, 1991, p. 9.

1.1.2 El Informe Beveridge

En 1941 el Parlamento inglés creó una Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social, la cual se encargó del estudio de los seguros sociales existentes y de la propuesta de reformas al sistema social existente en Inglaterra, este estudio centró sus investigaciones en seguros creados en la antesala del siglo XX. En este período se implantaron los seguros de enfermedad, 1911; además de desempleo para determinadas industrias, 1911, más tarde, en 1925, se establecieron pensiones contributivas.

El Informe Beveridge, proclamó el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos, “desde la cuna hasta la tumba” y con cargo a los presupuestos generales estatales financiados por todos los contribuyentes. Entre otras, sus recomendaciones se plasmaron en la constitución de un Servicio Nacional de la Salud, que retiene tres principios: universalidad (para toda la población), uniformidad (de las prestaciones fijadas) y unidad (del sistema administrado por el Estado).

La concepción central del Informe Beveridge consistía en la idea de que todo individuo tiene derecho a estar cubierto por los beneficios de la seguridad social.

El Estado mediante adecuada transferencia de ingresos, debía impedir que alguien se sumiera en la pobreza como producto del desempleo, enfermedad o vejez. **(Rösner 1997)**. Estos planteamientos daban pie al principio de la solidaridad intergeneracional, el cual manifestaba que básicamente la población activa velaría a través del pago de sus impuestos por las clases pasivas (jubilados, pensionados, menores de edad, entre otros).

Una de las ideas que sentaron las bases para la publicación del Informe Beveridge fue el objetivo de abolir la indigencia, para lo cual, el Informe planteó la necesidad de crear un sistema completo de seguros que abarcara a todos los ciudadanos y no solo a quienes trabajaran en una empresa. Esta concepción partía del supuesto de que la indigencia era en gran medida provocada por la falta o pérdida de la capacidad de generar ingresos o dinero para la subsistencia, llevando consigo la conclusión de implementar un ingreso mínimo que debía garantizarse a todas las personas.

Con la idea de instrumentar un sistema de Seguridad Social y no un acto de caridad, el Informe Beveridge establece el modelo tripartita para las contribuciones al fondo de las prestaciones más importantes como el desempleo, la salud, jubilación, incapacidad, etc., este sistema consiste en las aportaciones del asegurado, del patrón y del Estado.

El informe proponía un plan basado en seis “principios”:¹⁰

¹⁰ Beveridge W. 1942, Cmd 6404, *Social Insurance and allied services* (Londres, HMSOC).

En primer lugar, habría una cobertura global (a la que Beveridge llamaba “universalidad”). En segundo lugar, los contribuyentes serían identificados por “tipos” de seguros; (trabajadores por cuenta propia, pensionados, mujeres casadas y niños) en un esfuerzo por enfatizar la naturaleza global del esquema. En tercer lugar, habría beneficios fijos: cada receptor recibiría el mismo beneficio. En cuarto lugar, habría contribuciones fijas: cada contribuyente pagaría sobre las mismas bases. En quinto lugar, los beneficios serían “adecuados”, lo que para Beveridge significaba que ofrecería un mínimo de subsistencia. Finalmente, habría una administración nacional única.

La universalización de políticas sociales y su gran desarrollo merced a sólidas alianzas entre proletarios y campesinos (Suecia), o entre clase obrera y amplios sectores de clase media de trabajadores cualificados (Reino Unido), propició un modelo de protección social que se ha considerado como ‘auténtico’ welfare state de acuerdo a las propuestas de Beveridge. Tal representación, sin embargo, no está ajustada a la realidad, ya que oculta la existencia anterior de sistemas y estructuras constitutivas de lo que también se ha denominado como ‘Estado Social’ (Flora, 1986).¹¹

La adopción en Europa de sistemas de seguridad social, influyó en el despegue y consolidación de las naciones que los introdujeron en sus aparatos estatales, permitiéndoles de esta manera mantener un bienestar en las clases trabajadoras, lo cual sentó la base para el desarrollo macroeconómico del continente europeo.

Si bien es cierto, la política instrumentada por Alemania en la época de Bismarck fue el inicio de los instrumentos del seguro social y su concepción sirvió de modelo para el resto de las naciones, el Informe Beveridge fue el documento que impulsó la generalización de la seguridad social en las naciones capitalistas.

A finales de 1920 habían sido introducidos programas de seguros de enfermedad en veintidos países europeos.

En Estados Unidos, y tras los efectos sociales devastadores de la ‘Gran Depresión’ de finales de los años veinte y principios de los treinta, el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt auspició planes extensivos de protección social en su política del ‘Nuevo Contrato’ (New Deal), que fructificaron en la aprobación legislativa de la seguridad social en 1935 (Social Security Act).

Con posterioridad, unos programas sociales menos comprensivos, y la carencia de un sistema nacional de salud pública, han configurado el welfare estadounidense como un modelo de ‘mínimos’ dentro de lo que se conoce como modelo anglosajón.

¹¹ Flora, Peter (ed.). (1986) *Growth to Limits: The Western Welfare States Since World War II*. Berlin, de Gruyter.

El concepto de seguridad social con alcance mundial quedó suscrito con la firma de la Carta del Atlántico el 14 de agosto de 1941, en la declaración de Washington de 1942.

La Carta del Atlántico, fue una declaración conjunta de los gobiernos estadounidense y británico, realizada durante la II Guerra Mundial (antes de que Estados Unidos entrara en la contienda), que expresaba ciertos principios comunes de sus políticas nacionales que se seguirían una vez iniciada la posguerra. La declaración fue firmada el 14 de agosto de 1941 por el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt y el Primer Ministro británico Winston Churchill, después de una serie de reuniones sostenidas a bordo de un navío de guerra en el Atlántico norte, frente a las costas de la isla canadiense de Terranova.

En lo que se refiere a la Seguridad Social, la Carta del Atlántico reunió un estudio de los organismos existentes en Inglaterra, conformando un sistema que estaría integrado por:

- Seguro Nacional de Amparo a la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte.
- Los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- El Servicio Nacional de Salud.
- El régimen de asignaciones familiares.
- Régimen de asistencia nacional para personas menesterosas que no están aseguradas y que por consiguiente no aportan suma alguna.

En 1944 la Declaración de Filadelfia, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo, convocó a los Estados miembros a adecuar los planes y programas de la organización a las nuevas exigencias sociales que se habían producido en el mundo y señalar los principios informadores de la acción política de sus integrantes.

En la declaración se proclama que es obligación suprema de la Organización Internacional del Trabajo crear programas que permitan la plenitud de empleo y la elevación de los niveles de vida; asegurar un salario mínimo para todos los que trabajen y necesiten de tal protección, la extensión de medidas de seguridad social, inclusive la asistencia médica completa; la protección de la infancia y de la maternidad, y un nivel adecuado de alimentación, vivienda y de medios de recreación y cultura.

El 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas proclamó el derecho a la seguridad social en sus artículos 22 y 25:¹²

¹² Oficina Regional para América Latina y El Caribe. Proyecto "Seguridad Social para Organizaciones Sindicales". OIT. Santiago de Chile. 2006.

Art. 22. “Toda persona, como miembro de una sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Art. 25. “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad, añadiendo que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados de asistencia especiales. Todos los niños nacidos en matrimonio y fuera de él, tienen derecho a igual protección social”.

“Los mismos objetivos aparecían posteriormente en la Carta Social Europea del 18 de octubre de 1961: en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas del 16 de noviembre de 1966 y en las Declaraciones Iberoamericanas de Seguridad Social (Buenos Aires 1972 y Panamá 1976), en virtud de las cuales quedó nítidamente establecido que el hombre, por el solo hecho de su condición, tiene derecho a la seguridad social, si por tal entendemos la cobertura integral de los riesgos y contingencias y la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad”.¹³

1.2 Orígenes de la Previsión Social en América Latina

En América Latina, la seguridad social tuvo su origen gracias al desarrollo de la manufactura local, la cual generó un entorno de crecimiento en las grandes ciudades de las clases trabajadoras.

Para el siglo XVII, se introduce en América el Montepío, que representa el primer sistema de previsión social obligatorio regido por normas legales, que contó con el apoyo económico del Estado.

Las asistencias sociales y hospitalarias organizadas por el Estado y por fundaciones privadas y religiosas, fueron otras formas de previsión social existentes en esa época.

La protección social establecida en las Indias se puede clasificar de la siguiente manera:¹⁴

¹³ Aguilar Segovia Maricarmen, Alcalá Medina Berenice, Cedillo T. Irma, Fernández A. Brenda, *Análisis financiero de las Afores en México*, IPN, 2009, p. 18.

¹⁴ García Jiménez Jesús, *Seguridad Social, Pobreza y sector Informal en América Latina*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1999, p.38

Instituciones graciabes. Destinadas a socorrer a los servidores de la Corona. Comprenden diferentes tipos de jubilaciones y pensiones.

Instituciones benéfico-mutuales. Tenían como objeto la asistencia a los pobres y la ayuda recíproca entre los asociados. En este grupo entran las cofradías, gremios, hermandades regidos por estatutos u ordenanzas de carácter privado, y cuyas obras se costean con bienes y recursos propios.

Instituciones indígenas. Basadas en el espíritu de solidaridad y en el cooperativismo de los pueblos prehispánicos (cajas de comunidades, misiones).

Instituciones oficiales. Tendentes a organizar la previsión para militares y funcionarios. Se fundan en el derecho, tienen carácter obligatorio y se financian con el aporte económico de los afiliados.

Otras formas de protección social: sistemas de indemnización y subsidies. Por enfermedad y accidentes y asistencia médica de la población.

De esta manera los sistemas de previsión social existentes en América Latina durante la época de la Colonia, sirvieron para los grupos privilegiados de la población hispanoamericana. Por otro lado los grupos vulnerables y los sectores étnicos carecieron de protección social por parte del Estado, el recurso utilizado por estos grupos sociales fue la fuerza gremial y la asociación voluntaria, para solventar los principales problemas bioeconómicos, en especial las enfermedades.

En síntesis, las instituciones graciabes: mercedes, jubilaciones y pensiones, constituyen las expresiones rudimentarias de la protección social reconocida por el Estado. Las entidades benéfico - mutuales: cofradías, gremios y hermandades, son las formas que adoptan la asistencia privada y las sociedades de socorros mutuos en la colonia. Las cajas de comunidades fueron un sistema de previsión colectiva basado en la interdependencia de los miembros del mismo grupo social y en el reparto de bienes con un sentido asistencial. Las instituciones oficiales de previsión estuvieron representadas por los montepíos, que extendieron a las provincias americanas el socorro a la familia mediante el seguro de supervivencia.

Las otras formas de protección derivan, por un lado, del principio de la responsabilidad del empleador y por otro de la función del Estado destinada a proveer a la población la asistencia indispensable.

En septiembre de 1942, la Declaración de Santiago de Chile formulada por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social afirma que “la sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres, una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida; que el objetivo económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en que se distribuyen equitativamente los rendimientos

de la producción; y, que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva”.¹⁵

En abril de 1948, en la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, se afirma que toda persona tiene derecho a la seguridad social. Similar declaración contiene el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por las Naciones Unidas en su XXI Asamblea General en diciembre de 1966 y la Declaración Iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires adoptada en el V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social en abril de 1972.

El desarrollo económico de América Latina como región se presentó tardío con respecto de las naciones del continente europeo, debido entre otras cosas a los sistemas políticos y administrativos que dirigían los destinos de los países miembros de esta región. América Latina siempre se ha caracterizado por tener extensiones geográficas ricas en recursos naturales, su clima y tierras permiten el desarrollo agropecuario en su zona, pero también es importante resaltar que en materia de infraestructura y tecnología, es una zona con un crecimiento lejano al de los países que representan potencias económicas y militares en el mundo.

Una vez instaurados los primeros sistemas de seguridad social en Alemania y el resto de Europa, la región de América Latina lleva a cabo un proceso de adopción de las principales ideas y acciones que ya se ejercían como parte de las políticas públicas de combate a la pobreza, marcando diferencias con respecto a la situación que cada nación presentaba, pero todas basadas en el objetivo de la cobertura del seguro social en materia de salud, es decir, es este tema el que primero atrae la voluntad de los gobiernos de América Latina, para después, con el paso de los años y la absorción de experiencias e ideas revolucionarias, se enfoca hacia la implementación de políticas estatales dirigidas ya hacia una Seguridad Social integral, en donde confluyen áreas como la salud, el desempleo, invalidez, muerte, etc., tal y como se hizo en Europa, aunque a pasos más lentos.

Podemos consultar el cuadro donde aparecen las fechas de las primeras leyes de Seguridad Social en materia de Salud, Vejez, Invalidez y Muerte para toda la región latinoamericana.

¹⁵ *Primer Seminario Internacional de seguridad social CIEDESS, Santiago de Chile, 1992.*

Cuadro 1.1

Fechas de las Primeras Leyes sobre Seguridad Social en América Latina para los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte y Salud.		
País Seguro Social (Salud)	Primeras leyes sobre Seguridad Social	Primeras Leyes sobre Seguridad Social en I.V.M.
Argentina	1943 - 1944	1930 – 1950
Bolivia	1949	1959
Brasil	1931	1920 – 1930
Colombia	1938	1945 – 1956
Costa Rica	1941	1943
Chile	1924	1924 – 1981
Ecuador	1935	1930 – 1942
El Salvador	1949	1969
Guatemala	1946 - 1953	1969
Haití	1967	1965
Honduras	1952	1971
México	1943	1941
Panamá	1941	1941 – 1954
Paraguay	1943	1943
Perú	1936	1936 – 1960
Rep. Dominicana	1947	1947
Uruguay	1958	1920 – 1930
Venezuela	1940	1966

FUENTE: II Congreso Interamericano Jurídico sobre Seguridad Social. "Aspectos Económico – Financieros de las Seguridad Social en Latino América y El Caribe. Mesa Lago Carmelo, Montevideo, Uruguay, 1990.

Los estados pertenecientes al subcontinente iberoamericano incorporaron las instituciones inherentes a la seguridad social de una manera gradual y con marcadas diferencias entre países. La gradualidad en la introducción de diversos regímenes configurativos de la llamada seguridad social, ha sido el fruto de un conjunto de circunstancias históricas, políticas y culturales. Es sabido que los grupos sociales más cercanos a los círculos del poder, mejor preparados y mejor organizados, fueron alcanzando tempranamente el amparo en ciertas áreas de la política social.

El apoyo recíproco entre los miembros de tales grupos, posteriormente respaldado por la autoridad del Estado, convirtió por regla general a los militares, los maestros

y los funcionarios públicos en las primeras categorías sociales respecto de las cuales se configuraron, incipientemente, los sistemas de Seguridad Social.

Con el paso del tiempo, el desarrollo de la cultura política y la irrupción de las masas en el escenario social como elementos insoslayables en un mundo nuevo, imbuido de las ideas de solidaridad y justicia que, racionalizadas primeramente en los países industrializados, condujeron luego en América Latina a la configuración del llamado Estado Social de Derecho, aparejaron la ampliación y en ciertos casos la universalización normativa de la protección y de la Seguridad Social.

Los trabajadores del servicio doméstico y los jornaleros del campo fueron los últimos en ingresar a dicho ámbito de protección, y en algún caso su incorporación está pendiente todavía.

Prácticamente todos los países en las diferentes regiones del mundo están analizando opciones de reforma de la seguridad social. Para unos la prioridad es superar el déficit fiscal, para otros compensar los efectos de los cambios demográficos o simplemente reordenar regímenes que han sido distorsionados por medidas de coyuntura.

Los puntos de partida varían sustancialmente entre las diferentes regiones. Así, en América Latina se imponen en una decena de países, regímenes de cotizaciones definidos, financiados por capitalización individual, y administrados por el sector privado.

Para **Carmelo Mesa-Lago**¹⁶, los 34 países de la región pueden clasificarse en tres grupos, de acuerdo al momento en que establecieron la seguridad social y su desarrollo posterior: a) países pioneros, en donde se encuentran el 15% como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil; b) países intermedios, que representan el 26%, como México, Venezuela, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú; c) países tardíos, que son el 59%, en donde se encuentran naciones centroamericanas, del Caribe latino y anglófono.

En su artículo sobre la seguridad social en América Latina, Mesa-Lago destaca la importancia del rol de ésta en la región:

América Latina y el Caribe, han desempeñado un papel crucial en el desarrollo de la seguridad social en el hemisferio occidental y el Tercer Mundo. A principios de siglo, varios países latinoamericanos fueron precursores de la introducción de los primeros programas de seguro social. En 1990, se cumplió el 75° aniversario de la primera ley de riesgos ocupacionales en el Uruguay y el 65° aniversario de las primeras leyes de pensiones de Chile. Estos países fueron no solo pioneros en el Tercer Mundo, además precedieron a Estados Unidos en el establecimiento de

¹⁶ Mesa Lago Carmelo, *Modelos de Seguridad Social en América Latina. Estudio comparativo. Ed. Siap. Planteos, Buenos Aires, 1977.*

dichos programas, y aún hoy día lo aventajan en otros, como el seguro de enfermedad-maternidad y las asignaciones familiares.

El desarrollo de la seguridad social en América Latina representó grandes avances para la región a nivel mundial, ya que, por ejemplo, hacia 1950, 16 naciones de la región habían promulgado leyes sobre pensiones de la seguridad social, mientras que en África lo habían hecho sólo tres y en Asia dos. El Uruguay y la Argentina cuentan con los sistemas más amplios; aproximadamente el 40% del gasto de la seguridad social (incluida la salud) se solventa con los presupuestos nacionales.

Sin embargo, pese a estos avances, el desarrollo de la seguridad social no ha sido uniforme en la región, hoy en día en la mayoría de los países, menos de una cuarta parte de la población está cubierta por el sistema de seguridad social, enfocándonos en las áreas urbanas, en donde se concentra el capital y el movimiento laboral, porque en áreas rurales como el campo y las zonas lejanas a los centros urbanos, el problema se complica al no contar con medios y empleos formales que permitan el acceso a la seguridad social.

Las medidas que en los países desarrollados se aplican, así como las recomendaciones de la OIT al respecto son: una transición gradual y flexible de la vida activa a la jubilación; el desarrollo de medidas necesarias para impedir la discriminación, especialmente en los trabajadores/as mayores; políticas de formación y reeducación profesional (educación permanente) especialmente para trabajadores/as mayores; aprovechamiento de las nuevas tecnologías especialmente para las personas mayores y con discapacidad; la adopción de medidas para que puedan permanecer más tiempo y más atractivamente en el trabajo; afrontar el desafío de la seguridad social de dar respuesta eficaz al cambio de las estructuras familiares y estilos de vida garantizando igualdad de trato para hombres y mujeres, por ejemplo en edad de retiro y pensión de sobrevivencia; mecanismos de transferencias sociales con financiamiento justo; equilibrio entre los costos de asistencia médica con los positivos efectos de que los trabajadores mayores gocen de buena salud; el análisis de los efectos de la migración con el envejecimiento; garantizar un envejecimiento decente; reducir la invalidez a largo plazo; mitigar los efectos del VIH/SIDA.

El modelo Bismarckiano de seguro social no ha podido funcionar adecuadamente en la región; en los países desarrollados de Europa la mayoría de la fuerza laboral era y es asalariada urbana, mientras que en muchos países de América Latina la mayoría de la Población Económicamente Activa es por cuenta propia o trabaja para un familiar sin remuneración o trabaja en la agricultura. El modelo Bismarckiano se financia con cotizaciones tripartitas con base en el salario del asegurado, pero en América Latina el trabajador por cuenta propia tiene que suplir la cotización del empleador, cuando ésta existe y el trabajador agrícola recibe un salario muy bajo, está disperso, tiene poca estabilidad en el empleo y una considerable estacionalidad en el mismo.

En cuestión de reformar los sistemas de seguridad social existentes en la región, se han abierto grandes espacios de debate sobre el tema, marcando un amplio consenso en renovar los procesos y sistemas existentes en vías de prolongar la sustentabilidad financiera de la seguridad social.

Las reformas de la seguridad social en América Latina, implican modificaciones de importantes instrumentos redistributivos y de intermediación financiera del Estado. En ellas se revisan los diseños de programas de protección social y se definen sus grupos beneficiarios, así como aquellos que los financian a través de contribuciones y/o impuestos obligatorios. Entre estas reformas, la de los sistemas de pensiones tiene particularidades importantes, por cuanto afecta a los beneficiarios y contribuyentes de diferentes generaciones, debiendo asignar inter temporalmente los recursos de inversión (criterios financieros) y cuidando mejorar el bienestar de todos (criterios redistributivos).

La CEPAL ha sugerido que el crecimiento fragmentario del sistema de seguridad social en Latinoamérica es el resultado de las presiones de las minorías urbanas con mayor educación y más influyentes, de los estratos de ingresos medios con fuerza organizativa y poder electoral, y que el sistema ha sido tradicionalmente manipulado en favor de esas minorías a expensas del conjunto de la población.

La estratificación de la política de seguridad social en América Latina, puede explicarse por la convergencia de presiones políticas de grupos de interés operando en un medio de pluralismo político, generando esta estratificación y la creciente desigualdad de las sociedades latinoamericanas.

Carmelo Mesa Lago¹⁷, nos describe, los que según sus estudios, pueden ser los cuatro tipos latinoamericanos ideales de grupos de presión: 1) militar, 2) político-administrativo, 3) económica o de mercado y 4) sindical.

- **Grupos de presión militar**

La principal fuente de poder de este grupo es el control de las armas y su papel en cuanto al mantenimiento del orden. Pero a través de su intervención en la política, tradicional en Latinoamérica, este grupo a menudo ha controlado el gobierno, ya sea asumiendo el poder directamente o tras un régimen civil débil. Aprovechando su poder, el grupo de presión militar se ha concedido a sí mismo o ejercido presión para obtener una protección del sistema de Seguridad Social que es la más antigua, la mejor y la más barata para los asegurados, aunque no así para el Estado.

¹⁷ Mesa Lago Carmelo, *Modelos de Seguridad Social en América Latina. Estudio comparativo*. Ed. Siap. Planteos, Buenos Aires, 1977.

Debido a la naturaleza de sus actividades, el grupo presionó primero para lograr pensiones de invalidez y para sobrevivientes, el paso siguiente del grupo fue presionar para obtener pensiones de cesantía y antigüedad (con un corto periodo de servicio). La pensión de vejez tiene escasa prioridad debido a que la mayoría de los miembros del grupo no se retiran a edad avanzada; en cualquier caso, la edad requerida para retirarse es muy baja. Por lo que respecta a la asistencia sanitaria, actualmente los hospitales más modernos y mejor equipados de Latinoamérica sirven a este grupo.

- **Grupo de presión político-administrativo**

En aquellos países en los cuales el poder político se halla sólidamente en manos de civiles, las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno se ubican en el extremo superior de la jerarquía de la seguridad social.

El grupo político-administrativo recibió protección casi al mismo tiempo que el grupo militar (y en algunos países con anterioridad). Primero obtuvo pensiones de vejez, invalidez y para sobrevivientes, luego pensiones por antigüedad y desempleo; finalmente, asistencia médica y otros beneficios. La práctica común de cesar a una gran cantidad de empleados públicos o de anular puestos cada vez que el gobierno pasa de un partido a otro ha producido, como en el caso de los militares, condiciones menos rigurosas para el retiro dentro de este grupo.

- **Grupo de presión económico o de mercado**

El grupo de presión basa su poder en la importancia que tiene para la economía nacional su capacitación específica y/o de la importancia del sector productivo en cuestión.

El grupo de presión económico generalmente ha obtenido protección de seguridad social mucho después que los otros dos grupos pero antes que el grupo de presión sindical. El seguro de vida le fue concedido primero; el grupo daba mayor prioridad a las pensiones por antigüedad que a las de vejez, recibió protección sanitaria tarde (porque originariamente fue protegido por cofradías, o cooperativas de salud), y tuvo menos interés en la compensación por desempleo debido a su estabilidad relativamente alta en el trabajo.

- **Grupo de presión sindical**

La fuente de poder de este grupo, compuesto esencialmente por obreros, es una combinación de su activismo a través de sindicatos, huelgas y negociación colectiva y de la importancia estratégica de su oficio. Dentro del grupo sindical pueden distinguirse, en función de su poder, varios subgrupos: la aristocracia obrera, el grueso de los obreros urbanos, los trabajadores rurales de las modernas plantaciones y el grueso de los trabajadores rurales y campesinos.

El creciente número de accidentes laborales y de enfermedades profesionales provocó a comienzos de siglo numerosas huelgas y una situación explosiva; así estos se convirtieron en los primeros riesgos cubiertos para este grupo. La protección de la salud fue el paso siguiente debido al peligro de la difusión de enfermedades contagiosas y la carencia de recursos. Originalmente se ha dado mayor prioridad a las pensiones por invalidez y para sobrevivientes que a las pensiones a la vejez. La cobertura ante el desempleo se ha logrado sólo en escasos países latinoamericanos.

En su mayoría aquellos que quedan sin protección del sistema de seguridad social son los subgrupos de la fuerza de trabajo desprovistos de poder por carecer de capacitación, hallarse muy dispersos, no estar organizados, trabajar en sectores económicos que no son estratégicamente importantes, etc. La cobertura de tales subgrupos también presenta obstáculos complejos entre ellos la dispersión, la escasa capacidad de pago de aportes, a lo cual se añaden los consiguientes problemas administrativos para proporcionarles beneficios adecuados.

- **Los no asegurados**

Los no asegurados abarcan algunos grupos urbanos tales como el del servicio doméstico, el de los trabajadores a domicilio, el de los trabajadores independientes como vendedores ambulantes y pequeños artesanos. Una gran masa de trabajadores no asegurados está concentrada en el sector rural y compuesta por campesinos o bien independientes, viven en tierra comunal, o bien trabajan sin salario bajo uno de los muchos tipos de contratos agrícolas con terratenientes o son jornaleros.

“El desocupado, que con frecuencia constituye un gran segmento de la fuerza de trabajo, es en muchos casos también un no asegurado. Para el no asegurado prácticamente la única protección que existe es la de la asistencia estatal o la caridad pública”.¹⁸

La Octava Conferencia Regional Interamericana de la OIT adoptó, en 1966, el Programa de Seguridad Social para las Américas de Ottawa, donde se recomendaba el fortalecimiento del papel de la seguridad social como instrumento de redistribución del ingreso nacional y se fomentaba la protección uniforme y la eliminación de desigualdades a través de la expansión de la cobertura, a fin de incluir a los grupos no asegurados, la revisión de los sistemas privilegiados que resultan desproporcionados respecto a las posibilidades económicas de la nación y distorsionan los principios de la seguridad social y, por último, el financiamiento del sistema por parte del Estado en todos los casos necesarios.

¹⁸ García Jiménez Jesús, *Seguridad Social, Pobreza y sector Informal en América Latina*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1999, p.49

1.3 Seguridad Social en México

Los primeros indicios conocidos de la protección social a sectores vulnerables en nuestro país se remontan a la época prehispánica, en donde existían fondos que protegían a las personas de edad avanzada o con alguna discapacidad, éstos fondos se encontraban en las llamadas Cajas de Comunidades Indígenas, hay que recordar que los pueblos mexicas y texcocanos tenían establecido en su legislación fondos de ahorro para proteger a los ancianos y desvalidos.

Con la llegada de los españoles, se crearon seguros de pensiones para los soldados provenientes de la Península Española, auspiciados por el conquistador Hernán Cortés, estos seguros no serían adaptados a la población en general, ni siquiera a la española, eran solo destinados a soldados con algún tipo de característica especial, es decir, a aquellos que resultaban incapacitados físicamente por la lucha armada o a los que estaban en el primer círculo de Cortés.

El tema de Seguridad Social fue abordado desde las luchas por la Independencia en el Siglo XIX, hablándose entonces de Seguridad Pública, más adelante se planteó la necesidad entre 1824 y 1857, después el Magoísmo lo exigió. Hay registros en el Estado de México (1904), en Veracruz (1914), en Yucatán (1915), que son antecedentes del artículo 123 de la Constitución Política de 1917.

Con el estallido de la Revolución Mexicana (1910-1917), surgieron algunos servicios médicos como la Cruz Blanca y la Cruz Roja. En la segunda década de este siglo, tanto las instalaciones hospitalarias como los servicios de asistencia médica eran precarios y deficientes.

Para 1911, Francisco I. Madero, proponía en su campaña presidencial, la instauración de políticas públicas que permitieran la creación de indemnizaciones y pensiones para los trabajadores en caso de accidentes por trabajo.

El movimiento obrero se fortaleció “con la fundación de la Casa del Obrero Mundial en 1912, núcleo aglutinador por medio del cual diferentes corrientes políticas y sociales intentaban incidir en los cambios estructurales de las relaciones entre patrones y trabajadores”.¹⁹

Con la muerte de Madero, el gobierno encabezado por Victoriano Huerta, en un intento por la legitimación de su poder, envió al Congreso una propuesta en donde recogía el sentir de los trabajadores mexicanos, en temas como la fijación de un salario mínimo y la creación de una Junta Conciliadora, pero tal proyecto no tuvo éxito al presentarse una inestabilidad política que sucumbió la presidencia de Huerta.

¹⁹ Pierre, Leclerc y Reynaldo, Guzmán Orozco. “Seguridad Social”, ed. Mexicano, S.A. de C.V., México, 1976.

Otros caudillos revolucionarios trataron de plantear ideas y propuestas sobre el tema de la Seguridad de los trabajadores, pero ninguno tuvo éxito, a consecuencia de la crisis política, económica y social por la que atravesaba el país.

Los antecedentes oficiales de la implementación de la Seguridad Social en México se remontan a la promulgación de dos leyes estatales: la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, promulgada en 1904 y la Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida en 1906. Fueron estas dos leyes las que marcaron la pauta sobre un sistema de seguridad en donde los empresarios reconocieran las responsabilidades que tenían hacia con los trabajadores por enfermedad, accidentes o muerte derivados del cumplimiento de sus obligaciones laborales.

Si bien las dos principales Leyes estatales que dieron el marco para llevar a cabo un sistema de seguridad para los trabajadores son la del Estado de México y la de Nuevo León, también otros estados implementaron normatividades en este sentido:²⁰

- Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México o Ley Villada el 30 de abril de 1904.
- Ley de Accidentes de Trabajo de Nuevo León o Ley Bernardo Reyes del 9 de noviembre de 1906.
- Decreto de Venustiano Carranza del 12 de diciembre de 1912.
- Ley de Accidentes de Trabajo de Chihuahua del 29 de julio de 1913.
- Decreto número 7 del Coronel Manuel Pérez Romero, gobernador y Comandante Militar de Veracruz, el 4 de octubre de 1914, en el cual se establece el descanso dominical para los trabajadores dependientes del comercio y la industria.
- Decreto de Manuel M. Diéguez, del estado de Jalisco del 2 de septiembre de 1914, en el que se establece el descanso dominical, el descanso obligatorio, las vacaciones y las jornadas de trabajo en las tiendas de abarrotes y los almacenes de ropa.
- Ley del Trabajo de Jalisco de Manuel Aguirre Berlanga del 7 de octubre de 1914.
- Ley de Trabajo del estado de Veracruz de Cándido Aguilar del 19 de octubre de 1914.
- Ley de Trabajo del estado de Yucatán de Salvador Alvarado, del 11 de diciembre de 1915, que establecía el mutualismo en apoyo a los trabajadores.
- Ley sobre Accidentes de Trabajo del estado de Hidalgo del 25 de diciembre de 1915.

²⁰ Arce Cano Gustavo, *“Los Seguros y la Seguridad Social”*, Ed. Porrúa, México, 1972, p. 45.

Este decálogo de Leyes y Decretos sentaron las bases para el reconocimiento del derecho de los trabajadores en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en la ciudad de Querétaro en 1917, la cual en su artículo 123 constitucional fracción 29 menciona:

“La Ley del Seguro Social es de utilidad pública y que ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, y otros sectores sociales y sus familias. También las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas”.²¹

En 1924, la Hacienda Pública crea un sistema de descuentos al salario directo para fortalecer un fondo de incapacitados, a finales de 1925 se presentó una iniciativa de Ley sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. En ella se disponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales, de administración tripartita pero cuya integración económica habría de corresponder exclusivamente al sector patronal. También se definía con precisión la responsabilidad de los empresarios en los accidentes de trabajo y se determinaba el monto y la forma de pago de las indemnizaciones correspondientes.

“La iniciativa de seguro obrero suscitó la inconformidad de los empleadores que no estaban de acuerdo en ser los únicos contribuyentes a su sostenimiento y consideraban que también otros sectores deberían aportar”.²²

Es precisamente en 1925 el año en el cual entra en operaciones la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, dependiente entonces de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas funciones establecían las jubilaciones para los trabajadores, protección durante la vejez y préstamos a corto plazo e hipotecarios. Las pensiones funcionan con ciertos requisitos, destacando la invalidez, vejez, muerte o retiro a los 65 años de edad y con un mínimo de 15 años de servicio.

La cobertura de un sistema de seguridad social en México, fue uno de los principales objetivos de las políticas públicas del Estado mexicano, por consiguiente todos los esfuerzos encaminados a lograr una cobertura eficaz, y general fueron sustentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual en el artículo 123 establece las responsabilidades de los patrones en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, entre otras medidas.

El texto original de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, se declaraba de utilidad pública “el establecimiento de cajas populares de invalidez, de vida, de

²¹ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Ed. EDRS, Unidos Mexicanos, México 2007, p 79.

²² Régimen Obligatorio y Voluntario del Seguro Social. LSS, IMSS, México. 1997

cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para inculcar la previsión social.”²³

Con la llegada a la Presidencia de Emilio Portés Gil, se inicia una intensa actividad legislativa con el fin de unificar las Leyes estatales en materia de Seguridad Social, donde dejan sin efecto las leyes locales de trabajo de 1904 a 1929, dictaminando que son de materia federal, de ahí tenemos las Leyes que surgieron después de la Constitución y hasta antes de la expedición de la primer Ley del Seguro Social.

- Código de Trabajo de Yucatán, trata de la Seguridad Social en 1918.
- El proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito Federal y territorios federales, el cual proponía el establecimiento de cajas de ahorro como ayuda para los obreros casados.
- Código de Trabajo del estado de Puebla del 14 de noviembre de 1921.
- Código de Trabajo del estado de Campeche del 30 de noviembre de 1924.
- Leyes de Trabajo de Tamaulipas y Veracruz de 1925.
- Proyecto de la Primera Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución.
- Primer Proyecto de la Ley del Seguro Social en 1925.²⁴

Para 1929, se reforma el texto de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, con el fin de centralizar la operación de la seguridad social, eliminando las cajas populares y orientando la dirección hacia un manejo social de la misma. Es por ello que surge la idea de crear una Ley Federal del Seguro Social.

Bajo la Presidencia del General Lázaro Cárdenas se inician los trabajos para la creación de un Instituto de Seguros Sociales a cargo del Lic. Ignacio García Téllez, quien busca dar prioridad a la cobertura de riesgos tales como: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

El proyecto de Téllez se refería a la creación de un Instituto de Seguros Sociales, de aportación tripartita, que incluía al Estado, a los trabajadores asegurados y a sus patrones.

Este proyecto fue aprobado por el Congreso en 1938, pero no trascendió más adelante debido a la necesidad prioritaria de la unidad nacional a raíz de la fuerte crisis por la expropiación petrolera.

²³ Palacios Alcocer Mariano, *El Régimen de Garantías Constitucionales en el constitucionalismo mexicano, México, UNAM, 1995, p. 131.*

²⁴ Ortiz Escobar Jorge, *“Legislación Laboral y Seguridad Social”, Ed. SEC, México, 1988.*

A partir de 1939, y en medio de la Segunda Guerra Mundial, creció el clamor por resolver los conflictos económicos, políticos y sociales. Uno de los puntos de acuerdo de los firmantes de la Carta del Atlántico fue que, una vez derrotadas las potencias nazi-fascistas había que lanzarse a la búsqueda de instituciones tanto nacionales como internacionales que procuran, a parte de la paz y tranquilidad mundiales “la seguridad de que todos los hombres de todos los países pudieran vivir libres tanto de temores como de necesidades”²⁵.

En 1940 inicia la Presidencia de Manuel Ávila Camacho con una fuerte convicción hacia las cuestiones laborales, siendo creada en este sexenio la Secretaría del Trabajo y previsión Social, cuyo primer titular fue Manuel T. Téllez, Secretario de Gobernación en el sexenio anterior. Atendiendo la tónica actual, la principal tarea de la naciente dependencia fue la de limar asperezas y procurar la conciliación obrero-patronal.

Para 1942 se logra conjugar las condiciones favorables necesarias para la Ley del Seguro Social, por lo cual en diciembre de este año se envía al Congreso la iniciativa de ley en donde se justificaba que se cumpliría así, con uno de los más caros ideales de la Revolución Mexicana. Se trataba de proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de su familia; contribuir al cumplimiento del deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales”.

El 19 de enero de 1943 se publica la Ley del Seguro Social que plantea la necesidad de garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual.

Es bajo el amparo de esta Ley que da inicio el funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo público con patrimonio propio encargado de proporcionar servicios de salud y prestaciones sociales para los trabajadores asalariados, en un esquema tripartito. Este Instituto fue la base de la organización de la seguridad social en México, cuya función en sus inicios, y durante muchos años fue la de cubrir a aquellos individuos que tuvieran la posibilidad de generar ingresos, por su relación en el mercado laboral, y que con ello, pudieran pagar las contribuciones necesarias al sistema.

Este año de 1943, marca el inicio de la estructuración del sistema de Seguridad Social mexicano, por lo cual es considerado a nuestra nación como país intermedio en cuestión de seguridad social, ya que se ubica en la tabla media en relación a la implementación oficial de dicho sistema, así como porque en un inicio el sistema de seguridad social mexicano cubría al 45% de la población nacional.

²⁵ Aguilar Segovia Maricarmen, Alcalá Medina Berenice, Cedillo T. Irma, Fernández A. Brenda, *Análisis financiero de las Afores en México*, IPN, 2009, p. 22.

El establecimiento del incipiente sistema de Seguridad Social en México resultó un hecho que pretendió solventar la necesidad de contar con una base de apoyo para resolver, hasta cierto punto, las necesidades de los trabajadores, y complementariamente, para encontrar un sustituto del salario, que permitiera lograr la subsistencia de los individuos cuando dejaran de ser activos en el mercado laboral.

Tal y como está marcado en la Carta Magna, el Estado Mexicano debe ser garante de proporcionar las condiciones de vida que permitan a los ciudadanos contar con servicios de calidad en materia de salud, educación, vivienda, empleo, etc.

Con el surgimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943, se inician los trabajos de protección a los accidentes de trabajo, invalidez, cesantía y muerte en la capital del país y en las principales ciudades de la República Mexicana, es decir, en sus inicios, el IMSS tuvo infraestructura sólo para cubrir a un porcentaje de la población.

Para 1973, surge la segunda Ley del Seguro Social, cuya características más importante fue el reconocimiento y cobertura mínima, de grupos sociales que por condición alguna, no estaban subordinados ni incluidos en alguna actividad económica que estuviera marcada en la primera Ley, se incluye un capítulo de “servicios sociales”, para cubrir esta demanda a grupos vulnerables.

Con este paso se inicia el proceso de transición de un seguro social a un sistema de Seguridad Social.

Así comenzó a operar el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, en 1979, en el Programa IMSS-COPLAMAR por Cooperación Comunitaria, y al desaparecer el organismo Coplamar, tomó el nombre que lleva hasta la fecha: IMSS-Solidaridad.

Para **María A. Morales Ramírez**²⁶, la Seguridad Social en México, se puede identificar en tres etapas de evolución e importancia, la primera con el establecimiento de cajas populares y leyes estatales, en donde de manera incipiente se colocaban las bases del futuro social. Una segunda etapa con la primer Ley del Seguro Social en 1943 y el nacimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, en donde se incluyen los sectores productivos y el gobierno a fin de proteger a un sector económicamente débil, y la tercera etapa consta de la segunda Ley de 1973, con la cual se extiende la cobertura del seguro social no sólo hacia los trabajadores, sino a sectores de la población sin capacidad de pago, principalmente del sector rural e indígena.

²⁶ Morales R. María A., *La recepción del modelo chileno en el sistema mexicano*, IJ, UNAM, 2005, p. 9

A partir de 1982, el IMSS siguió avanzando para lograr que el total de los individuos con una relación laboral formal se incorporara al sistema de Seguridad Social.

Las crisis económicas de los últimos años han afectado seriamente la situación financiera y la operatividad del instituto. A partir de 1995 se realizó un profundo proceso de análisis para detectar todo aquello que dejó de ser funcional y buscar con la colaboración de los involucrados y de la población en general, la solución de los problemas de fondo.

En lo que refiere a los trabajadores del Estado, las disposiciones en materia de seguridad social, estuvieron reguladas desde 1925 hasta 1959, por leyes administrativas, hasta que en diciembre de 1959, se promulga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para el Trabajador del Estado, que se mantuvo vigente hasta la reforma que entró en vigor en enero de 1984.

En México la seguridad social se basa primordialmente en dos instituciones autónomas de seguro social, que por su cobertura, representan las más importantes en el país: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Estas dos instituciones en general tienen la cobertura sobre riesgos de trabajo, enfermedad o accidentes de trabajo, pensiones por vejez, invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte y pensiones por incapacidad.

Por otro lado se encuentran los sistemas de seguridad social que proveen el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM), así como el sistema de seguridad social proporcionado por Petróleos Mexicanos (PEMEX), cuya característica principal de éstos dos sistemas radica en el hecho que sus prestaciones sólo se otorgan a ciudadanos que mantienen o tuvieron vínculo laboral directo con el Ejército Mexicano y con PEMEX.

Una tercera opción de seguridad social, la representan las instituciones privadas, las cuales están en función de la capacidad de pago de los demandantes, así como de los planes de retiro contratados, pero hay que resaltarlo, su presencia es mínima.

La población considerada como “población abierta”, término establecido a aquellos grupos que no cuentan con alguna cobertura antes mencionada, tienen la opción de contar con los servicios de salud prestados por la Secretaría de Salud, y por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), cuyos servicios si bien no son gratuitos, sí están regulados en base a la posibilidad de pago de los usuarios, y su financiamiento es primordialmente fuente de recursos del gobierno federal.

Los gobiernos estatales han implementado desde los años sesenta un sistema propio de cobertura para los servidores públicos de cada estado, en donde se incluyen a las empresas paraestatales y universidades públicas.

1.3.1 El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

El Instituto Mexicano del Seguro Social es una institución gubernamental cuya función es la de proporcionar la atención a la salud de los miembros afiliados al instituto. El IMSS representa la institución de Seguridad Social más grande de Latinoamérica y es la base de la estructura del sistema de Seguridad Social en México.

En México el sistema de Seguridad Social se vio oficializado y mejor estructurado con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, una institución que dio certeza y confianza a los trabajadores mexicanos. Su fundación se basó en la promulgación de la Ley del Seguro Social, donde se determina que “la Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”.²⁷

El Instituto Mexicano del Seguro Social quedó estructurado por una función tripartita en su gobierno, integrado, de manera igualitaria, por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal, integrados en el Consejo Técnico del Instituto.

El 6 de abril de 1943 se crea el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), organización sindical que aglutinó a todos los trabajadores del IMSS.

En primera instancia el IMSS cubría solamente a los trabajadores afiliados, pero a partir de 1949, esta cobertura se extendió para los familiares de los trabajadores, con excepción de los servicios por contingencia laboral.

A raíz del conflicto bélico mundial de la Segunda Guerra Mundial, la atención internacional estaba puesta en Europa, en donde se desarrollaban la mayoría de las batallas, en México a pesar de esta situación, nuestro país aprovechaba la oportunidad de ser el proveedor de numerosos bienes que requería Estados Unidos y que por estar inmerso en plena guerra, necesitaba la provisión de materias y productos de forma rápida y eficiente, por lo cual la cercanía de México representó la mayor ventaja comercial con la que se podía contar en ese momento.

Es por ello que el IMSS tuvo los recursos necesarios para incrementar y hacer eficiente su operatividad con la construcción de hospitales y clínicas propios que permitieron cada vez una mayor cobertura por parte del Instituto.

²⁷ Art. 2 Ley del Seguro Social. 1995.

En 1952, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, organismo internacional que agrupa a las instituciones de seguridad social del continente americano, acordó que la sede de su comité permanente estuviese en la ciudad de México.

“Para 1960, el liderazgo del IMSS lleva a los países miembros a considerar que la Conferencia siempre fuera presidida por el Director General del Instituto”.²⁸

Conforme el IMSS avanzó en infraestructura, también consolidó su sistema financiero y la diversificación de sus servicios, para lograr un sistema integral de seguridad social.

En 1952, se inaugura el primer centro hospitalario, llamado “La Raza”.

Durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), el Director General del IMSS fue Antonio Ortiz Mena. En este sexenio se ampliaron los servicios, el Régimen llegó a los estados de Tlaxcala, Veracruz, Guerrero, México, Oaxaca, Chihuahua, Yucatán y Baja California Norte. Así mismo se reformó la Ley con el propósito de corregir el desequilibrio financiero en el ramo de enfermedades generales y maternidad, así como para incrementar el monto de las pensiones por invalidez, viudez, vejez y enfermedad; además de que se trabajó intensamente para asegurar el equilibrio financiero de la Institución. Mediante un plan de inversiones se puso en marcha la construcción de unidades hospitalarias y se inició el sistema de Medicina Familiar en el Distrito Federal.

Durante el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964) se nombra a Benito Coquet para dirigir al IMSS. Durante este sexenio se continúa con el crecimiento y expansión de la Seguridad Social. Surge el sistema de Guarderías para los hijos de los trabajadores. Para 1963 se inaugura y entra en operaciones el Centro Médico Nacional, complejo médico más grande de América Latina, con lo cual el IMSS continuaba diversificando sus servicios para una mayor atención a la población.

Se expiden dos disposiciones para hacer efectiva la aplicación del Reglamento del Seguro Obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos y el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los trabajadores del campo. En 1946 había más de 6 millones de trabajadores afiliados.

Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se crea la Comisión Asesora de Empresarios y Trabajadores en sustitución del antiguo Departamento de Inspección y Vigilancia y se incorpora al Instituto a los trabajadores mineros. Para fines de este periodo las instalaciones hospitalarias alojaban 5 mil 500 camas y el número de trabajadores afiliados creció en un 50 por ciento.

²⁸ Portal IMSS www.imss.gob.mx.

Bajo la Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, se inician los trabajos par reformar la Ley del Seguro Social, siendo aprobada en 1973, en la cual incluye el apoyo de guarderías a los hijos de las trabajadoras, facilitando de esta manera su inserción en la vida productiva del país.

Con José López Portillo como Presidente de la República, se firma el convenio que dio sustento al programa IMSS-Coplamar de Solidaridad por Cooperación Comunitaria, orientado a inducir cambios de carácter general en la estructura y funcionamiento del orden social.las dependencias médicas centrales se transformaron en áreas operativas regionales. El programa IMSS-Coplamar se denominó posteriormente IMSS-Solidaridad y hoy en día lo conocemos como IMSS-Oportunidades.

Para 1987 el IMSS amparaba en su Régimen Obligatorio a 32 millones 914 mil mexicanos, de los cuales 7 millones 166 mil eran asegurados permanentes. Luego de los sismos de 1985 y bajo una de las más severas crisis económicas de México, se reconstruye el Centro Médico Nacional tomando en cuenta una nueva organización de los servicios médicos que presta a nivel nacional basado en una estrategia de unidades de diversos niveles de atención.

En 1995 se lleva a debate nacional la Reforma a la Ley del Seguro Social, que se realiza después de un análisis minucioso de la situación financiera, operativa y de alcance de la Institución. Estas modificaciones afectan radicalmente el Sistema de Pensiones que hasta ese momento existía en nuestro país, sirviendo de base para la revolución de todo el Sistema de seguridad social mexicano.

Bajo la perspectiva del diálogo político y construcción de acuerdos nacionales, se conformó una representación sectorial que buscó integrar todas las visiones, opiniones y planteamientos en torno a la Reforma a la Ley del Seguro Social, quedando conformada una representación tripartita, en la cual coincidían trabajadores, empresarios y el Gobierno, para dar paso a una reforma que entró en vigor el primero de julio de 1997, bajo la Presidencia de Ernesto Zedillo, la cual modificaba sustancialmente el Régimen de Pensiones y Jubilaciones hasta ese momento existente, buscando con ello darle mayor viabilidad financiera al Sistema de Pensiones de nuestro país, además de alcanzar una mayor equidad en el reparto de recursos y modificar los sistemas presupuestales, administrativos y tecnológicos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

A lo largo de los años, desde su fundación, el IMSS representó la base de la estabilidad social en nuestro país, ya que se consolidó como una Institución al servicio de los mexicanos, la cual con la evolución de la economía nacional pudo, sin mayores problemas financiar sus operaciones, sin embargo, al presentarse un estancamiento sustancial del crecimiento económico de México a partir de la década de 1980, éste Instituto fue de los más afectados, al presentar serios problemas financieros que lo han llevado a limitar su operatividad.

La Ley señala que la Seguridad Social tiene como finalidades:

- Garantizar el derecho humano a la salud.
- La asistencia médica.
- La protección de los medios de subsistencia.
- Los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.
- El otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

A efecto de cumplir con estos propósitos, el Seguro Social comprende dos tipos de Régimen:²⁹

Régimen Obligatorio. Es aquel que se financia con contribuciones provenientes de los patrones, el Estado y los propios trabajadores. Cuenta con cinco tipos de seguro: enfermedad y maternidad; riesgos de trabajo; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; guarderías y prestaciones sociales.

Son sujetos de aseguramiento del Régimen Obligatorio: los trabajadores, los miembros de las sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el Ejecutivo Federal mediante el Decreto respectivo.

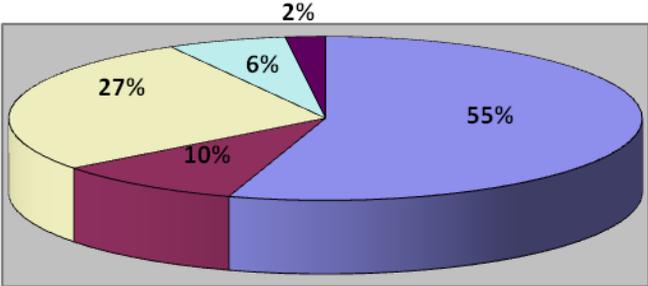
Régimen Voluntario. De forma voluntaria y mediante convenio con el Instituto, podrán ser sujetos de aseguramiento en este Régimen, los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, pequeños comerciantes, artesanos y demás trabajadores no asalariados, los trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, así mismo, los patrones (personas físicas) con trabajadores asegurados a sus servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios, que estén excluidos o no comprendidos en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

La sociedad mexicana ha evolucionado con el paso del tiempo alcanzado una población hoy en día superior a los 100 millones de personas, es por eso que resulta de vital importancia contar con instituciones garantes de bienestar para los mexicanos, el IMSS es la Institución con mayor importancia en el servicio de salud y prestaciones sociales con la que cuenta nuestro país. En la actualidad el IMSS atiende a una población derechohabiente de 45,789,982 de un total nacional de 107,550,697 habitantes (según datos del Consejo Nacional de Población, CONAPO), es decir cubre al 42.6 % de la población mexicana, representando la institución de Seguridad Social más grande del país y de América Latina.

²⁹ Ley del Seguro Social, Título Segundo del Régimen Obligatorio, Cap. I Generalidades. Título Tercero del Régimen Voluntario, Cap. I del Seguro de Salud para la Familia, DOF 21/12/1995, México 2006.

Realizando una comparación con la población derechohabiente cubierta por otras instituciones, el IMSS registra el mayor número de personas que cuentan con el derecho de atención médica y prestaciones sociales. De una población derechohabiente total nacional de 84,484,668 personas cubiertas por las diferentes instituciones de Seguridad Social para 2009, el IMSS cubre al 54% de esta población, mientras que el ISSSTE cuenta con el 9.5%, el Seguro Popular cubre a un 26.84% (teniendo en cuenta que el Seguro Popular no cubre pensiones ni prestaciones sociales, es decir no tiene los alcances de comparación con instituciones como el IMSS o el ISSSTE). Por debajo de estas Instituciones se encuentran Pemex, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y los Sistemas de seguridad Social con los que cuenta cada entidad federativa de la República Mexicana.

Distribución de la Cobertura de Seguridad Social México 2009



■ IMSS ■ ISSSTE □ Seguro Popular □ Otra Institución ■ Institución Privada

Fuente: INEGI, 2009

Para el año 2009 el IMSS cierra cifras contando con un total de población derechohabiente de 45, 674, 568 personas aseguradas, mientras que en el área de consultas médicas, durante 2009 se otorgaron 110, 146, 806 revisiones médicas, de éstas 72, 941, 132 se realizaron a derechohabientes en el área de Medicina Familiar. En lo que se refiere a la atención en Especialidades, el IMSS registró durante 2009 un total de 16, 598, 063, consultas, cifra aproximada a la atención en Urgencias, la cual fue de 16, 562, 155 atenciones, y en la atención dental se registró una cifra de 4, 045, 456 consultas externas, otorgando 5, 033, 916 incapacidades laborales, las cuales cubrieron 33, 974, 912 días de trabajo.

Cuadro 1.2

IMSS EN CIFRAS 2009		
Población Total Derechohabiente	45, 674, 568	
Total de Consultas	110, 146, 806	
Consultas en Médico Familiar	72, 941, 132	66.22 %
Consultas en Especialidades	16, 598, 063	15.07 %
Consultas en Urgencias	16, 562, 155	15.04 %
Consultas Dentales	4, 045, 456	3.67 %
Incapacidades Otorgadas	5, 033, 916	

FUENTE: IMSS

Cuadro 1.3

Promedio de servicios otorgados en un Día Típico IMSS

Total de Consultas Otorgadas	456, 329
Consultas en Medicina Familiar	317, 135
Consultas en Especialidades	72, 165
Consultas Dental	17, 589
Atenciones Urgencias	49, 439
Egresos Hospitalarios	5, 250
Días Paciente	25, 488
Intervenciones Quirúrgicas	3, 969
Partos Atendidos	1, 309
Nacidos Vivos	1, 310

FUENTE: IMSS

Otro aspecto importante del IMSS es la de generador de empleos, ya que es una Institución sólida, cuya plantilla laboral cuenta con las prestaciones y estabilidad laboral que permite contar a los trabajadores con ingresos para la subsistencia personal y de sus familias.

Para 2008 el IMSS contaba con una plantilla laboral de 14, 062, 552 trabajadores, distribuidos a lo largo de la República en cada una de las Delegaciones con las

que opera el Instituto. De este total el 89.37 %, es decir 12, 569, 068 son trabajadores permanentes (urbano y campo), mientras que 1, 493, 484 (10.62 %) son trabajadores eventuales urbanos.³⁰

Es importante recalcar que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha representado una institución de cohesión social, que busca mantener una cobertura y atención integral de la población mexicana, cada vez con mayor diversificación y alcance, pero que ha operado en condiciones de crisis económica y reducción presupuestal que se refleja en una austeridad severa que complica drásticamente la operatividad del Instituto, el cual aunado a esta problemática tiene que sortear los numerosos intentos de evasión de las responsabilidades de cotización va mermando cada vez más la situación financiera y por ende la atención médica a los derechohabientes.

Este panorama difícil de apreciar ha sido factor de numerosos debates en torno a la búsqueda de una solución que permita solventar la situación financiera del Instituto y de esta manera acrecentar su alcance y eficiencia, pero debemos recordar que si no existe un crecimiento de nuestra economía que se vea reflejada en un desarrollo económico eficaz será muy difícil alcanzar niveles de satisfacción y solvencia financiera, no sólo del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino del sistema de Seguridad Social integral de México.

1.3.2 El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Predecesora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro. Esta Dirección, como organismo público descentralizado con atribución pública y personalidad jurídica propia, nació en la vida jurídica de México mediante la expedición de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro el 12 de agosto de 1925. El proyecto original fue formulado por una comisión integrada por los señores Maximiliano Chabert, licenciado Miguel S. Macedo, licenciado Mario de la Fuente y Mario Guasp.

El primer titular de la Dirección General de Pensiones Civiles fue el señor Maximiliano Chabert, quien tomó posesión el 16 de octubre de 1925.

Trece años después, el 1 de noviembre de 1938, surgió la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que en ese mismo año promulgó su Estatuto Jurídico. Con ello se daba a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia y se garantizaba la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

³⁰ Estadísticas financieras IMSS www.imss.gob.mx

El 5 de marzo de 1946 se expidió una nueva Ley de Pensiones Civiles, pero su vigencia fue suspendida por el Congreso y sólo se aplicó a los trabajadores del magisterio y a los veteranos de la revolución.

Hacia el año de 1947, la Ley de Pensiones sufrió reformas significativas orientadas a extender la gama de prestaciones, mejorar la calidad de las ya existentes e incorporar el régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos.

Entre las reformas se establecía que la edad para recibir las pensiones sería de 55 años con un mínimo de 15 de servicio. También se ampliaban los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como los montos para préstamos hipotecarios.

A partir de esta Ley, parte de los fondos de pensiones fueron canalizados a la construcción de colonias burocráticas dentro y fuera del Distrito Federal, tales como las unidades habitacionales "Presidente Juárez" con 984 departamentos y el "Centro Urbano Presidente Alemán" con 1,080 departamentos; este último fue inaugurado en 1949.

En lo que se refiere a los servicios médicos, se amparaba por primera vez a los trabajadores al servicio del Estado, cubriendo únicamente accidentes laborales a través de servicios subrogados a hospitales particulares.

En 1959 se transforma y adiciona el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico de la FSTSE había planteado para los servidores públicos.

El mismo año, con motivo del XXI aniversario de la expedición de dicho Estatuto, en una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, el presidente Adolfo López Mateos anunció que presentaría al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue discutida, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959, por lo que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transforma, en 1960, en el ISSSTE.

La única forma de lograr una eficaz protección social es establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley, pues de otra manera no se protegería a los grupos económicamente más débiles y que más requieren de los servicios que se implantan. En estas condiciones puedo afirmar que queda la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como una de las más favorables y tutelares en el mundo.

La Ley del ISSSTE se constituía en México como la primera en responder a una visión integral de la seguridad social, cubriendo tanto asistencia a la salud, como

prestaciones sociales, culturales y económicas, cuyos beneficios se extendían y se extienden a los familiares de los trabajadores.

En 1960, el ISSSTE amparaba a 129 mil 512 trabajadores, 11 mil 912 pensionistas y 346 mil 318 familiares, es decir, un total de 487 mil 742 derechohabientes beneficiados con las 14 prestaciones que marcaba la nueva Ley.

- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.
- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.
- Servicios para elevar los niveles de vida del servidor público y su familia.
- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural, y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y su familia.
- Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos y construcción de moradas destinadas a la habitación familiar del trabajador.
- Arrendamiento de habitaciones económicas propiedad del Instituto.
- Préstamos hipotecarios.
- Préstamos a corto plazo.
- Jubilación.
- Seguro de vejez.
- Seguro de invalidez.
- Seguro por causa de muerte.
- Indemnización global.

El patrimonio del ISSSTE se integró principalmente con las propiedades, derechos y obligaciones que formaban parte de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, así como con sus fuentes de financiamiento.

La organización interna del Instituto en aquel entonces se conformó con dos órdenes de gobierno: la Junta Directiva (con participación del Estado y de la FSTSE) y la Dirección General de la cual dependían tres subdirecciones.

- Subdirección de Servicios Médicos
- Subdirección de Pensiones y Préstamos
- Subdirección Administrativa

Contaba además con seis asesorías técnicas, configuradas como departamentos, que auxiliaban a la Dirección General en sus funciones.

- Departamento de Servicios Sociales
- Departamento Jurídico
- Departamento de Arquitectura y Planeación
- Caja General
- Auditoría Interna
- Contaduría General

En el renglón de atención a la salud se ampliaron los beneficios; ahora se cubrían los seguros de enfermedades profesionales y no profesionales, de maternidad, accidentes de trabajo y readaptación de inválidos.

Para desempeñar sus funciones, el Instituto empezó con la adquisición de unidades hospitalarias privadas, mismas que, aunque contribuyeron a satisfacer la demanda inicial de servicio, requirieron desde el principio de numerosas adaptaciones o ampliaciones.

De esta forma, en agosto de 1960, el ISSSTE inició la construcción de las tres primeras clínicas en el Distrito Federal y compró el Centro Hospitalario 20 de Noviembre, con capacidad de 600 camas.

Este nosocomio cubrió las necesidades de hospitalización y urgencias que antes se subrogaban; además, se incorporaron algunas unidades médicas provenientes de diversas dependencias centrales, como las que operaban la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Sindicato del Magisterio y el Sistema SCOP (Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas).

El Instituto integró bajo la denominación "Servicios Sociales" un conjunto de prestaciones que se caracterizaban por apoyar socialmente al asegurado y su familia, básicamente a través de la atención a niños en guarderías, renta y venta de departamentos en desarrollos multifamiliares, prestación de servicios funerarios y apoyo en general a la economía familiar.

Así, en 1960 había tres guarderías -hoy Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil- en las que se atendía un total de 465 niños; y se contaba además con una tienda ubicada en el Distrito Federal.

Tres años después se darían más cambios. El Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del Estado quedó abrogado el 28 de diciembre de 1963, y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, se incluyeron los seguros, servicios y prestaciones establecidos en el capítulo de la seguridad social como contraprestación de la relación laboral con el Estado.

El 8 de septiembre de 1965 la Junta Directiva aprobó el primer reglamento interior del ISSSTE que plasmaba su organización y funcionamiento. Antes de esa fecha, el Instituto se regía únicamente por las disposiciones contenidas en la Ley, las que, por su índole, no era posible aplicar a las funciones de los diversos órganos del ISSSTE, recurriendo para complementarlas a las costumbres, al sentido común y al deseo de los funcionarios encargados de aplicarlas.

Este reglamento, con vigencia de 1965 a 1983, no sufrió cambios y por lo tanto la estructura del Instituto que rigió durante ese periodo tampoco tuvo variaciones formales en su conformación orgánica, integrada por cuatro subdirecciones:

Prestaciones Médicas, Prestaciones Sociales, Prestaciones Económicas y Administrativas; así también, del Director General dependían directamente un Coordinador General, dos unidades asesoras (de Financiamiento y de Organización, Desarrollo y Normas), tres departamentos (de Relaciones Públicas y Prestaciones Varias, de Auditoría, Jurídico y de Arquitectura y Planeación), una Comisión de Compras y tres oficinas (de Colonias, Prensa y Quejas), además de las delegaciones regionales.

Marco Jurídico y Objetivo

Porque su principal función es la seguridad social, el Instituto se sustenta en el derecho constitucional a la protección de la salud de los servidores públicos, por lo que está obligado a dar cumplimiento a la Ley General de Salud y a todo el marco normativo inherente a su función primordial.

Principales Fondos que Integran al ISSSTE:

- Administración
- Ahorro para el retiro
- Médico
- Pensiones
- Préstamos
- Préstamos personales
- Riesgos de trabajo
- Servicios sociales y culturales
- Vivienda

Los fondos son los que cubren el conjunto de 21 seguros, prestaciones y servicios previstos por la Ley del ISSSTE en favor de los trabajadores al servicio del Estado Prestaciones Médicas, Económicas, Sociales y Culturales.

El ISSSTE ampara y protege actualmente a sus derechohabientes mediante el otorgamiento de 21 seguros, prestaciones y servicios:³¹

- Medicina preventiva. Garantiza, cuida y preserva la salud de los trabajadores y sus familiares, así como de los pensionados.
- Seguro de enfermedades y maternidad. Brinda atención médica de diagnóstico, quirúrgica y hospitalaria, así como farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad o embarazo de los trabajadores, familias y pensionados.
- Servicios de rehabilitación física y mental. Otorga atención a pacientes con algún tipo de enfermedad o discapacidad que afecte al sistema locomotor, así como a pacientes con afección o deficiencia mental.
- Seguro de riesgos de trabajo. Cubre el seguro cuando ocurran accidentes y enfermedades a las que están expuestos los trabajadores en el ejercicio de su actividad cotidiana.
- Seguro de jubilación. Garantiza el pago de pensiones a todos los trabajadores que cumplan 30 años o más de servicio y a las trabajadoras con 28 años o más.
- Seguro de retiro por edad y tiempo de servicio. Pensiona a aquellos trabajadores que cumplan 55 años de edad y que tengan 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.
- Seguro de invalidez. Otorga este seguro a aquellos trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su empleo, siempre y cuando hayan cotizado al Instituto cuando menos durante 15 años.
- Seguro por causa de muerte. Cubre este seguro en caso de deceso por motivos ajenos al servicio, siempre y cuando el trabajador haya cotizado al Instituto más de 15 años, o fallecido después de los 60 años de edad con un mínimo de diez años de cotización.
- Seguro de cesantía en edad avanzada. Brinda protección al trabajador que decida retirarse voluntariamente del servicio o quede privado de trabajo remunerado después de los 60 años de edad y haya cotizado al Instituto cuando menos 15 años.

³¹ Portal ISSSTE. www.issste.gob.mx

- Indemnización global. Indemniza a aquellos trabajadores que sin tener derecho a ningún tipo de pensión se separen definitivamente del servicio.
- Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil. Procura el desarrollo armónico e integral de los hijos de las trabajadoras del Estado en las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil.
- Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas. Garantiza los servicios médicos y prestaciones económicas y en especie a los trabajadores del Estado en retiro.
- Vivienda y arrendamiento. Brinda la oportunidad de obtener vivienda digna mediante el arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto, además de préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición de casas-habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras a las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por este concepto.
- Préstamos a mediano plazo. Apoya la economía familiar a través de financiamiento de préstamos para la adquisición de bienes de uso duradero.
- Préstamos a corto plazo. Otorga préstamos en efectivo a los trabajadores que por algún motivo requieran de liquidez.
- Tiendas y farmacias. Contribuye a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes a través de tiendas y farmacias que cuenten con productos de calidad a precios competitivos.
- Servicios turísticos. Ofrece precios accesibles e instalaciones adecuadas para la recreación.
- Actividades culturales y deportivas. Atiende las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias como son promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.
- Servicios funerarios. Proporciona servicios funerarios a precios accesibles.
- Sistema de Ahorro para el Retiro. Aumenta los recursos a disposición del trabajador al momento de su retiro.

De lo antes señalado, se puede concluir que estas instituciones creadas para la atención de la Seguridad social en México han sido parte fundamental del desarrollo económico de nuestro país, ambas instituciones operaron sin mayores

complicaciones hasta la década de los setenta, ya por esas fechas se comenzó a dar una disparidad creciente entre el número de derechohabientes que crecía constantemente con la misma dinámica de crecimiento de la población en general, ante un creciente rezago en el número de médicos y enfermeras que pudieran atender a los derechohabientes.

La infraestructura de ambas instituciones se vio mermada a raíz de la difícil crisis económica de 1982, la cual penetró en todos los ámbitos sociales, dejando una marca negativa en nuestra sociedad, y este hecho aunado al detenimiento del gasto social gubernamental, fueron las causas de la entrada en crisis del Sistema de Seguridad Social mexicano, el cual se vio imposibilitado de sostener la situación financiera principalmente en lo que se refiere a las pensiones, es por ello que se emprendió un análisis profundo sobre este tema, llevando a cabo un proceso de reformas que analizaremos más adelante.

Capítulo 2

Marcos Teórico

2.1 El Sistema de Pensiones

Los regímenes de Jubilaciones y Pensiones son considerados piedra angular de la Seguridad Social.

Por Jubilación se entiende “la terminación de cualquier relación de trabajo por haber cumplido un determinado número de años de servicio, con un pago de una remuneración calculada conforme a una cuantía proporcional del salario o sueldo que haya percibido en esta fase. El concepto se extiende al importe de toda pensión que se otorgue cuando sobrevenga una incapacidad permanente que impide al obrero continuar en el desempeño de sus actividades ordinarias, haciéndole entrega en estos casos de una retribución económica substituida del salario”.³²

El derecho a la Jubilación ha sido aceptado universalmente, su marco normativo y funcionamiento varía dependiendo de cada país, pero en todos ellos está previsto para hacer frente a contingencias que lleven a la pérdida de la relación laboral de los trabajadores.

Existe una diferencia entre pensión por jubilación y pensión por cualquier otra causal contenida en una legislación. La primera se concede por haber alcanzado el trabajador determinada edad y por haber cumplido un período fijo de años de servicios, no existe en este caso ninguna posibilidad de obtener pensión jubilatoria más que ésta.

La segunda se obtiene por vejez, por incapacidad o invalidez:

1. Por vejez, la pensión se alcanza al llegar a la edad límite siempre que se tenga un número límite de años de servicio (quince, veinte o más); por la naturaleza de algunas actividades que no permiten al trabajador permanecer en ellas más de un tiempo, evitando que el trabajador sufra trastornos fisiológicos nocivos para la salud.
2. Si se ha llegado a la edad de jubilación y por alguna circunstancia no se tienen los años de servicios fijados, la regla general impuesta ha sido indemnizar al trabajador sin concederle pensión.
3. Por incapacidad se obtienen pensión jubilatoria a cualquier edad, siempre que dicha incapacidad impida al obrero la realización de su trabajo.
4. Por invalidez la pensión se otorga por prescripción médica cuando son problemas fisiológicos patentes, mentales o de naturaleza similar.
5. Debe distinguirse entre la calidad de trabajador jubilado y la del trabajador pensionado, aunque el beneficio venga a ser el mismo, esto es, que se dejen de prestar servicios y se obtenga el pago de alguna cantidad que

³² Barajus Montes de Oca, Santiago, *Aportaciones Jurídicas a la Sociología del Trabajo*, Ed. Porrúa, México, 1984.

compense la falta de salario, porque el origen de ambas situaciones es, a su vez, distinto y así lo reconoce la ley.

Las anteriores consideraciones conducen a un solo resultado: la jubilación desde el punto de vista jurídico forma parte del sistema de prestaciones convenidas entre patronos y trabajadores, que se toman de un fondo de previsión social con diversas aportaciones de aquellas personas que hayan contribuido al mismo y adquieran el derecho a una retribución periódica.

2.1.1 Fondos de Pensiones

El objetivo de los fondos es “proveer a los trabajadores de la Tercera Edad con ingresos suficientes para su retiro”.³³ Dependiendo de la naturaleza de los fondos los sistemas se pueden dividir en términos generales en sistema de jubilación por repartición (los cuales no poseen fondeo alguno) y sistema de jubilación por capitalización (completamente fondeados), o bien una mezcla de ambos, es decir un sistema de fondeo parcial.

La cobertura contra el riesgo de no tener ingresos suficientes en la senectud, se puede considerar, en principio, como de naturaleza individual y privada, por lo que debería ser satisfecha dentro del núcleo familiar. Sin embargo, “el desarrollo mismo de los esquemas de Seguridad Social protege al trabajador contra los riesgos de vejez y de cesantía en edad avanzada en la mayoría de los países del mundo”.³⁴

El sistema de jubilación por repartición o sistema de reparto descansa en la base de la solidaridad financiera de alguna manera impuesta por el Estado. Este obligará a los trabajadores activos a dar un porcentaje de su salario en apoyo de los trabajadores jubilados. El intercambio intergeneracional ha sido necesario para el funcionamiento de sistema social. Cada generación paga a la precedente y se hace dependiente de la que sigue. Tradicionalmente los fondos de este sistema son administrados por los Estados.

Por otro lado se encuentra el sistema de capitalización sustentado en el ahorro individual para formar los fondos de pensión. Consiste en la recolección del ahorro constituido por las cotizaciones del patrón o de éste y sus asalariados. Dichos fondos pueden ser administrados por áreas privadas o públicas, encargadas de hacer crecer dicho ahorro con el fin de pagar una jubilación al trabajador que cesa sus actividades, es decir, el trabajador recibe, en forma de pensión, sus propias

³³ Pérez Valtier Marco, *Consideraciones en torno a la Reforma al esquema de Pensiones en México*, Centro de Análisis y Difusión Económica, México, 1999.

³⁴ Pérez Valtier Marco, *Consideraciones en torno a la Reforma al esquema de Pensiones en México*, Centro de Análisis y Difusión Económica, México, 1999.

cotizaciones, incrementadas con el producto de los intereses que se generen en los mercados financieros.

Así pues, la capitalización puede ser individual o colectiva, y de orden público o privado, según quien administre los fondos. Algunos autores consideran que la capitalización individual no entraría dentro de las clasificaciones de sistema de seguridad social, y piensan que sólo se trata de un sistema de ahorro.

2.1.2 Características de los Sistemas de Pensiones

En todo Nación, la importancia de los sistemas de pensiones radica en la necesidad de contar con un ingreso seguro para los trabajadores que por algún motivo abandonan la actividad productiva; es decir, las pensiones son el garante de la sobrevivencia de las personas en retiro laboral.

“Los sistemas de pensiones tienen como objetivo proteger el flujo de ingresos de un trabajador y su familia. El flujo de ingresos presente o futuro de una familia puede verse interrumpido por la materialización de los siguientes riesgos: la edad avanzada, la cesantía en edad avanzada, la muerte prematura y los accidentes y las enfermedades que causan la invalidez o incapacidad de seguir trabajando”.³⁵

Fernando Solís Soberón nos dice que en el diseño de cualquier tipo de sistema de pensiones, desde el punto de vista del trabajador, se consideran dos etapas: una de acumulación y otra de desacumulación. Durante la primera etapa, menciona Soberón, el trabajador y/o el empleador y/o el Gobierno, realizan contribuciones de un porcentaje del salario del trabajador, y en la segunda etapa de desacumulación, el trabajador o sus beneficiarios reciben el beneficio de una pensión.

Para poder realizar una clasificación de los sistemas de pensiones, se toma en cuenta el administrador o patrocinador del sistema, además de poder realizarla de acuerdo al tipo de beneficio. Si tomamos en cuenta el origen del administrador del sistema, podemos mencionar dos tipos de sistema de pensiones: los públicos y los privados. Los primeros pueden ser ofrecidos por alguna institución, organismo o dependencia gubernamental local o federal. Por otra parte los planes privados pueden ser provistos por las empresas a sus trabajadores o adquiridos en forma individual por cada trabajador a través de algún intermediario financiero.

³⁵ Solís Soberón Felipe, “Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente”. Ed. Arturo Fernández, México, D.F. 2001. pág. 188.

2.1.2.1 Naturaleza Pública y Privada

El compromiso solidario de la sociedad con las personas mayores, que va más allá de ser un problema y una responsabilidad familiar, o mera caridad, evolucionó por caminos diferentes que llegaron a modelos propios, como ya se ha hecho alusión, insertos en el Estado benefactor, o los modelos del Estado neoliberal, es decir, aquellos en que las pensiones o jubilaciones prácticamente se contratan con empresas particulares, casi en forma similar como se hace con un seguro de vida, con regulaciones mínimas por parte de la autoridad competente.

Por su constitución, los fondos de pensiones pueden ser de naturaleza privada o pública, los cuales pueden operar de manera complementaria o diseñarse de manera específica para diferentes estratos o grupos sociales.

Dentro de los fondos de naturaleza privada, los planes personales de ahorro se conciben en la literatura como un ‘tercer pilar’ de soporte al financiamiento de las pensiones, sugiriéndose incluso el fomento de estos mecanismos de ahorro personal a través de tratamientos fiscales preferencias.

“El establecimiento de fondos de pensiones públicos se hace generalmente sobre bases obligatorias. Los gobiernos no confían en las habilidades de previsión y de planeación de la población, y los constituyen con el objetivo de eliminar un posible foco de inestabilidad social”.³⁶

2.1.2.2 Los Beneficios

En términos generales los beneficios que se reciben de los fondos de pensiones pueden ser de beneficio definido o de contribuciones definidas. En los primeros los trabajadores reciben una pensión predeterminada bajo ciertas reglas, donde el salario de retiro se define según los años trabajados y el salario de cotización. En los últimos, las que se definen son las aportaciones, ya que los beneficios dependerán de los fondos acumulados y de su rendimiento.

Los sistemas de Beneficios Definidos establecen, al momento del retiro, el derecho a una pensión y el monto de la misma en función del promedio del salario para determinado número de años y del número de semanas que el trabajador haya contribuido al sistema. El patrocinador del plan se compromete a garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador y para sus beneficiarios durante el tiempo estipulado en el plan.

Los planes de Beneficios Definidos comprometen al patrocinador a cumplir con los beneficios ofrecidos, por lo cual éste debe contar con los recursos suficientes para

³⁶ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones, Una Análisis Comparado*. México, 2002.

hacer frente a sus obligaciones. En todo momento, el patrocinador puede estimar el valor presente de los pasivos que ha asumido, mediante la estimación actuarial de los pagos que deberá realizar a los miembros del plan utilizando distribuciones de probabilidad de sobrevivencia del trabajador y sus beneficiarios y algún factor de descuento. Asimismo, puede estimar el valor presente de los activos del plan, que son iguales al valor de los activos que tiene en ese momento más el valor presente de las contribuciones esperadas por parte de los miembros.

“Se considera que un plan de Beneficios Definidos está totalmente fondeado si la razón del valor presente de los pasivos al de los activos es igual a uno. El plan estará sobre-fondeado (sub-fondeado) si la razón del valor presente de los activos a pasivos es mayor (menor) a uno. En caso de que el plan no esté completamente fondeado existe un déficit actuarial, por lo que, eventualmente, el patrocinador deberá incrementar el valor presente de los activos, ya sea mediante aportaciones extraordinarias de su parte y/o incrementando el nivel de contribución a los trabajadores, o deberá disminuir los pasivos mediante reducciones de beneficios”.³⁷

Los planes de Contribuciones Definidas solamente establecen la contribución del trabajador y/o patrón y/o gobierno. De esta forma, los beneficios dependerán de los fondos acumulados de manera individual. Por lo anterior, en los sistemas de Contribución Definida el valor presente de los activos es siempre igual al de los pasivos, es decir, están en todo momento completamente fondeados. Al momento del retiro, el trabajador recibe el saldo acumulado o se le obliga a adquirir una renta vitalicia o a llevar a cabo un retiro programado.

La renta vitalicia consiste en el pago de una pensión por parte de una aseguradora al trabajador o sus beneficiarios. El nivel de la pensión estará determinado por el precio de la renta vitalicia, que se establece de acuerdo con la rentabilidad que la aseguradora le garantiza al trabajador por sus recursos durante la etapa de desacumulación y a la probabilidad de sobrevivencia del trabajador y sus beneficiarios. De esta forma, el trabajador transfiere a la aseguradora los riesgos respecto a la rentabilidad de sus recursos y de sobrevivir un número de años mayor a lo esperado.

“El retiro programado consiste en una desacumulación gradual del fondo de acuerdo con la probabilidad de sobrevivencia del trabajador. Bajo esta modalidad el trabajador asume los riesgos inherentes a la inversión de los recursos y de sobrevivir más tiempo del esperado”.³⁸

Los sistemas parcialmente fondeados pueden presentar dos categorías:

³⁷ Solís Soberón Felipe, “Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente”. Ed. Arturo Fernández, México, D.F. 2001. pág. 190.

³⁸ Solís Soberón Felipe, “Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente”. Ed. Arturo Fernández, México, D.F. 2001. pág. 190.

- Los sistemas mixtos en los cuales se asegura una prestación básica por parte del Estado, generalmente obligatoria y asegurada, y el resto queda librado a la capitalización o ahorro individual.
- Los sistemas complementarios en los cuales además del aporte que se efectúa sobre el sistema de capitalización o sobre el sistema de reparto público, está permitido efectuar aportes voluntarios a otras cajas profesionales y éstos pasan a ser parte del fondo complementario de la jubilación.

Realizar una clasificación de los sistemas no es tarea fácil pues los distintos modelos de organización que han adoptado los diferentes países no son del todo excluyentes unos de otros, son dinámicos y en general se encuentran en un continuo proceso de transición o reforma.

2.1.2.3 Nivel de Contribuciones

En un sistema de Contribución Definida la tasa de reemplazo para un miembro dependerá del saldo acumulado al momento del retiro, del precio de las rentas vitalicias o de las condiciones del retiro programado, según sea el caso.

El nivel de contribución necesario para alcanzar la tasa de reemplazo objetivo se establece de acuerdo con el valor esperado de las siguientes variables: trayectoria del salario, periodo de contribución, trayectoria de la rentabilidad neta de gastos de gestión y precios de las rentas vitalicias. Mientras mayor (menor) sea el valor esperado de los salarios, del periodo de contribución y la rentabilidad de las inversiones y menor (mayor) sea el precio de las rentas vitalicias, menor (mayor) será el nivel de contribución necesaria para alcanzar la tasa de reemplazo objetivo.³⁹

En un sistema de Beneficios Definidos, la tasa de contribución al sistema que hace que el déficit actuarial sea igual a cero (sistema completamente fondeado), es aquella que iguala el valor presente de los pasivos con el de los activos.

En ausencia de subsidios cruzados entre trabajadores y suponiendo un mercado de competencia perfecta para el mercado de rentas vitalicias, el nivel de contribución para un trabajador se determinaría exactamente igual que en el caso de un plan de Contribución Definida. Sin embargo, al momento del retiro, el trabajador siempre recibirá el beneficio establecido en el plan.

Los sistemas de pensiones públicos basan su diseño en las siguientes condiciones:

³⁹ Solís Soberón Felipe, "Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente". Ed. Arturo Fernández, México, D.F. 2001. pág. 192.

- Tasa de reemplazo objetivo.
- Combinación deseada de esquemas de BD y CD para alcanzar la tasa de reemplazo objetivo.
- Monto de las contribuciones al sistema por parte del trabajador, el patrón y el gobierno, en función de los beneficios establecidos, la edad de retiro, los requisitos para tener derecho a una pensión, y la cobertura de los seguros de invalidez y vida.
- La forma en que se prestarán al trabajador los servicios de recaudación de cuotas y aportaciones, registro de semanas de cotización y/o depósitos, inversión de recursos, seguros de invalidez y vida, y pago de beneficios.
- En caso de que alguno de los servicios sea provisto por más de una empresa, se debe establecer quién escogerá el proveedor: el trabajador, el patrón o el gobierno.
- Regulación óptima del sistema con base en la estructura de mercado resultante de las decisiones anteriores.

Según la metodología utilizada por el Banco Mundial, un sistema de pensiones público puede tener la siguiente estructura:

Cuadro 2.1

Pilares	Sistema	Administración	Contribuciones
Pilar Voluntario	BD CD Ocupacional Personal	Público Privado	Preferencias individuales
Pilar Complementario Obligatorio	BD CD Ocupacional Personal	Público Privado	Preferencias individuales
Pilar Básico Obligatorio	BD	Público Privado	Preferencias individuales

Fuente: Elaboración propia

Un pilar básico de Beneficios Definidos obligatorio para todos los trabajadores, cuya administración puede ser pública o privada. Un segundo pilar complementario de Beneficios Definidos o Contribución Definida, obligatorio y con administración pública o privada pudiendo ser de tipo ocupacional o personal. Y un tercer pilar de BD o CD voluntario, con administración pública o privada y de tipo ocupacional o personal.

2.2 Interrelación de la Economía y los Sistemas de Pensiones

Para entender de mejor manera el funcionamiento de los sistemas de pensiones es necesario analizar el entorno económico en el cual se desarrolla dicho sistema, debido a que existe una correlación directa entre el funcionamiento económico de un país y la evolución del sistema de pensiones.

Si bien es cierto, un correcto funcionamiento del sistema pensionario en un país puede contribuir con grandes beneficios a la sociedad al protegerla ante diversos riesgos, esto no implica, como ya lo hemos mencionado anteriormente que su funcionamiento esté libre de costos. Es importante mencionar que aunado a los diferentes costos operativos y de administración, los múltiples objetivos y metas trazados en los sistemas de pensiones, influyen directamente en áreas sensibles de la economía, tales como las finanzas públicas, la operación de los mercados de factores (trabajo y capital) y el crecimiento económico.

“Por ejemplo, cuando un sistema de pensiones pretende apoyar el ingreso de sus afiliados en el momento del retiro laboral, lo que hace en esencia es establecer derechos a futuro para la generación presente de trabajadores. Derechos sobre los ingresos derivados de la producción futura de nuevas generaciones de trabajadores. En razón de lo anterior y para estar en posición de ofrecer una promesa similar a las nuevas generaciones, el sistema de pensiones debe contribuir también a la producción y el crecimiento económico del futuro”.⁴⁰

Para lograr lo anterior **Barr (2000)**⁴¹ comenta que es necesario minimizar los impactos negativos que el sistema de pensiones puede tener sobre la estabilidad económica y los mercados laborales, y a la vez potenciar su impacto positivo en el desarrollo de los mercados financieros y el ahorro nacional.

Los sistemas de pensiones tienen efectos directos en diversas áreas de la economía, es por ello que es importante poner atención en su diseño y operación con el fin de minimizar distorsiones y maximizar beneficios.

Las reformas que orientaron la dirección de los sistemas de pensiones de un modelo de reparto a la capitalización individual pueden evitar algunas distorsiones del mercado laboral que fomentaba la evasión, así como las tendencias en el comportamiento del ahorro de los individuos.

Efectos positivos de la reforma al sistema pensionario se sustentan con la operación propia del sistema, en particular en áreas como en la que se refiere a que todos los afiliados podrán tener un seguimiento de sus recursos en el tiempo, los cuales, al final, recuperarán independientemente del periodo de contribuciones

⁴⁰ Albo, Adolfo, González, Fernando, Hernández, Ociel, Herrera, Carlos y Muñoz, Ángel. “Hacia el fortalecimiento del sistema de pensiones en México: Visión y propuesta de reforma”. *Pensiones y Seguros de América y Servicios de Estudios Económicos*. BBVA-Bancomer. México, 2007, pág. 77

⁴¹ Barr, Nicholas (2001). *The Welfare State as Piggy Bank*. Oxford Press, Nueva York.

y los cambios de ocupación. Adicionalmente, se mantiene un consenso general sobre los efectos positivos que la reforma introduce en el ahorro, los mercados de capitales y el crecimiento económico.

2.3 Ahorro Financiero

Uno de los aspectos más importantes de la reforma al sistema de pensiones, es su impacto en el ahorro nacional, debido a la interrelación de éste con la economía nacional.

Para conocer el impacto que pudo tener la reforma al sistema de pensiones sobre el ahorro, **Auerbach y Kotlikoff (1987)**⁴² mencionan que la forma en cómo se financia la fase de transición de un sistema de beneficios definidos hacia uno de contribución definida, juega un papel fundamental. **Arrau y Schmidt-Hebbel (1993)**⁴³ exponen mediante estudios de simulación que existen aumentos positivos en las tasas de ahorro en el estado estacionario cuando el costo de transición es financiado mediante impuestos, un aproximado de entre 3 y 5% del PIB. Por otro lado si éste costo es financiado vía deuda pública lo que resulta es una ligera disminución de la tasa de ahorro. Si finalmente éste impuesto es financiado mediante un mecanismo mixto, los resultados que se obtienen arrojan datos intermedios a los antes señalados en los dos mecanismos anteriores.

En **Sales, Solís y Villagómez (1998)**⁴⁴ se presenta una simulación para el caso mexicano para la reforma de 1997. Asumiendo una estructura mixta en el financiamiento de la fase de transición, estiman un aumento en el ahorro neto de 2.2 % del PIB después de los primeros cinco años de reforma y hasta 2.8 % después de 40 años.

El análisis de este punto resulta un tanto complicado, debido a la falta de información concreta en base al desarrollo de los sistemas de pensiones reformados, esto en gran parte por la reciente instauración de las reformas, con excepción de Chile. Otro aspecto que debemos tomar en cuenta es que la aplicación de estas reformas, en muchas ocasiones, vienen acompañadas de otras reformas estructurales, las cuales se implementan a la par de las pensionarias, por lo tanto es posible que el efecto total de estas modificaciones sea mayor que la suma de las contribuciones individuales, es por ello que es necesario considerar estos puntos para no sobrestimar el impacto de la reforma.

⁴² Auerbach, Alan y Laurence Kotlikoff, 1987, *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, 196p.

⁴³ Arrau, Patricio y Klaus Schmidt-Hebbel (1993). "Macroeconomic and intergenerational welfare effects of a transition from a pay-as-you-go to fully-funded pension system". Trabajo presentado en la XII Reunión de la LACEA, Tucumán Argentina.

⁴⁴ Sales, C., Solís F. y Villagómez A. (1998). "La reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano". *Gaceta de Economía*, año 2 (4), 11-55

En un estudio de **Corbo y Schmidt-Hebbel (2003)**⁴⁵ para Chile reportan que en promedio desde 1981 la tasa de ahorro obligatorio representa 4.6% del PIB y se estima que el impacto en el ahorro privado y en el agregado dentro de un rango de 4.6 % a un 2.3 % del PIB. Sin embargo, hasta finales del siglo pasado, el ahorro obligatorio no reflejaba efecto alguno sobre el ahorro privado en otros países de la OCDE, aunque sí impactos positivos en algunos de los países en desarrollo. Esto se puede explicar con la base de que en los países en desarrollo existe una mayor restricción y desconocimiento hacia el crédito, lo cual ocasiona una menor reestructuración del consumo-ahorro individual, como lo menciona **Schmidt-Hebbel (1998)**.

Siguiendo a **Corbo y Schmidt-Hebbel (2003)**, se puede realizar una primera cuantificación del efecto de la reforma sobre el ahorro nacional analizando cuatro posibles canales y agregando dichos efectos. Estos canales serían:

- a) el cambio en el ahorro público,
- b) la forma en que el ahorro privado responde a modificaciones en el déficit público
- c) el nuevo ahorro contractual de los hogares que es generado por el cambio de régimen previsional
- d) los cambios en el ahorro voluntario de los hogares causados como respuesta al ahorro contractual que estos deben realizar.

La suma de los cuatro efectos determina el impacto de la reforma en el ahorro nacional. El primer punto se explica debido a que la reforma afecta directamente el gasto/deuda del sector público, ya que se genera un costo por la transición de un sistema a otro reformado, generando un déficit en el corto y mediano plazo. El financiamiento de este gasto puede basarse en el intercambio de deuda implícita por explícita (en forma de otro activo gubernamental o préstamo), o por un reajuste fiscal, destinando recursos fiscales a cubrir este déficit de la transición, ya sea disminuyendo el gasto en otras áreas del gobierno o incrementando los impuestos (**Schmidt-Hebbel 1998**).

Estas condiciones pueden resultar con un incremento en el ahorro público en el largo plazo, al reducirse los recursos necesarios para cubrir el monto de las pensiones y sólo mantener el compromiso por cubrir la cuota social y las pensiones mínimas. Para el caso de México, cuando el sistema de capitalización individual sustituye por completo al anterior, el estado enfrenta un costo operacional asociado con el pago de los pensionados actuales. En principio, éste costo se financió con las reservas del IVCM, pero una vez que estas se acaban, se recurre entonces a recursos fiscales, generando de esta manera un déficit fiscal.

⁴⁵ Corbo, V. y Schmidt-Hebbel K. (2003). "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile", resultados y desafíos de las reformas a las pensiones. Chile: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. 259-352.

Por el lado del ahorro privado, la forma en que se financié el costo de transición tiene efectos directos en este punto, los cuales estarán en función del efecto desplazamiento (crowding-out) que la deuda pública ocasione en el ahorro privado (**Samwick 2000**)⁴⁶ y el posible cumplimiento de la Equivalencia Ricardiana.

Equivalencia Ricardiana (crowding out).- Teoría macroeconómica propuesta por el economista británico David Ricardo en el siglo XIX, en la cual propone que el Estado puede financiar su gasto mediante impuestos o deuda pública, pero si eligiera el caso de la deuda, con el tiempo, tendrá que recurrir a los impuestos en un nivel mayor del que hubiese sido al elegir esta opción desde un principio. Dicho de otra manera, bajo ciertas circunstancias, una variación en el déficit del gobierno y por ende en la trayectoria de los impuestos en el tiempo, no afecta ni el gasto privado ni el ahorro de la economía.

Para que el sector privado satisfaga la Equivalencia Ricardiana, **Bernheim (1997)**⁴⁷, menciona que es necesario cumplir las siguientes condiciones o supuestos: 1) el horizonte de planificación de los individuos es infinito, 2) mercados de capital perfectos, 3) no existe una redistribución de recursos entre las generaciones por la posposición de los impuestos, 4) los impuestos no generan distorsiones, 5) existe una tendencia racional entre los consumidores y no se presenta una miopía (relación entre el déficit de hoy y los impuestos del futuro), 6) el uso de déficits no puede generar valor.

En resumen, esta teoría afirma que “ante un aumento del déficit se reduce el ahorro del gobierno. Puesto que el consumo de los hogares se mantiene constante ante cambios en el ingreso corriente, el ahorro privado aumenta en el mismo monto que la reducción del ahorro del gobierno. A la suma del ahorro público más ahorro privado se le conoce como ahorro interno total; debido a que ambos se mueven en sentido contrario, los efectos se contrarrestan y el ahorro total se ve inalterado”⁴⁸.

El tercer punto hace referencia a los efectos que sobre el ahorro privado tendrá la decisión de los individuos que se ven forzados a un ahorro obligatorio en el nuevo régimen de pensiones.

La base teórica que fundamentó la tendencia hacia los sistemas de capitalización en cuentas individuales, afirma que existe un nivel mayor en la tasa de retorno sobre el ahorro obligatorio, propiciando con ello un cambio en las restricciones presupuestarias intertemporales de las familias, afectando directamente el ahorro y consumo de éstas. Este hecho es posible de acuerdo a las siguientes condiciones. Primero porque la tasa de retorno sobre el capital real es mayor a la

⁴⁶ Samwick, A. (2000). “Is Pension Reform Conducive to Higher Saving?”. Vol. 82 *The Review of Economics and Statistics*, 2: 264-272.

⁴⁷ B. Douglas Bernheim & Jonathan Skinner & Steven Weinberg, 1997. “[What Accounts for the Variation in Retirement Wealth Among U.S. Households?](#),” *NBER Working Papers* 6227, National Bureau of Economic Research, Inc

⁴⁸ Dorantes, Pavón Julieta y Silva Porto-Díaz María. “Una evaluación al sistema de pensiones: impacto sobre cobertura y ahorro nacional”. Tesis de Licenciatura. Escuela de Negocios y Economía. UDLA. México, 2006.

tasa de mercado, lo cual significa que se pueden obtener ganancias en el ingreso debido a la formación de nuevo capital a través de las generaciones. Otra condición se basa en la explicación que se da a que un portafolio con mayor diversificación podría permitir mayores retornos en los fondos de retiro y por lo tanto generar incrementos adicionales al hacer crecer el ahorro obligatorio (Lindbeck y Persson 2003)⁴⁹.

Como hemos mencionado anteriormente, un sistema de capitalización individual tiene como uno de los principios fundamentales para su operación la obligación hacia los individuos de ahorrar, utilizando este medio como una herramienta política cuyo fin es la de subsanar la falta de disposición de los individuos de prever un ingreso en la vejez. Este punto es uno de los aciertos que más se reconocen al sistema, incluso un modelo de cobertura más amplia generaría un ahorro mayor, ya que un gran número de individuos que no tienen acceso a créditos y a servicios bancarios podrían realizar un ahorro mediante el sistema de pensiones.

En el cuarto punto se explica que en teoría el ahorro obligatorio podría ser neutralizado totalmente por una reducción en el ahorro voluntario ocasionando una reestructuración en el ahorro individual, manteniéndolo inalterable. Para que esto pueda ser posible es necesario contar con algunas características tales como: inexistencia de tasas de descuento subjetivas relativamente bajas, mercados financieros perfectos y lejanía de niveles de consumo de subsistencia. Para demostrar la realidad contrastante con la teoría, existen diversos estudios que exponen el hecho de que esta neutralización no se alcanza o se produce en forma parcial sobre todo en los países en desarrollo, al no cubrir alguna o todas las condiciones antes expuestas.

2.4 El Modelo Corbo y Schmidt-Hebbel

Corbo y Schmidt-Hebbel (1991) desarrollaron un modelo en el que se podría medir mediante una ecuación de regresión los canales a través de los cuales una reforma al sistema de pensiones afecta al ahorro privado utilizando como variable dependiente la razón de consumo privado sobre el ingreso disponible.

En efecto podemos mencionar que las políticas fiscales que operan sobre el consumo y el ahorro están en función de los cambios en el ahorro público y su composición. Así y basándose en los principios de la Equivalencia Ricardiana, un aumento en el ahorro público vía reducción de los impuestos es contrarrestado por el ahorro privado, lo cual, sin embargo, no afecta el consumo privado en lo absoluto. Por otro lado y continuando en base con la Equivalencia Ricardiana, los cambios en el gasto público no afectan el consumo pero sí lo hacen los cambios

⁴⁹ Lindbeck, A. y Persson, M. (2003). "The Gains from Pension Reform". *Journal of Economic Literature*, 41(1):75

permanentes en los impuestos. De esta manera podemos exponer que las políticas fiscales tienen efectos indirectos sobre el consumo privado, ya que los déficits y el modo de financiamiento de estos están directamente relacionados con los precios de la economía: inflación, tipo de cambio y tasa de interés. El consumo se verá afectado por la tasa de interés real sólo si no se ven cancelados el efecto sustitución y el efecto ingreso. La inflación, por otro lado, funciona en forma prioritaria en la composición de la cartera del individuo y no directamente sobre el consumo y el ahorro. Si existiera una fuga de capitales el ahorro por consiguiente disminuiría, pero si la inflación se viera presente por el aumento de la incertidumbre, el ahorro tendería a presentar un incremento de su nivel precautorio. Finalmente al existir una devaluación de la moneda al reducir la tasa de interés, conduce al aumento en el consumo.

Pavón y Porto-Díaz (2006)⁵⁰, exponen que las proposiciones anteriores se pueden expresar de la siguiente manera:

$$\frac{CP_t}{DYP_t} = \beta_0 + \beta_1 \frac{PDY_t}{DYP_t} + \beta_2 \frac{PSG_t}{DYP_t} + \beta_3 r_t + \beta_4 INF_t + \beta_5 \frac{M_t}{DYP_t} + \beta_6 \frac{FS_t}{DYP_t} + v_{3t}$$

Donde CP es consumo privado, DYP es ingreso disponible privado corriente, PDY es el ingreso permanente del sector privado, PSG es el ahorro público permanente, r es la tasa de interés real, INF es la inflación doméstica, M es el dinero de alto poder, FS es el ahorro extranjero y V es un término de error estocástico.

Para lo cual, el ingreso disponible y el ahorro público permanente son consistentes con las siguientes definiciones:

$$DYP_t = PIB_t - NFPP_t - T_t + r_t D_t$$

$$SG_t = T_t - NFPG_t - r_t D_t$$

En las cuales el PIB es el Producto Interno Bruto, T son los impuestos, rD intereses sobre la deuda pública doméstica, NFPP son los pagos netos al extranjero hechos por el sector privado, Cg es el consumo de Gobierno y NFPG son los pagos netos al extranjero llevado a cabo por el sector público.

Esta especificación permite contrastar las tres hipótesis siguientes:

- Hipótesis Keynesiana $\beta_0 > 0$.
- Hipótesis del Ingreso Permanente sin Equivalencia Ricardiana $\beta_1 > 0$.

⁵⁰ Dorantes, Pavón Julieta y Silva Porto-Díaz María Teresa. "Una Evaluación a la reforma del sistema de pensiones: impacto sobre cobertura y ahorro nacional". Tesis de Licenciatura. UDLAP. México, 2006.

- Hipótesis de la Equivalencia Ricardiana con crowding out directo $\beta_2 > 0$.

“En su análisis, una vez estimado el modelo para una muestra de trece países en vías de desarrollo los autores encuentran que tanto la Hipótesis Keynesiana como la del Ingreso Permanente y la Equivalencia Ricardiana (en su forma estricta) tienden a ser rechazadas. De hecho encuentran evidencia suficiente para afirmar que los tres efectos operan de manera conjunta en la evolución del consumo”.⁵¹

Es importante mencionar que uno de los objetivos primordiales que busca la reforma al sistema de pensiones es mejorar el desempeño de la economía, para de esta manera generar los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de una población con un acelerado envejecimiento.

Esta mejora en el desempeño económico surgido de la composición de un sistema de capitalización individual se realiza por medio de dos canales. El primero tiene que ver con las mejoras en el mercado laboral. El segundo se refiere a la posibilidad de incrementar el ahorro acumulado en las cuentas individuales y de esta manera permitir una mayor formación de capital.

Basándonos en este análisis debemos indicar que existen dos tipos de ahorro necesarios de examinar para identificar los resultados de la reforma al sistema de pensiones: el ahorro individual y el ahorro nacional.

Respecto al ahorro individual, los estudios y observaciones se remontan al estudio realizado por **Feldstein en 1974**⁵², cuya investigación se centró en el sistema de seguridad social de Estados Unidos, bajo el cual indicó que el ahorro de los trabajadores se ve mermado en un 50 por ciento bajo un sistema de reparto en comparación con un escenario libre de cualquier sistema de seguridad social. Por otro lado **Corsetti y Schmidt- Hebbel (1995)**⁵³, continuando con el análisis del ahorro individual, analizaron mediante una estimación de un modelo simple para Chile, utilizando datos de 11 países, incluyendo miembros y no miembros de la OCDE, el vínculo entre los fondos de pensiones y la tasa de ahorro individual. Los resultados de su estudio indicaron que el tamaño relativo de los fondos de pensiones afectaba en forma negativa el consumo privado. De esta manera concluyeron que el resultado en el ahorro de los individuos era favorecido con la aplicación de las reformas al sistema de pensiones en base a la reducción de la miopía de los consumidores, así como a los ahorros voluntarios de aquellos individuos con tendencias a las restricciones temporales y de ingreso.

⁵¹ Dorantes, Pavón Julieta y Silva Porto-Díaz María. “Una evaluación al sistema de pensiones: impacto sobre cobertura y ahorro nacional”. Tesis de Licenciatura. Escuela de Negocios y Economía. UDLA. México, 2006.

⁵² Feldstein, Martin (1974). “Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation: A Correction and Updating”. NBER Working Paper Series No. 579. Cambridge, MA.

⁵³ Corsetti, Giancarlo y Schmidt-Hebbel, Klaus (1995). “Pension Reform and Growth”. Policy Research Working Paper No. 1471. The World Bank, Washington.

Por lo que se refiere al ahorro nacional, uno de los mayores impulsores del modelo basado en la capitalización individual es el Banco Mundial, el cual ha enfatizado la necesidad de utilizar este modelo como palanca del desarrollo económico mundial. Este argumento basa su teoría en la afirmación de que un sistema que permita la acumulación de fondos y el incremento del ahorro nacional, permitirá una inversión creciente y por lo consiguiente mayores tasas de crecimiento.

A pesar de este argumento, la tendencia hacia el crecimiento económico, en teoría, no sólo depende de la estructuración del sistema de capitalización individual, por ejemplo **Schmidt- Hebbel (1995)** indica que el sólo hecho de que el sistema incremente la acumulación de fondos, no definirá el impacto sobre el ahorro nacional, el cual se verá influenciado directamente por el costo de transición que surja de la reforma. Es por ello que es muy importante conocer el monto del déficit financiado a través de deuda y cómo éste impacta sobre las decisiones de consumo de los individuos. “La mayoría de los estudios empíricos basados en estudios de datos panel, concluyen que el déficit de la transición es parcialmente compensado por un incremento en el ahorro privado; rechazando así la hipótesis Ricardiana de un perfecto efecto expulsión”.⁵⁴

En el caso específico de Chile, existen diversos estudios que analizan el impacto de la reforma al sistema pensionario sobre el ahorro nacional. En el caso chileno **Holzmann (1997)**⁵⁵ realizó un estudio econométrico de equilibrio general, mediante el cual dedujo el costo fiscal de las pensiones en el ahorro nacional, concluyendo un efecto negativo en el periodo 1981-1988. Arenas de Mesa (2004) realizó una investigación similar, pero basada en un estudio de equilibrio parcial, encontrando también un efecto negativo en el ahorro nacional chileno en el periodo 1981-1997. En este estudio se concluyó que tomaría aproximadamente 20 años para compensar este efecto adverso. Caso contrario presenta **Haindl (1997)**⁵⁶, quien afirma que el efecto de la reforma se ve traducido en forma positiva para el ahorro de la economía chilena, este estudio tiene como característica que lo diferencia de los anteriores el hecho de tomar en cuenta la carga tributaria en general y no sólo el costo fiscal directo de la reforma. Para **Corbo y Schmidt-Hebbel (1991)**, quienes tomaron en cuenta sólo el déficit operacional y el bono de reconocimiento, afirman un incremento en el ahorro nacional chileno cercano al 2.3 por ciento del PIB por efecto de la reforma en el periodo 1981-2001.

Para el caso de México, en contraste con Chile, existe poca información con respecto al impacto de la reforma pensional en el ahorro nacional o individual. En el estudio realizado por **Sales-Sarrapy (1996)**⁵⁷, en donde se proyecta la tendencia del ahorro a causa de la reforma, menciona que el ahorro neto podría

⁵⁴ Dorantes, Pavón Julieta y Silva Porto-Díaz María. “Una evaluación al sistema de pensiones: impacto sobre cobertura y ahorro nacional”. Tesis de Licenciatura. Escuela de Negocios y Economía. UDLA. México, 2006.

⁵⁵ Holzmann, Robert y Stiglitz, Joseph. “New Ideas About Old age Security. The World Bank. Washington.

⁵⁶ Haindl Rondanelli, Erik (1997). “Chilean Pension Fund Reform and its impact on savings”, en Robert Grosse (ed): *Generating Savings for Latin American Development*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Co.

⁵⁷ Sales Sarrapy; Carlos et. al. (1996). “Pension Sistem Reform: The Mexican Case”. NBER Working Paper No. 5780. Cambridge.

incrementarse en un 2.18 por ciento del PIB para el primer lustro de operación y que podría alcanzar un 2.81 por ciento del PIB en un periodo de 40 años de operación del sistema, bajo los siguientes supuestos:

- La transición es financiada parcialmente (50 por ciento) mediante impuestos.
- El PIB crece a una tasa anual del 3 por ciento.
- La tasa real de interés es del 6 por ciento.
- Los salarios reales se incrementan 0.8 por ciento anualmente.

En lo que refiere al saldo acumulado en las cuentas individuales, su estimación indica que éstas podrían alcanzar un punto cercano al 24 por ciento del PIB en 10 años de funcionamiento del sistema y alrededor del 48 por ciento en un periodo de 20 años de operación. Teóricamente, este incremento se vería traducido en una mayor inversión en proyectos productivos y por consiguiente un incremento en el crecimiento económico del país. Sin embargo dicho estudio carece de la estimación de la tasa real de retorno de la subcuenta de vivienda y considera un escenario de bajo crecimiento.

La tendencia general sobre el impacto de la reforma en el ahorro nacional es recogida por **Mesa-Lago (2004)**⁵⁸ en un estudio para América Latina, en donde menciona que los sistemas de capitalización individual promueven una importante acumulación de fondos de pensiones, el cual definitivamente constituye una parte fundamental del ahorro nacional. En general este fondo ha aumentado en todos los países que han reformado sus sistemas de pensiones, a excepción de Argentina y Uruguay. Dicho fondo varía según las condiciones de la economía del país en cuestión, el tiempo de funcionamiento del sistema, el nivel de salarios y el rendimiento de la inversión.

El estudio de Mesa-Lago es una de las aportaciones más importantes para el análisis de la reforma al sistema de pensiones, pero cabe destacar que éste no incluye el costo fiscal de la transición, tomando en cuenta únicamente la acumulación en las cuentas individuales.

⁵⁸ Mesa-Lago, Carmelo (2004). "La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones". Nueva Sociedad Separatas, Nueva Sociedad, Caracas.

Capítulo 3.

El Sistema de Pensiones en Chile y México: una revisión comparativa.

3.1 EL Sistema de Pensiones en Chile

Chile es considerado como uno de los países pioneros en Seguridad Social en América Latina, al implementar en 1924 un sistema de atención a la salud y seguridad social como integral, general y obligatoria. Este modelo instaurado en Chile, fue evolucionando con el paso del tiempo, desde una perspectiva igualitaria enfocada desde el gobierno de Salvador Allende, hasta una tendencia hacia la privatización, con el Régimen de Augusto Pinochet.

La Constitución de 1925, estableció como garantía constitucional “La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social especialmente en lo que se refiere a la habitación sana y a las condiciones de un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia” agregando que “es deber del estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país”.⁵⁹

El modelo de seguridad chileno nació con una base ideológica de apoyo intergeneracional con la participación de tres actores en su funcionamiento: el trabajador, el patrón o empleador y el Gobierno, con una estructura complicada que operaba más de 30 distintos sistemas de pensiones y que manejaba diferentes seguros tales como: la cobertura de los riesgos de la pérdida total o parcial involuntaria de las capacidades de trabajo individual, la muerte del jefe de familia o cesantía involuntaria, así como la atención médica preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidentes.

Este sistema que ha servido de modelo para muchos países ha ido evolucionando con el paso del tiempo, en un inicio la aparición de este modelo fue en forma gradual y fragmentada, su establecimiento consistió en la implementación de una serie de subsistemas que cubrían a ciertos grupos ocupacionales, y que, fueron integrando cada vez a más sectores sociales con más prestaciones y apoyos. Esta concepción fue apoyada desde el Estado con legislación presupuestaria y jurídica hacia estos subsistemas autónomos e independientes. “El proceso de aparición de los subsistemas fue aproximadamente como sigue: primero fuerzas armadas, empleados públicos y maestros; después, empleados y obreros del transporte, energía, banca, comunicaciones y otros servicios públicos; más tarde, la masa de empleados y obreros urbanos; y por último, trabajadores agrícolas y por cuenta propia, pequeños granjeros, patronos y servidores domésticos”.⁶⁰

La base del sistema chileno de seguridad social se fundó en las Cajas de Previsión, las cuales se encargaban de recaudar las aportaciones de los trabajadores, así como de otorgar los beneficios del sistema. “Existían tres grandes sistemas de cobertura: trabajadores manuales, trabajadores asalariados y empleados públicos, diversificando la cobertura por la categoría del trabajador y

⁵⁹ CISS. *La seguridad social en Chile, México, 1993, Serie Monográficas I, p.6.*

⁶⁰ CEPAL, *Desarrollo de la seguridad social en América Latina, Santiago de Chile, 1988 p. 5*

por la actividad desempeñada, pero debido a la multiplicidad de subsistemas encargados de este tema, hacia 1979 existían 32 Cajas de Previsión, con aproximadamente cien regímenes previsionales diferentes, aunque el 95% de los trabajadores cotizaban en las tres más importantes: el Servicio de Seguro Social (65%), la Caja de Previsión de Empleados Particulares (18%) y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (12%).⁶¹

Esta diversidad de operación de la seguridad social en Chile, se vio reflejada en la segmentación de la cobertura y beneficios del sistema, existiendo grupos reducidos con prestaciones privilegiadas y la mayoría de la población con acceso a subsistemas más pobres y con menores beneficios. Por otro lado las aportaciones también reflejaron una marcada diferencia, por ejemplo, aquellos grupos más cercanos al poder público y que basaron sus demandas en la presión social, pudieron obtener beneficios tales como la posibilidad de retiro a los 42 años y la atención y cobertura más temprana y completa, así como prestaciones más generosas y financiamientos más ventajosos.

Hasta antes de la reforma al sistema chileno de pensiones, la institución encargada de operar lo referente a las contribuciones y pago de pensiones era el Instituto Nacional de Previsión (INP), el cual agrupaba a las diferentes cajas de previsión, con la diversidad de seguros con los que contaban los trabajadores chilenos. En la actualidad el Instituto Nacional de Previsión continúa existiendo, debido a que con la entrada de la reforma al sistema de pensiones, el gobierno chileno dio la opción a los trabajadores de incorporarse al nuevo sistema o mantenerse en el antiguo, además opera el llamado “bono de reconocimiento”, el cual analizaremos más adelante.

En la evolución del sistema de seguridad social en Chile, se distinguen cuatro periodos de cambios estructurales que se efectuaron a raíz de las necesidades de cobertura y alcance del sistema de pensiones. En primer lugar podemos indicar el inicio de acciones por implementar un mecanismo de beneficencia pública, principalmente en el acceso a la salud y atención hospitalaria de los más pobres, con una participación estatal muy reducida. En segundo lugar podemos ubicar los cambios realizados entre 1924 y 1925, que fueron caracterizadas por el surgimiento de instituciones cuya función se basó en la implementación de seguros sociales enfocados a los trabajadores asalariados, en tercer lugar se ubica la absorción de la complejidad de sistemas de seguro social que proveían las Cajas de Previsión Social en 1974, y por último la reforma que permitió pasar hacia la administración privada el fondo de ahorro de los trabajadores chilenos y la fusión en el Instituto de Normalización Provisional de todas las instituciones encargadas de la seguridad social en Chile.

⁶¹ Morales Ramírez María Ascensión, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005.

Servicio de Seguro Social (SSS).- Este régimen cubría a los obreros, trabajadores asalariados y algunos grupos de trabajadores independientes, cuyos requisitos más importantes radicaban en la edad 60 años para mujeres y 65 para hombres, así como haber cotizado un mínimo de 800 semanas, es decir cerca de 15 años.

Se encuentra en la Ley N° 10.383, reglamentada por el DS N° 615, de 1956, de Previsión Social, en la cual se establece para tener derecho a pensiones lo siguiente (Caja N° 9):

- **Vejez:** Pueden pensionarse por vejez los varones mayores de 65 años de edad y que registren a lo menos 800 semanas de imposiciones, más una densidad que no sea inferior al 0.5 en el período de afiliación o bien que registre 1040 semanas de imposiciones, esto es, 20 años de cotizaciones. En el caso de las mujeres, deben haber cumplido los 60 años de edad y registrar a lo menos 520 semanas de imposiciones.
- **Invalidez:** Sin perjuicio de que la Ley N° 10.383 define en este caso expresamente lo que considera inválido absoluto, esto es, el trabajador que quede incapacitado y obtenga menos del 30% del salario habitual de un trabajador sano, el asegurado debe tener a lo menos 50 semanas de imposiciones, una densidad de 0.5 en el período de afiliación y una densidad de 0.4 en el período que determina el salario base mensual, ser menor de 65 años los varones y 60 años las mujeres, no debiendo, además, tener derecho a una pensión por accidentes del trabajo; en caso de que el trabajador reúna más de 400 semanas de imposiciones no se le exigirá densidad, requisitos que no se le exige a las aseguradas.
- **Sobrevivencia de viudez:** Se establece a favor de la cónyuge sobreviviente del causante, se requiere haber contraído matrimonio con el causante a lo menos con 6 meses de anterioridad al fallecimiento o 3 años si el causante era beneficiario de una pensión de invalidez o vejez, a lo menos que la muerte haya ocurrido por accidente o la viuda haya quedado embarazada o con hijos menores.
- **Sobrevivencia de orfandad:** Tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos del causante, menores de 18 años y los hijos inválidos de cualquier edad. En el caso de los primeros, el beneficio se extiende hasta el mes de diciembre del año en que cumplen los 24 años de edad, siempre que acrediten ser estudiantes de cursos regulares en establecimientos del Estado o reconocidos por éste.
- **Madre de hijos de filiación no matrimonial:** El artículo 24 de la Ley N° 15.386 y su Reglamento el DS N° 195, de 1965, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, regulan el derecho a pensión de montepío a la madre de

hijos de filiación no matrimonial del imponente fallecido, cumpliendo con los requisitos de haber sido soltera o viuda al momento del fallecimiento y que estuviese viviendo a expensas de éste.⁶²

“Los beneficios correspondientes a la pensión de vejez eran del 50% del salario base mensual, más 1% de dicho salario por cada 50 semanas en exceso sobre las primeras quinientas semanas, con un límite máximo de 70% del salario base mensual. La pensión de invalidez dependía del grado de ésta, representando para un trabajador declarado totalmente inválido lo mismo que la de la vejez y respecto de la invalidez parcial el 50% de la pensión de invalidez absoluta”.⁶³

3.1.1 Caja de Previsión

Las Cajas de Previsión eran instituciones públicas que otorgaban beneficios previsionales a los trabajadores afiliados a ellas. Funcionaban como seguros de previsión.

Hacia finales de 1979, previo a la reforma operaban 32 Cajas de Previsión, de las cuales destacaba las siguientes:

Cajas de Previsión de Empleados Particulares. Las disposiciones aplicables a la ex Caja de Previsión de Empleados Particulares (Caja N° 1) se encuentran contenidas en la Ley N° 10.475 y para tener derecho a pensión:

- **Vejez:** En el caso de los varones, se exige una edad mínima de 65 años y 60 en el caso de las mujeres; contar con un mínimo de 10 años de cotizaciones y ser imponente activo a la fecha de solicitar el beneficio o que haya cumplido la edad dentro de los 2 años siguientes a la fecha en que cesan en servicio o se verifica la última cotización.
- **Invalidez:** Para acceder a la pensión de invalidez, el trabajador debe registrar un mínimo de 3 años de cotizaciones, ser menor de 65 años si es varón y 60 años si es mujer; ser imponente activo a la fecha en que se produce la invalidez o que ésta se haya producido dentro de los dos años siguientes a la fecha en que dejó de prestar servicios o se verifica la última cotización.
- **Sobrevivencia de viudez:** Se establece a favor del cónyuge sobreviviente del causante, se requiere que el imponente registre a los menos 3 años de cotizaciones y que a la fecha de fallecimiento o dentro de los 2 años siguientes al mismo, hubiere sido pensionado o imponente

⁶² Gobierno de Chile, Instituto de Previsión Social.

⁶³ Morales Ramírez María Ascención, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005

activo. También tiene derecho el marido inválido sobreviviente, cuya incapacidad sea anterior a la fecha del fallecimiento de la causante.

- **Sobrevivencia de orfandad:** Tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos del causante, menores de 18 años y los hijos inválidos de cualquier edad. En el caso de los primeros, el beneficio se extiende hasta los 25 años de edad siempre que acrediten ser estudiantes de cursos regulares en establecimientos del Estado o reconocidos por éste.
- **Madre de hijos de filiación no matrimonial:** El artículo 24 de la Ley N° 15.386 y su Reglamento el DS N° 195, de 1965, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, regulan el derecho a pensión de montepío a la madre de hijos de filiación no matrimonial de imponente fallecido, cumpliendo con los requisitos de haber sido soltera o viuda al momento del fallecimiento y de haber vivido a expensas de éste.
- **Otros beneficios:** Existen beneficios que se conceden comunes a todos los regímenes, tales como, Subsidio de Cesantía y Asignación Familiar, ambos establecido en el DFL N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Asignación por Muerte del DFL N° 90, de 1978 (cuyo valor es \$263.091 pesos chilenos), de igual Ministerio y Continuidad de la Previsión Ley N° 10.986.
 - Liberación de imposiciones que es aproximadamente un 7.75% y tienen derecho los trabajadores que al cumplir 40 años de servicios computables continúen trabajando y coticen a la ex Caja.
 - Bonificación artículo 19 de la Ley N° 15.386, para aquellos imponente que reuniendo los requisitos para acogerse a jubilación con sueldo íntegro, continúan trabajando y cotizando en la ex Caja y se bonifica desde un 5% del sueldo imponible con un tope del 25%.
 - Desahucio: Artículo 38 de la Ley N° 15.386, es una suma de dinero que percibe por una sola vez el trabajador cuando jubila, que al 15 de enero de 2009 ascendió a \$2.789.316.
 - Dote matrimonial
 - Imponente voluntario

Los beneficios correspondientes a la pensión de vejez eran el sueldo base multiplicado por el número de años de cotizaciones reconocidas, dividido entre 35. La pensión no podía exceder el sueldo base. La pensión por invalidez para un trabajador declarado totalmente inválido representaba el 70% del sueldo base más un 2% del mismo por cada año de servicios en exceso sobre los 20 primeros.⁶⁴

⁶⁴ Morales Ramírez María Ascensión, "La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005.

Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas. El régimen cubría a empleados de la administración pública, de instituciones dependientes del Estado; empleados de la sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Agricultura y Sociedad Nacional de Minería.

La ex Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, cuenta con dos Secciones una de los Empleados Públicos, cuya legislación orgánica se encuentra contenida en el DFL N° 1.340 bis, de 1930 y la de Periodistas, regida por la Ley N° 10.621 y otras disposiciones complementarias. Sin perjuicio de que las disposiciones legales mencionadas, regulan en forma general las prestaciones, existen otras que regulan algunas variantes en los beneficios, en consideración al tipo de trabajo o función que se desarrolle. (Caja N°13)

- **Vejez:** En el caso de los varones, se exige una edad mínima de 65 años y 60 en el caso de las mujeres; contar con un mínimo de 10 años de cotizaciones y ser imponente activo a la fecha de solicitar el beneficio con un mínimo de 1 año de afiliación efectiva, inmediatamente anterior a la fecha inicial de pensión.
- **Por expiración obligada de funciones:** Es la pensión a que tienen derecho los trabajadores de la Administración del Estado centralizada o descentralizada, del Poder Judicial y del Congreso Nacional, que teniendo 20 o más años de servicios o de imposiciones deban abandonar su cargo por término del respectivo período legal, por supresión del empleo o por renuncia no voluntaria, siempre que no sea por calificación insuficiente o por medida disciplinaria.
- **Invalidez:** Para acceder a la pensión de invalidez, el trabajador debe registrar un mínimo de 10 años de cotizaciones o servicios computables, ser menor de 65 años si es varón y 60 años si es mujer; ser imponente activo a la fecha en que se produce la invalidez; ser declarado inválido física o mentalmente por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN).
- **Sobrevivencia de viudez:** Se establece a favor del cónyuge sobreviviente del causante o del cónyuge sobreviviente inválido, no siendo necesario que haya vivido a expensas de su mujer. Se requiere a lo menos 3 años de cotizaciones y que a la fecha de fallecimiento el causante hubiere sido pensionado o imponente activo.
- **Sobrevivencia de orfandad:** Tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos del causante, menores de 18 años y los hijos inválidos de cualquier edad. En el caso de los primeros, el beneficio se extiende hasta que cumplen los 25 años de edad, siempre que acrediten ser estudiantes de cursos regulares en establecimientos del Estado o reconocidos por éste.

- **Madre de hijos de filiación no matrimonial:** El artículo 24 de la Ley N° 15.386 y su Reglamento el DS N° 195, de 1965, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, regulan el derecho a pensión de montepío a la madre de hijos de filiación no matrimonial de imponente fallecido, cumpliendo con los requisitos de haber sido soltera o viuda al momento del fallecimiento y de haber vivido a expensas de éste.
- **Otros beneficios:** Existen beneficios que conceden comunes a todo los regímenes, tales como, Subsidio de Cesantía y Asignación Familiar, ambos establecido en el DFL N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Asignación por Muerte del DFL N° 90, de 1978, de igual Ministerio y Continuidad de la Previsión Ley N° 10.986.
 - Bonificación artículo 19 de la Ley N° 15.386, para aquellos imponentes que reuniendo los requisitos para acogerse a jubilación con sueldo íntegro, continúan trabajando y cotizando en la ex Caja y se bonifica desde un 5% del sueldo imponible con un tope del 25%.
 - Rebaja de imposiciones, artículo 14 del DFL N° 1340 bis, de 1930.
 - Seguro de Vida, artículos 20, y 29 al 35 del DFL N° 1340 bis, de 1930.
 - Desahucios Instituciones Semi-fiscales, DFL N° 2, de 1970.
 - Desahucio Fiscal DFL N° 338, de 1960 artículo 389.
 - Imponente voluntario
 - Dote Matrimonial
 - Re jubilación con 6 años de nuevas imposiciones.

Las aportaciones a este régimen no sólo se hacían por parte de las instituciones y los trabajadores, sino que existían contribuciones de la sociedad a través de impuestos especiales, pero debido a la existencia de múltiples subsistemas, el cálculo de las pensiones se realizaba de forma diferenciada, en unos casos se tomaban en cuenta los sueldos percibidos durante los últimos 5 años y en otros sólo los últimos 3 años.

3.2 Sistema de Pensiones en México

El marco jurídico del sistema de pensiones en nuestro país se encuentra regulado, en primer término está la Constitución como norma fundamental. En el artículo 123 apartado "A", fracción XXIX que establece: " Es de utilidad pública la ley del seguro social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores.

El sistema de pensiones en México es un tema que ha causado polémico por el impacto que éste tiene en los trabajadores y en las finanzas públicas, particularmente a raíz de la reforma que entró en vigor en julio de 1997, con la cual se modificó la estructura operacional integral de todo el sistema.

Los constantes periodos de crisis económica que se han vivido en México, afectaron directamente las finanzas del IMSS, por lo cual en 1995 inicia un proceso de análisis sobre la viabilidad financiera del Instituto, concluyendo con la aprobación de una nueva ley en 1996 que modificó el sistema de pensiones, buscando la sustentabilidad financiera a mediano y largo plazo.

En el caso de los trabajadores del Estado los antecedentes de un sistema de pensiones dirigidos hacia ellos se remontan a la promulgación de la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, el 12 de agosto de 1925. “La finalidad de la Ley era estructurar un sistema en virtud del cual, el propio trabajador, con la ayuda del estado, contribuyera a la formación de un fondo sobre el cual gravitaría el otorgamiento de pensiones y préstamos hipotecarios”.⁶⁵

En 1993 se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) como una prestación adicional, sin sustituir el régimen del ISSSTE. Con la implementación del SAR se sustituye el antiguo sistema de Reparto, en el cual los trabajadores en activo financiaban las pensiones de los retirados, para dar entrada al sistema en el que cada trabajador financiaba su propia pensión. Esta concepción buscaba fomentar el ahorro interno, pero sobre todo mejorar e incrementar los fondos de pensiones, para de esta manera sanear las finanzas de las instituciones públicas encargadas de la Seguridad Social.

Al inicio de este sistema se aseguró el mejor de los escenarios, destacando la posibilidad de financiar las pensiones de los trabajadores retirados en el futuro sin lastimar más las finanzas públicas.

En el caso del IMSS, la creación del SAR constituía un seguro complementario al de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM), bajo el cual el patrón abría una cuenta individual por cada trabajador, aportando los fondos para el retiro, los cuales serían administrados por instituciones dedicadas únicamente a este ramo, denominadas Administradoras de Fondo para el Retiro (AFORE).

3.2.1 Estructura del Antiguo Sistema de Pensiones en México

El sistema de pensiones y jubilaciones en México que operó hasta antes de la reforma de 1995, fue denominado como Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) en 1944, operado desde el Instituto Mexicano del

⁶⁵ Portal ISSSTE www.issste.gob.mx

Seguro Social, que en los últimos años funcionó con un sistema de beneficios definidos.

Este seguro mantuvo una cobertura de los trabajadores registrados en el sector privado, además de aquellos independientes que voluntariamente decidieron inscribirse a este sistema, así como a las familias de ambos casos.

“La funcionalidad con la que operó el seguro de IVCM, constituyó una participación tripartita de patrones, trabajadores y estado, para conformar los fondos de pensiones, bajo una distribución de 70%, 25% y 5% respectivamente, representando la aportación total del 8.5% del salario base de cotización (SBC)- que era el salario contractual más otros pagos, con un límite de 10 veces el salario mínimo en 1996. Esta aportación total se distribuía de la siguiente manera: invalidez y muerte 3%, servicios médicos para pensionados 1.5%, gastos administrativos 0.6% y prestaciones sociales 0.4%. En el caso de los trabajadores con salarios mínimos, el patrón se encargaba de cubrir las aportaciones”.⁶⁶

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

Los beneficios correspondientes a las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada dependían del número de semanas cotizadas superiores a las 500 requeridas. Para las pensiones de invalidez, el criterio utilizado se basó en el grado de invalidez determinada por el IMSS. Para los casos de invalidez total, el beneficio significaba el 70% del último salario base del trabajador. Los pagos se calculaban de acuerdo al promedio de los salarios base de los últimos cinco años entre el salario mínimo existente.

Todos los trabajadores inscritos en este sistema tenían derecho a la atención médica para ellos y sus familias, además de contar con una pensión mínima garantizada, la cual estaba en función del salario mínimo, y para la cual se requerían 500 semanas de cotización.

El cálculo para el pago de las pensiones, hecho en base a una fórmula que beneficiaba a los trabajadores ubicados en la parte más baja de la escala de salarios era realizada, en base al salario base de los últimos cinco años cotizados, más un porcentaje extra por cada año cotizado a partir del décimo año. Al aumentar los salarios, el porcentaje de la pensión base se reducía. Las pensiones

⁶⁶ Morales Ramírez María Ascención, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, p. 16.

no podían exceder el salario promedio percibido por el trabajador en sus últimos cinco años.

“En este orden los trabajadores que percibían más de cinco salarios mínimos subsidiaban a los que ganaban el salario mínimo. Por otro lado los beneficios generados para el trabajador y sus familias eran proporcionalmente menores a sus contribuciones”.⁶⁷

“Las reservas debían invertirse en bonos del gobierno federal o en otros activos de emisiones altamente calificados y aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Los ingresos y egresos de cada rama del IMSS debían ser registrados en cuentas por separado. Los recursos obtenidos en cierta rama, debían usarse únicamente para cubrir los gastos correspondientes a esa misma rama. Sin embargo, las reservas no fueron constituidas ni invertidas de acuerdo a la regulación. Los superávits del IVCM fueron usados para inversiones y cubrir déficit de otros seguros del IMSS”.⁶⁸

Para 1993 se introduce al sistema de seguridad social, un nuevo seguro, llamado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en el régimen obligatorio del IMSS, el cual sentaba las bases de las medidas futuras, al contar con una estructuración basada en cuentas individualizadas.

Los beneficios que brindaría el SAR consistía en que los trabajadores podían recibir los fondos acumulados en su cuenta individual capitalizados en un solo pago o adquiriendo una renta vitalicia en los siguientes casos:

- Al retirarse.
- Cuando reunieran los requisitos para obtener una pensión por invalidez.
- En caso de muerte.

En caso de muerte, los fondos serían entregados a los beneficiarios que el asegurado hubiera escogido. Así mismo el beneficiario podía retirar hasta el 10% del saldo en su subcuenta de retiro en los siguientes casos: a) si la invalidez parcial determinada por el IMSS duraba más del periodo que la ley contemplaba o b) en caso de desempleo. Este último sólo se aplicaba a los trabajadores cuyo saldo en la subcuenta de retiro era al menos 18 veces su última aportación y que no hubiera realizado ningún retiro al menos en los últimos cinco años.

Las aportaciones eran depositadas en las cuentas individuales manejadas por los bancos. Éstos debían remitir los recursos del SAR al Banco de México en el caso de la subcuenta de retiro y al Infonavit para la subcuenta de vivienda. Las

⁶⁷ Morales Ramírez María Ascención, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, p. 16.

⁶⁸ Sales Sarrapy Carlos, Solís Soberón Felipe y Villagomez Amezcua Alejandro, “La Reforma al Sistema de Pensiones: el caso mexicano”, Gaceta de Economía, México, año 2, núm. 4, 1997, pág. 17.

aportaciones de los patrones al SAR eran deducibles de impuestos hasta un cierto límite.

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

El órgano encargado de supervisar el funcionamiento del SAR fue creado en 1994 y llamado Comisión Nacional para el Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). En conclusión, el análisis del sistema de pensiones existente en México hasta antes de la reforma a la Ley del Seguro Social de 1995, estaba estructurado en un seguro obligatorio que cubría a los trabajadores afiliados en el sector privado y a aquellos independientes afiliados de forma voluntaria, con la característica de ser un sistema tripartita, es decir, con la participación de los patrones, trabajadores y el Estado, en la conformación de los fondos administrados por este último.

Otra característica radica en el hecho de basar su sistema en beneficios definidos, es decir el trabajador sabía y calculaba el beneficio adquirido con la pensión, más no el monto de las contribuciones necesarias para solventar estos beneficios y en la concepción solidaria de la clase trabajadora, en donde los trabajadores en activo, aportan los recursos para el sustento de los trabajadores en retiro, significando un compromiso intergeneracional.

Por otro lado los beneficios de las pensiones estaban en función de la vida activa del trabajador, con requisito de cotización en cada una de las ramas pensionarias.

Este modelo de pensiones existente en México, dirigido a la población cubierta y registrada por el IMSS operó durante cinco décadas en donde resultó la base de la seguridad social en México, además de funcionar como instrumento de cohesión social, lo que permitió, en cierto punto, mantener una estabilidad política y social del país, aunque financieramente hablando, no resultara una política eficaz, en gran medida, por la conjunción de diversos factores sociales, que representaron una fuerte carga para el sistema financiero mexicano, al presentarse constantes déficit en las cuentas públicas del IMSS, generando con esto, una descapitalización del instituto, la cual se vio reflejada, principalmente, en una falta de operatividad hacia la atención a la salud, aumentando la escases de medicamentos e instrumentos necesarios para la labor diaria, la falta de mantenimiento en el equipo médico y en la infraestructura en general y por consiguiente en el aumento del descontento social hacia la atención médica proporcionada por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es por ello que en la década de los noventa se inicia con el debate para reformar la Ley del Seguro Social y con ello permitir la existencia de las Administradoras privadas de los Fondos para el Retiro, en cuentas individualizadas y con

contribuciones definidas, hecho por el cual, no toda la sociedad estaba de acuerdo, es más, esta reforma representó un debate ríspido y prolongado entre las distintas fuerzas políticas del país, entre los que optaban por reformar el sistema, bajo la guía de la experiencia chilena, y con aquellos que no se inclinaban por esta opción y pugnaban más hacia la designación de más recursos públicos para la operatividad del IMSS.

3.3 Reforma al Sistema de Pensiones México – Chile

Los sistemas de pensiones representan una parte fundamental de la organización social y económica de un país. Su desarrollo ligado a los cambios en las estructuras demográficas y económicas, implican un estudio profundo sobre su perfeccionamiento.

A partir de la década de los ochenta, un nuevo modelo, instaurado en Chile, bajo un régimen militar no democrático, basado en la capitalización individual y otorgando un papel primordial a la iniciativa privada, marcó la pauta de las siguientes reformas a los sistemas pensionarios en América Latina. México no fue ajeno a estas transformaciones, tomó como ejemplo el caso chileno y en 1997 reformó su sistema de pensiones.

“La realidad ha mostrado que los regímenes de pensiones son parte de complejos sistemas de protección y organización social que están sujetos a un importante dinamismo. Como tales, por sus consecuencias fiscales y sociales, los mismos no pueden quedar aislados sin ser oportunamente adaptados. El tema de las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones acaparó importante atención durante los años noventa, particularmente a partir de la experiencia de reforma de Chile en 1981 y el influyente papel de los organismos multilaterales de financiamiento (en particular el Banco Mundial con su informe Envejecimiento sin crisis de 1994)”⁶⁹.

Al menos 12 países en la región han realizado reformas de carácter estructural, Chile (1981), Perú (1992), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), México y El Salvador (1997), Bolivia (1998), Costa Rica y Nicaragua (2000), Ecuador (2001) y República Dominicana (2003), es decir aquellas que no sólo cambian el régimen de financiamiento al introducir total o parcialmente cotizaciones definidas, sino que también incluyen la administración privada de los fondos de pensiones. Todas estas reformas también incluían reformas consideradas como paramétricas, es decir, aquellas que mejoran la viabilidad financiera de los sistemas a través de cambios en las condiciones de adquisición para las prestaciones (como las edades de retiro) o en los parámetros financieros (como las tasas de cotización).

⁶⁹ Bertranou, Fabio M. *Reformas al Sistema de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes*, OIT, 2004.

En otros países, de acuerdo con el criterio anterior, las reformas no alcanzan a caracterizarse como estructurales, sin embargo, introdujeron importantes cambios que involucraron un vital proceso de negociación entre actores sociales demandando un intenso ejercicio de economía política.

Las reformas estructurales o bien eliminaron totalmente el sistema público general y lo substituyeron completamente por uno privado o redujeron los asegurados en el sistema público en una minoría. Administradoras privadas gestionan el programa de vejez y contratan con compañías de seguros comerciales que se hacen cargo de los riesgos de invalidez y sobrevivientes.

En el modelo sustitutivo el sistema público se cerró, completamente como en Bolivia y México, en donde el estado se hizo cargo del pago de las pensiones públicas, o parcialmente como en Chile, El Salvador y República Dominicana, donde subsistió un remanente del sector público que fue puesto bajo un solo gestor, por ejemplo, el Instituto de Normalización Previsional en Chile. En el modelo paralelo, el sistema público continuó abierto, como en Colombia, y se concentró en un solo gestor: el Instituto de Seguros Sociales de Colombia, por ejemplo. Por último los modelos mixtos (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Uruguay), la administración pilar continúa en el seguro social; Argentina es un caso especial porque los asegurados pueden escoger entre el sistema público y el sistema mixto.

A nivel mundial existe consenso sobre los objetivos que busca el sistema de pensiones, el cual a nivel individual se enfoca en la búsqueda de un ingreso que permita la subsistencia en los casos de pérdida de la capacidad para generar ingresos por sí mismos y a nivel global o desde el punto de vista gubernamental, se busca el combate a la pobreza y una mayor distribución de los ingresos.

“El paradigma de reforma prevaleciente en la región ha seguido las recomendaciones del multipillarismo, es decir, reestructurar el sistema de pensiones en pilares que persigan distintos objetivos. Un primer pilar que asegure el alivio de la pobreza y cierto nivel de redistribución, y un segundo pilar que cumpla la función de seguro y ahorro con el objeto de garantizar una suavización del consumo a través del logro de pensiones con una adecuada tasa de sustitución de los ingresos laborales”.⁷⁰

Las reformas más recientes han incorporado modificaciones sustanciales al funcionamiento de sus sistemas de pensiones, centrando su atención en las metas que buscan lograr cumplir, tales como la ampliación de la cobertura, la sostenibilidad financiera y el desarrollo del mercado de capitales.

⁷⁰ Bertranou, Fabio M. “Reformas al Sistema de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes, OIT, 2004.

Uno de los mayores cambios fue la incorporación del sector privado en la administración de los fondos de las pensiones, con esta incorporación, el Mercado de Capitales y Seguros, mantiene un impacto relevante en su desarrollo. Pero es muy importante recordar la jerarquización de los objetivos de las reformas a los sistemas de pensiones, en el sentido de priorizar las metas sociales por encima de los beneficios de los Mercados de Capitales.

Por otro lado las reformas que se han emprendido han buscado hacer más eficiente y sostenible el tema de las pensiones en el mundo, recordando como parte fundamental de este tema al Mercado Laboral, desde el cual se basa el sistema de pensiones, pero es ahí en donde surgen los primeros problemas para este sistema, ya que la población con una relación laboral directa, es decir, asalariados, representan la cobertura directa, por el hecho del pago de las respectivas cuotas, pero dejan a un lado a un sector en constante crecimiento, el sector informal, el cual además de no pagar los impuestos correspondientes, quedan excluidos de la cobertura de seguridad social, quedando a expensas sólo de los programas sociales gubernamentales, que en la mayoría de las veces son de carácter asistencial.

América Latina lidera el mundo en desarrollo en lo relacionado con la reforma de pensiones. Chile inició el proceso en 1981 con su profunda reforma en este ámbito. Desde principios de los años noventa, la reforma chilena ha sido un modelo no sólo para otros nueve países de la región, sino para varios Estados fuera de Latinoamérica, incluyendo algunos países de la OCDE. Entre los grandes países de América Latina, Brasil es el único que no ha realizado una reforma similar.

Las reformas integraron la mayoría de los programas que antes estaban separados, excepto las fuerzas armadas en todos los países. Estas reformas eliminaron el monopolio centralizado público en la administración, y lo sustituyeron por un sistema descentralizado con administradoras privadas que compiten entre sí, teniendo el asegurado la propiedad de la cuenta individual.

De una y otra forma, el proceso de Reforma al Sistema de Pensiones que emprendieron en el mundo, tuvo como mayor soporte el garantizar el abasto del pago de pensiones en el futuro, como lo mencionamos, Chile fue el pionero en implementar una reforma de tipo estructural, que involucró al sector privado en el manejo de los fondos de las pensiones en 1989, a partir de ahí diversas naciones han llevado a cabo profundos análisis en sus propios sistemas pensionarios, basándose en la experiencia chilena, que para muchos logró superar las difíciles condiciones financieras por el pago de las pensiones, pero que para muchos otros no alcanzó a solucionar el problema de la pobreza y la falta de redistribución de los ingresos, es decir, no atribuyen a estas reformas cambios sustanciales en el nivel de vida de los individuos, y al contrario critican la falta de aseguramiento de una pensión digna para los trabajadores.

A continuación analizaremos las reformas al sistema de pensiones de Chile y México, realizando un análisis comparativo de los métodos y razones que sustentaron la puesta en marcha de proyectos de reformas, considerando a Chile como pionero y a México como país intermedio en el estructuración de la reforma al sistema de pensiones.

3.3.1 Caso Chile

A partir de 1950 el tema de las pensiones cobró relevancia en numerosos estudiosos chilenos, a tal grado que el gobierno en turno aprobó la creación de una Comisión para impulsar una reforma previsional, misma que no tuvo resultados importantes hasta 1960, año en que fue creada la Comisión de Estudios de la Seguridad Social, encargada de realizar un diagnóstico de los diferentes regímenes e instituciones chilenas.

El diagnóstico concluyó en 1964 señalando que “el sistema de pensiones estaba condenado a desplomarse por injusto, oligárquico, discriminatorio y por ser ineficazmente oneroso, tanto para los trabajadores como para la producción nacional”.⁷¹

Para 1973 se publica el documento denominado “Políticas de Desarrollo”, mejor conocido como “Ladrillo” el cual fue un estudio realizado por profesores de Economía de la Universidad Católica de Chile, en donde se fundamentaron las bases de la política económica del Gobierno militar chileno. Este documento fue la base para la conceptualización y fundamento operativo de la reforma que años más tarde se presentaría al sistema de pensiones, para evolucionar hacia la capitalización individual.

Para 1974 se llevó el primer indicio de una reforma al sistema de pensiones chileno, estableciendo cambios importantes en la funcionalidad y operatividad de sus prestaciones, principalmente el cambio se produjo en la uniformidad de los requisitos y beneficios de las prestaciones, es decir dejar a un lado la multiplicidad de subsistemas y desarrollar un sistema general de subsidios de cesantía que permitiera la mejor atención a los pensionarios.

Se unificaron las pensiones mínimas de cada caja de previsión aplicándose requisitos uniformes para el acceso a la pensión por vejez, disminuyéndose las tasas de cotización de los asegurados y fijándose como rango de edad para acceder a la pensión 60 años en mujeres y 65 en hombres, salvo algunos trabajadores que pudieron retirarse a edad más temprana por la antigüedad en los regímenes pasados. Este proceso se inició con la difusión de un documento

⁷¹ Morales Ramírez María Ascensión, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, p. 47

denominado Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Nuevo Sistema de Seguridad Social.

Cabe mencionar que esta reforma consistió en uniformar los requisitos y aspectos básicos del sistema, pero no logró unificar las Cajas de Previsión, en sí, siguieron existiendo diversos regímenes de pensiones establecidos en las 32 Cajas de Previsión, es decir, no se unificó el sistema en uno sólo.

Durante la década de 1960 y 1970, Chile experimentó una difícil situación en materia de provisión de pensiones, la uniformidad en los requisitos y en el tipo de prestaciones sociales realizada en 1974, no resultó suficiente para allanar el camino de las pensiones.

Debido a la crisis económica chilena a raíz del Golpe de Estado de 1973 y a la inestabilidad política, social y económica precedentes de este hecho, se presentaron diferentes concepciones con respecto al tema de las pensiones, sobre todo en la necesidad de fundamentos de reformar el sistema en un todo, por una parte existió la postura de criticar el viejo sistema de pensiones, argumentando la falta de concepción colectivista del hombre y la sociedad, sus argumentos se basaron en cuestionar la manera en cómo pensaba el ser humano, al hecho de recibir una pensión promedio, cuando sus ingresos fueron altos y por ende las aportaciones realizadas también lo fueron, ésta es sólo un ejemplo de las críticas realizadas al sistema, en donde también se puso en duda la organización del mismo, al plantear que los desequilibrios económicos y los desajustes experimentados, fueron en gran parte, debido a la falta de solvencia para enfrentar el tema de las pensiones.

Uno de los principales argumentos para impulsar la reforma al sistema de pensiones chileno, consistió en explicar que la existencia de una multiplicidad de regímenes dentro de las 32 Cajas de Previsión originó una diferencia importante tanto en el acceso a las prestaciones como en el otorgamiento de las mismas, hecho que representó un costo muy alto para la economía en general, exhibiéndose ejemplos de gente pensionada prematuramente y de otros casos en que se recibía beneficio en más de una Caja de Previsión.

Otro punto importante que reflejó la necesidad de reformar el sistema de pensiones, radicó en la idea de la diferenciación de las necesidades y preferencias de los trabajadores, los cuales optarían por acogerse al sistema institucional sólo con una ley que obligara a la adopción de este sistema.

Por otra parte la dependencia del sistema de pensiones hacia el financiamiento del Estado resultó cada vez más constante, al resultar insuficiente el monto de las aportaciones de los trabajadores para cubrir el monto de las pensiones para los trabajadores en retiro, llegando a representar el 30% del monto total de las pensiones proveniente del financiamiento estatal.

Con una visión de libre mercado, se adujo que el mal manejo burocrático del sistema de pensiones resultaba en desequilibrios fiscales importantes, al argumentar que la existencia de entidades estatales encargadas del manejo de los recursos provenientes de las aportaciones de los trabajadores fueron creadas con la idea de que una institución pública sin fines de lucro, llevaría a cabo el manejo de estos recursos buscando el beneficio de la sociedad, olvidando, según esta idea, que cuando se maneja una masa de recursos grande, sin arriesgar el patrimonio propio, y no existiendo competencia alguna, se da la presencia de burocracia, ineficiencia y mal manejo o discrecional de los recursos públicos, es decir, implora la corrupción estatal.

Es así como en 1981 el sistema de pensiones en Chile se reforma pasando de un régimen financiado mediante el sistema de reparto con beneficios definidos y administrados por el Estado hacia un sistema de capitalización individualizada con contribuciones definidas y administración privada, pero regulada por el Estado.

“Con la publicación del Decreto Ley 3500 de 1980 se consolida en Chile una reforma definitiva a su sistema de pensiones. La reforma intenta: (i) poner fin a la concesión de pensiones por antigüedad; (ii) definir las prestaciones sobre la base de las contribuciones del beneficiario durante toda su vida y no exclusivamente de aquellas de los últimos años de cotización; (iii) promover mecanismos automáticos de ajuste de sus parámetros a cambios demográficos y económicos que lo mantengan en equilibrio actuarial; (iv) reducir la posibilidad de presiones políticas sobre el uso de los fondos, y (v) reducir el sobrecargo de tareas administrativas”.⁷²

De esta forma la base teórica para la implementación del nuevo sistema se basó en la idea de que cada trabajador se preocupara por su propia previsión, tal que, el estado obligaría a los trabajadores a realizar un ahorro mínimo cada mes, pudiendo incrementar el monto de lo ahorrado con aportaciones voluntarias para alcanzar una pensión con beneficios mayores, de esta forma el trabajador estaría en condiciones de libertad de elección para definir su pensión, caso adicional resulta el monto de la misma, la cual ahora resultaría en función del esfuerzo realizado por el trabajador durante la vida laboral, argumentando como factor positivo el hecho de que era preferible fijar el porcentaje de la cotización que definir de antemano el monto de la pensión resultante.

“En este contexto se consideró que un sistema de capitalización individual obligatorio con contribuciones definidas, era la única opción para alterar la naturaleza del sistema de pensiones y, además, era más acorde con el sistema económico en Chile: economía de mercado”.⁷³

⁷² Uthoff, Andras. “La Reforma al Sistema de Pensiones en Chile: desafíos pendientes”. CEPAL, Santiago de Chile, 2001

⁷³ Morales Ramírez María Ascensión, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, p. 49

Esta primera parte de la capitalización individual representó el primero de tres pilares del nuevo sistema, este primer pilar, como ya lo hemos mencionado, adquirió la capitalización individual como financiamiento de las pensiones, otorgando a cada trabajador el beneficio de la elección de una administradora para el manejo de su cuenta, contando con la posibilidad de incrementar su ahorro con las aportaciones voluntarias y siendo beneficiado por el interés generado por la inversión en el mercado de capitales otorgado por la administradora en cuestión. Sin embargo el sistema de pensiones chileno no se limita al sistema de capitalización individual administrado por entidades privadas. “Contiene otros regímenes de prestaciones no contributivas, como las pensiones asistenciales para ancianos e inválidos carentes de recursos, y las garantías para aquellos que luego de cumplir ciertos requisitos no alcanzan a acumular un fondo suficiente para financiar una pensión mínima”.⁷⁴

Bajo estas condiciones, se adoptaron las siguientes decisiones para la funcionalidad del nuevo sistema:

- Sustitutivo.- que no fuera adicional o complementario al sistema vigente, sino que lo sustituyera, para financiar a menor costo mayores beneficios. Al cerrarse el antiguo sistema, se evitaría la duplicidad de costos de administración que resultaría de la operación simultánea y permanente de dos regímenes de pensiones, con sus respectivos aparatos de administración y control.
- Administración privada.- se consideró que era la forma más adecuada de promover mayor eficiencia y garantizar la maximización de las pensiones. De esta forma no será necesario canalizar recursos fiscales a la administración del sistema.
- Subsidiariedad del Estado.- para el financiamiento de beneficios a favor de quienes carecieran realmente de capacidad para solventarlos por sí solos.
- Competitivo. Que promoviera de un modo sistemático la eficiencia y el servicio.
- Sistema único y no discriminador. El nuevo sistema otorgaría los mismos beneficios a todos los trabajadores, independientemente de su actividad específica o del sector económico en que laboraban.
- Especialización en beneficios. Se limitará únicamente a las pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, dejando a un lado el resto de los programas de seguridad social y se fijaría un giro exclusivo a las instituciones administradoras de los fondos, a efecto de garantizar la eficiencia administrativa del sistema.

⁷⁴ Uthoff, Andras. “La Reforma al Sistema de Pensiones en Chile: desafíos pendientes”. CEPAL, Santiago de Chile, 2001

- Separación de las administradoras y los fondos de pensiones. La separación patrimonial del fondo de pensiones respecto a la administradora, permitiría que la rentabilidad de éstos fuera el resultado del proceso de inversión y no del negocio de administración.
- Seguros para el financiamiento de pensiones de invalidez y sobrevivencia (viudez y orfandad). Se optó por un seguro colectivo con reservas financieras, porque la opción de seguro individual, resultaba muy oneroso al trabajador.

Es de esta forma que en 1980 es publicado el Decreto Ley 3500, en el cual se establece el Nuevo Sistema de Seguridad Social para Chile, en donde se opta por la administración privada de los fondos las pensiones sin vínculo con los afiliados, elimina la garantía absoluta de rentabilidad y define el rol subsidiario del Estado en materia de pensiones. Excluye a las Fuerzas Armadas del nuevo sistema, lo hace obligatorio sólo para los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo, en calidad de empleados y voluntario para los trabajadores independientes, optativo para los afiliados al antiguo sistema y establece una serie de regulaciones para garantizar la fiscalización de los fondos **(Piñera, 1991)**.

Si bien el sistema de capitalización individual, sustituyó al viejo sistema basado en el reparto, esto no desapareció del todo, ya que aún se sigue pagando la pensión en dicho sistema a los trabajadores que optaron por quedar se en él. Su funcionamiento está dirigido por el Instituto de Normalización Provisional (INP), en donde se agruparon las principales Cajas de Previsión, y desde el cual, se administran los regímenes de prestaciones anteriores a la reforma.

La decisión de sustituir el antiguo sistema público de beneficios definidos, financiados mediante el reparto, y administrado por el Estado por uno de contribuciones definidas, financiado mediante la capitalización individual, y de administración privada, buscaba (a) mejorar las pensiones contributivas mediante el expediente de basarse en retornos a partir del mercado de capitales, (b) eliminar las pensiones de privilegio y reducir el efecto de futuros cambios demográficos, diseñando el cálculo de los beneficios a partir de la capitalización de las contribuciones a lo largo de toda la vida y de la expectativa de vida al jubilarse, (c) promover mayor eficiencia en la administración del sistema mediante la gestión privada de los fondos en un mercado competitivo y libertad de elección; y (d) homologar a los trabajadores y promover su movilidad laboral definiendo sus derechos a partir de sus cotizaciones individuales al sistema.

“Adicionalmente se consideró que la reforma podría consolidar mayores niveles de ahorro e inversión, y contribuir al desarrollo del mercado de capitales, al hacer disponible el ahorro previsional para su intermediación financiera”⁷⁵.

⁷⁵ Uthoff, Andras. “La Reforma al Sistema de Pensiones en Chile: desafíos pendientes”. CEPAL, Santiago de Chile, 2001

Un factor de relevancia en la toma de esta decisión radicó en el hecho de considerar un fenómeno global presente, el hecho del envejecimiento de la población, el cual implica una disminución en la tasa de trabajadores en activo que financiaban, mediante sus aportaciones, el pago de pensiones a los trabajadores en retiro, es decir, al incrementarse la masa de trabajadores pensionados y en contra parte al mantener niveles de ocupación menores al incremento de esta masa, se hacía insostenible el pago por concepto de pensiones, resultando así, una severa crisis financiera para las naciones.

3.3.1.1 Evolución Demográfica y Poblacional

El envejecimiento de la población no fue un factor determinante de los problemas de carga fiscal y solvencia financiera que afectaron en el pasado al sistema de reparto, ni se deduce de la dinámica demográfica la necesidad de reestructurarlos hacia la capitalización, como en algún momento se dio por sentado.

En Chile el grado y la velocidad del envejecimiento de la población del país simplemente no fue tal que pueda explicar históricamente una parte significativa del crecimiento del gasto o de los desequilibrios financieros del antiguo sistema de reparto.

La carga demográfica o razón de dependencia de la vejez (la población de 65 años y más entre la de 20 a 64 años) evolucionó muy lentamente durante las décadas previas a la reforma de privatización, desde un 9% en los años cincuenta hasta un 11% en la década de los ochenta.

Durante los 20 años previos a la reforma de 1981 el índice no alcanzó a aumentar siquiera un punto porcentual. Es recién a partir de la mitad de los años noventa que este cociente comienza a subir de manera significativa, incluso acelerada: actualmente se acerca al 14%, y se proyectan valores de 24% para 2025 y de 36% en 2045. “No obstante el escaso envejecimiento en tiempos pasados, sí habrá efectos de estructura demográfica sustanciales hacia futuro”.⁷⁶

El aumento continuo de la sobrevivencia hasta edades cada vez más avanzadas, hace que las expectativas que las personas nos formamos acerca de nuestra propia longevidad en determinado momento del tiempo no correspondan precisamente con lo que termina siendo la duración efectiva de nuestras vidas.

La población chilena acelerará su proceso de envejecimiento en las décadas que vienen. Las pensiones, en tanto ingreso principal para la mayoría de las personas mayores del país, son un componente importante de la protección social para este grupo de población. La capitalización de las cotizaciones implica que, en Chile, los

⁷⁶ Bravo Jorge, Bertranou Fabio, “Evolución Demográfica y Pensiones en Chile”, OIT, 2006.

fondos de pensiones están pasando a ser una parte importante y creciente del ahorro de los hogares. No obstante, es una perspectiva temporal, conviene recordar que las pensiones son sólo un componente del conjunto de transferencias públicas y privadas en la economía, y una de las distintas formas de reasignación de activos a lo largo del ciclo de vida y entre personas de diferentes edades en la población.

El progresivo envejecimiento de la población tendrá un efecto en sentido contrario, manteniendo una presión creciente sobre los recursos para financiar las responsabilidades fiscales remanentes en el área previsional.

Es importante anotar que la estructura poblacional de Chile es todavía favorable en términos de dependencia demográfica, ya que la razón de niños y personas mayores entre adultos en edades activas seguirá reduciéndose hasta el año 2015, momento en que comenzará a aumentar producto del mayor envejecimiento de la población. Esto significa que el país tiene aún la oportunidad de realizar esfuerzos adicionales para efectuar la asignación de los recursos que ayuden a suplir los déficit presentes de consumo e ingreso corrientes de todos los grupos etareos, al mismo tiempo que fortalecer la inversión social, lo que conlleva un retorno futuro tanto para los individuos como para la sociedad en su conjunto.

Los países del sudeste asiático que supieron aprovechar este “bono demográfico” cuando atravesaron similar proceso de transición demográfica, pudieron incrementar el ahorro, la inversión y el crecimiento económico, y vieron el desarrollo y su nivel de vida progresar de forma sustancial en el curso de algunas décadas.

En el caso de Chile, “mejorar el acceso a las pensiones no contributivas, seguir garantizando las mínimas y mantener o expandir algunos beneficios sociales para las personas mayores tienen una prioridad política indiscutible, que deberá complementarse con la atención a los requerimientos de otros grupos de la población, para asegurar la sostenibilidad de esas transferencias en el tiempo y contribuir a generar mejores condiciones de vida en las décadas y para las generaciones que vienen”.⁷⁷

3.3.2 Reforma al Sistema de Pensiones en México

Para mediados de la década de los noventa, se agudizó el debate en torno a la situación financiera del sistema de pensiones y jubilaciones en México, muchos fueron los críticos que expusieron la necesidad de transitar a un sistema de pensiones menos caro para la federación, argumentando entre otras cosas: a) inviabilidad financiera del antiguo sistema de pensiones IVCM, debido entre otras

⁷⁷ Bravo Jorge, Bertranou Fabio, “Evolución Demográfica y Pensiones en Chile”, OIT, 2006.

cosas, a la evolución demográfica de nuestra población en las últimas décadas, b) la disparidad generada entre los beneficios y los costos financieros de la seguridad social, y c) la propensión y necesidad del ahorro familiar.

Dentro de estas características, se encuentran además la creciente evasión de las responsabilidades de cotización, además de un evidente estancamiento de la economía nacional, así como un creciente nivel de desempleo tendiendo al aumento del empleo informal, que no genera impuestos ni aportaciones a la seguridad social.

Una de las argumentaciones más pronunciadas hacia la crítica del sistema de pensiones, radicó en la evolución demográfica del país, la cual ha presentado un fenómeno no sólo local sino evidente a nivel mundial, el llamado “fantasma del envejecimiento”, con una esperanza de vida en aumento, debido a las mejoras en los sistemas de salud, y por el contrario los nacimientos se han visto mermados, gracias, en gran parte, a las campañas de planificación familiar que los gobiernos emplearon décadas atrás.

Cabe resaltar y lo analizaremos a fondo más adelante, que otro punto importante en la inviabilidad financiera del IVCM es la alta evasión del pago de cuotas al sistema, con lo cual se extiende cada vez más la brecha entre cotizaciones y beneficios, ya que existe cada día más población en condiciones de pensión y menos población en condiciones de cotización. Es por ello que la relación intergeneracional no resulta eficaz en condiciones como las antes descritas.

3.3.2.1 Evolución Demográfica

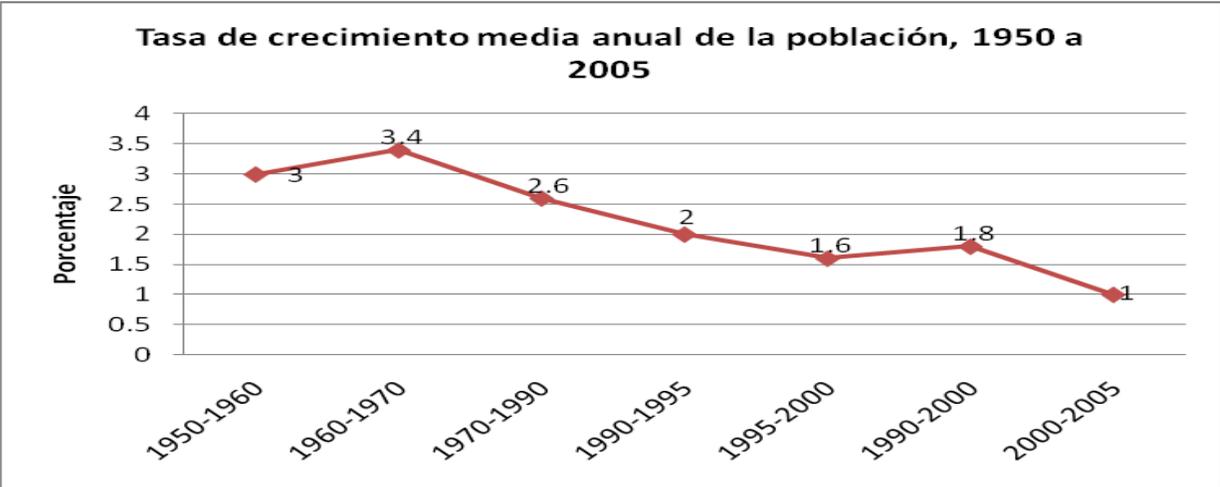
México ha presentado un cambio en la estructura demográfica del país con el paso del tiempo. A partir de los años 30 se caracteriza esta evolución por el descenso de la mortalidad que en combinación con una elevada tasa de natalidad trae consigo un incremento sustancial de la población. Las características que han propiciado estas condiciones radican en el mejoramiento del sistema de salud.

Para 1960 la tasa de natalidad registraba 46 nacimientos por cada 1000 habitantes, para 1990 este indicador descendió a 28.8 nacimientos, mientras que para el año 2000 se registraron 24.5 nacimientos, hoy en día en 2010 se ha proyectado 17.8 nacimientos por cada 1000 habitantes. Se estima que en 2050 se tengan 11 nacimientos por cada 1000 habitantes, mientras que en el rubro de defunciones se estima que en este mismo año se registren 5.0 defunciones por cada mil habitantes.

La evolución demográfica que ha presentado nuestro país es un tema que debemos de analizar profundamente ya que ésta ha cambiado aceleradamente, mientras que entre 1960 y 1970 se registró un crecimiento del 3.4% de la

población, en el último Censo de Población y Vivienda realizado en 2005 por el INEGI, se registró una tasa de crecimiento media anual de 1% con respecto al año 2000, es decir, estamos observando una disminución en el crecimiento que mantiene la población en nuestro país, dato explicable por las diversas campañas instrumentadas a favor de la planificación familiar.

Gráfico 3.1



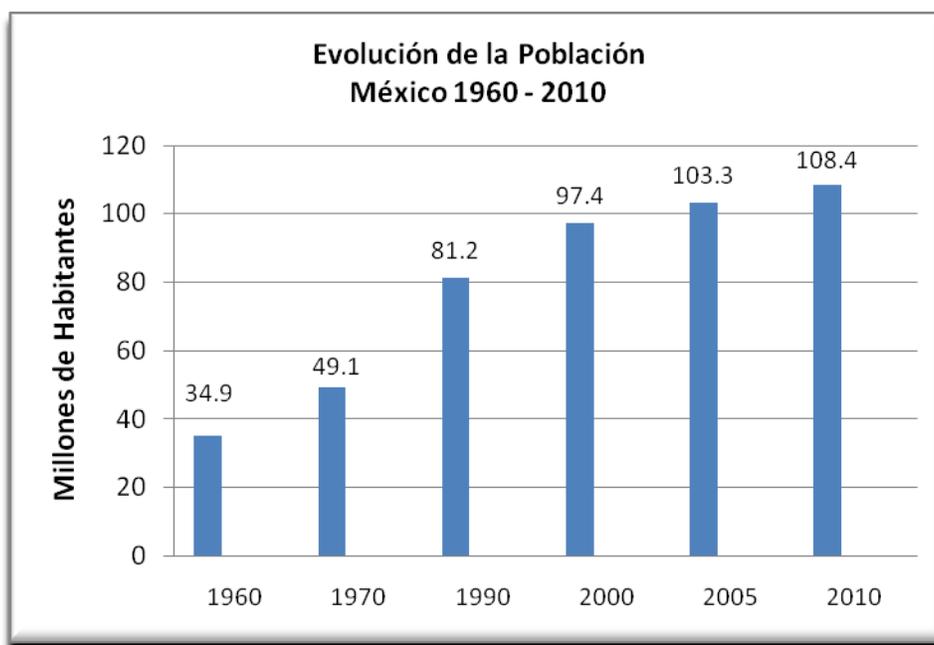
FUENTE. INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1950 - 1970, 1990-2000 y 1995-2005.

En 2010, México cuenta con una población de alrededor de 108.4 millones de personas, según proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), lo que significa un incremento de 9.9 millones con respecto a 98.4 millones en 2000 y 24.4 millones con respecto a 83.9 millones en 1990, es decir la población mexicana ha mantenido una dinámica de crecimiento constante. De acuerdo al último Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI en 2005, la población de México era de 103.3 millones de habitantes, ubicando a nuestro país en el undécimo lugar a nivel mundial de los países con mayor población.

Esta dinámica de la evolución poblacional ha representado una serie de modificaciones en las estructuras de las políticas públicas, llevándose a cabo estudios y proyectos que buscan replantear la dirección de éstas, con el fin de alcanzar la viabilidad financiera que permita el crecimiento económico y desarrollo de una nación.

Una mayor población representa mayores gastos en infraestructura social, es decir en educación, vivienda, salud, empleo, etc., es por ello que el Estado ha reformado los sistemas de pensiones y de salud pública, para con ello poder cubrir las necesidades de una sociedad en constante evolución que demanda cada vez más la atención en rubros prioritarios para la subsistencia y vida cotidiana.

Gráfico 3.2



FUENTE: Elaboración propia con datos de la CONAPO

Para 2050, según proyecciones de CONAPO, la población de México alcanzara un total de 121.8 millones de habitantes, con lo cual los servicios de salud, educativos y toda la variedad de servicios públicos prestados por el Estado se verán significativamente incrementados, razón por la cual es necesario plantear propuestas integrales que permitan la viabilidad financiera y social de la prestación de éstos servicios.

El sólo hecho del crecimiento poblacional no es por sí solo el detonante de la preocupación en el rubro de las pensiones. En nuestro país se ha buscado con el paso del tiempo cubrir a la mayor población posible con un sistema de seguridad social que les permita el acceso a los medios de salud pública existentes, entre otros beneficios. Esta característica aunada con la evolución de la tecnología ha permitido alcanzar un mayor nivel de beneficio para la población, que se traduce en el crecimiento del 4% anual que sostiene la población mayor a 65 años, lo que nos explica una esperanza de vida mayor, la cual actualmente en 2010 es de 72 años para los hombres y 77 para las mujeres, según datos del INEGI.

Este dato resulta de mayor relevancia para nuestro estudio ya que el hablar de una Reforma al Sistema de Jubilaciones y Pensiones, radica en la característica principal de la evolución de la población, es decir, nuestro país, como la mayor parte de las naciones en el mundo, está experimentando un hecho representativo de la modernidad, el fantasma del envejecimiento, con lo cual nos referimos a que

la población mayor a 65 años que está en edad del retiro laboral es cada vez más grande y en comparación con la población activa que sostiene el viejo sistema de reparto, resulta insostenible en cuestión financiera el continuar bajo este sistema.

Un aspecto importante para explicar el aumento de la esperanza de vida en los mexicanos es la disminución de la mortalidad infantil. Mientras que alrededor de 180 niños fallecían en 1930 por cada mil nacidos vivos antes del primer año de vida, en 1990 el nivel de este indicador es de 39.2 defunciones por cada mil nacidos vivos, para 2000 el indicador oscila en 19.4, para 2010 se proyecta 14.2, mientras que para 2050 el indicador registraría según proyecciones de la CONAPO 3.2 defunciones por cada mil nacidos vivos.

Otro aspecto de relevancia para el estudio de la evolución demográfica de nuestro país y el cambio en su estructura por composición de edad es la reducción de la fecundidad. En 1976 el INEGI registra un indicador de 5.7 hijos por cada mujer de entre 15 y 49 años de edad. Se estima que la fecundidad alcanzó su máximo nivel a mediados de los años sesenta cuando se registraban en promedio 7.0 hijos por mujer. Gracias a una intensa campaña sobre una política poblacional responsable y realista, aunada a los logros sociales en salud y educación permitieron disminuir la tasa de fecundidad, llegando a presentar en 1990 un nivel de 3.4 hijos por cada mujer, mientras que para 2010 la estimación es de 2.1.

La promoción de la planificación familiar en conjunto con la difusión y orientación sobre los métodos anticonceptivos, han sido aspectos que permitieron registrar menores niveles de fecundidad, según datos del INEGI en 1976 el 89% de las mujeres mexicanas conocían al menos un método anticonceptivo, mientras que en 1997 la cifra es de 96.6% de las mujeres mexicanas en edad fértil. Aún así en 2008 sólo el 71% de las mujeres unidas en edad fértil hacen uso de algún método anticonceptivo en nuestro país, mientras que en China el porcentaje se encuentra en 90% de las mujeres de ese país. Este es un dato que nos muestra con claridad la necesidad de una orientación real y responsable sobre el uso de los métodos anticonceptivos en nuestra población.

La dinámica evolución demográfica de nuestro país no ha estado alejada de la marcada desigualdad social. Esto está de manifiesto en la división de regiones existentes en México, aquellas que mantienen un nivel más avanzado de desarrollo han registrado menores índices de mortalidad y morbilidad, presentan una edad más tardía al momento de contraer matrimonio así como también al momento de tener su primer hijo, además de mantener la idea de la anticoncepción como medida de espaciamiento y limitación de los nacimientos. Además han incorporado la idea de una corta duración para la expansión familiar, es decir el tiempo entre el nacimiento del primer hijo y el nacimiento del último hijo.

En contraste en aquellas regiones marginadas en donde persiste la pobreza y desigualdad suelen presentarse índices mayores de mortalidad y morbilidad, así

como altas tasas de fecundidad, una edad temprana al momento de contraer matrimonio y de tener su primer hijo y una información poco difundida y entendida sobre las limitaciones de espaciamiento de los nacimientos. Desgraciadamente éstas prácticas van transfiriéndose por generaciones, persistiendo las condiciones de pobreza y desigualdad en la población de éstas regiones, que no pueden alcanzar un nivel de desarrollo equitativo con respecto al resto de la población nacional.

Este es un hecho que ha marcado aún más la brecha de la desigualdad en México, para combatir este aspecto es fundamental orientar las políticas públicas hacia una educación de calidad que permita a la población crear conciencia sobre los beneficios de una planificación familiar integral que permita a las familias alcanzar un mejor nivel de vida, mediante la coordinación de las políticas sociales con los programas de combate a la pobreza, reforzar la orientación sobre temas de sexualidad, fomentar una cultura demográfica sólida y generar la descentralización de los programas de población.

Un claro ejemplo para demostrar la explicación anterior es el nivel de esperanza de vida comparado con las tres entidades federativas con mayor desarrollo en el país y los tres estados con mayor atraso en desarrollo.

Cuadro 2.2

ESTADO	ESPERANZA DE VIDA	ESTADO	ESPERANZA DE VIDA
Distrito Federal	75.8	Oaxaca	73.9
Nuevo León	75.2	Chiapas	73.7
Jalisco	75.1	Guerrero	73.1

Fuente: INEGI

Cabe resaltar que esta comparación se realiza entre los tres estados con mayor ingreso per cápita con los tres estados cuyo ingreso es inferior en comparación nacional. ¿Qué motivos pueden explicar esta disparidad?, pues el nivel de desarrollo que han alcanzado y el acceso a oportunidades de desarrollo, así como a los servicios de salud, educación, empleo y seguridad de la población en cada uno de estos estados.

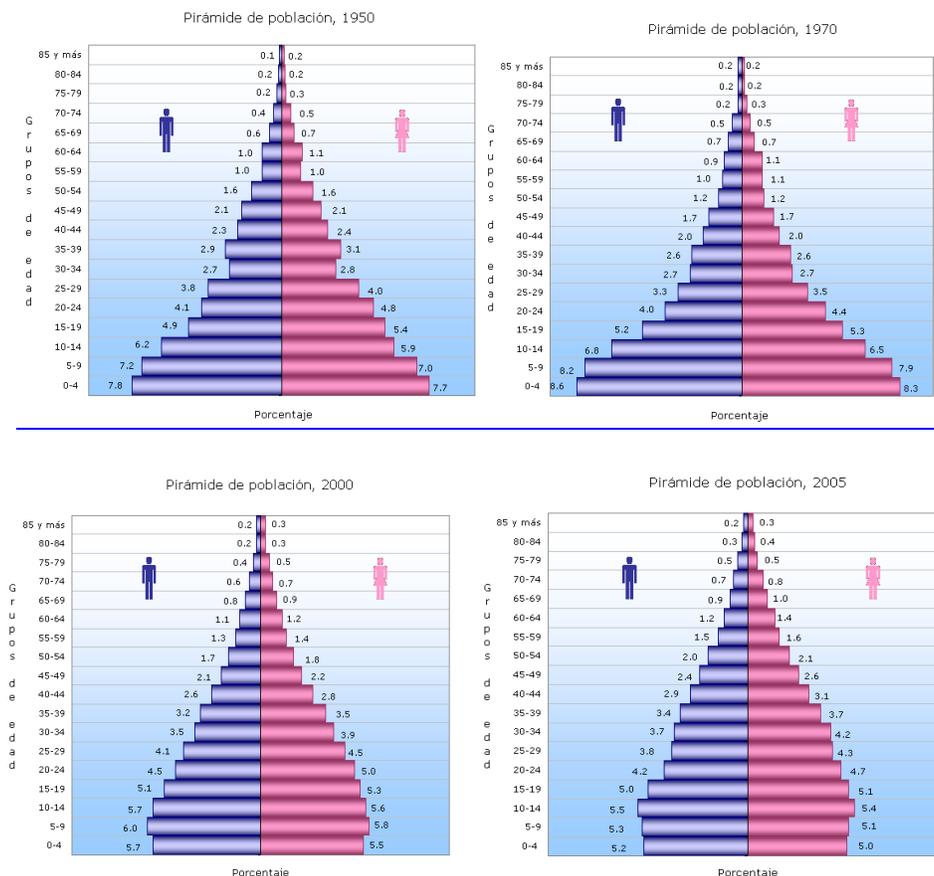
3.3.2.1.1 Evolución demográfica por Grupo de Edad

La evolución demográfica determina el crecimiento de la población, pero también marca la tendencia en la composición de los grupos de edad, por ello es que una menor tasa de mortalidad se verá reflejada en una población mayor que alcanza la edad adulta y avanzada, y la reducción en la fecundidad estrechará la base de la

pirámide poblacional, ya que al marcarse cada vez más esta tendencia los nacimientos irán disminuyendo, y por consiguiente los jóvenes en edad de trabajar serán cada vez menores en comparación con los grupos de edad avanzada ya en retiro laboral. Este proceso va traducándose en el envejecimiento de la población, ya que día a día hay menos niños y jóvenes y la población adulta y en edad avanzada refleja mayor peso en la estructura poblacional de México.

En 2010 de acuerdo con cifras de INEGI, tenemos una población de 6, 301, 103 personas mayores a 65 años, 2, 841, 126 hombres y 3, 459, 977 mujeres, para representar el 5.8% de la población total. El crecimiento de este sector de la población ha sido muy marcado, el Censo de Población y Vivienda de 2005 nos muestra que la población mayor a 65 años representa el 2.6% del total en hombres y 3.0% en las mujeres, lo cual significa un crecimiento sustancial en comparación con los datos obtenidos en 1970, los cuales representaban el 1.8% para los hombres mayores a 65 años y 1.9% con respecto a las mujeres en el mismo rango de edad.

Gráfico 2.3



FUENTE: INEGI

La evolución demográfica de la población, la desaceleración en la natalidad y la nueva distribución de población por rango de edades, han reflejado una recomposición en la magnitud y perfiles de demanda de ciertos bienes y servicios.

Con una población encarrilada hacia el aumento del envejecimiento, los sistemas de pensión y de salud pública se verán cada vez con mayor demanda y su reestructuración para la adaptación a la nueva realidad social será la base de la sustentabilidad y viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social, los cuales representarán la oportunidad de un crecimiento económico o del estancamiento y pérdida del acceso a oportunidades de desarrollo para nuestro país.

En términos generales podemos indicar que el IVCM se vio presionado por la dinámica poblacional de nuestro país, particularmente por los cambios en la estructura poblacional, la tasa de natalidad que se redujo y el aumento en la esperanza de vida. De acuerdo con un estudio del IMSS en 1995, la proyección del crecimiento anual de los pensionados en los siguientes veinte años sería del 5.7%, mientras que de contribuyentes alcanzaría sólo una cifra de 2.6%, razón por la cual se argumentó que esta tendencia provocaría desequilibrios fiscales y altos costos en el pago de pensiones a largo plazo.

3.3.2.2 Problemas de Financiamiento del Sistema de Pensiones IVCM (Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte)

Hemos mencionado que la característica principal del sistema de pensiones en México que operaba hasta antes de la reforma en 1995, se basó en los beneficios definidos, es decir, que los pagos de las pensiones, obedecen a beneficios ofrecidos en el pasado, provenientes de las contribuciones de los trabajadores en activo, y en esta misma línea, los beneficios futuros dependían de las contribuciones futuras.

Por otro lado se marcó un incremento sustancial en el monto de los beneficios, ya que el pago por concepto de pensiones, pasó del 40% utilizado en las cuatro décadas anteriores hasta un incremento a partir de 1990 hasta 1995 para llegar al 100% en este último año.

El IMSS estimó en 1995 como parte de los fundamentos para llevar a cabo la reforma que de continuar con esta situación y tendencia, para 2020 se tendría que fijar como contribución para el sostenimiento de los pagos de pensiones el 23.3% del SBC, así mismo, indicó, que de no incrementarse el pago de contribuciones, el déficit generado tendría que ser solventado mediante recursos fiscales.

En el reporte de 1995, el IMSS indicó también, que las aportaciones al IVCM serían insuficientes en el mediano y largo plazo para el pago de las obligaciones, debido, en gran medida, según el IMSS, por los beneficios otorgados a los

trabajadores, los cuales fueron incrementándose con el paso del tiempo, mismos que no fueron directamente proporcionales a incrementos en los niveles de contribución al sistema.

Dos ejemplos de la afirmación anterior son “la ampliación de la cobertura del sistema a las familias de los trabajadores, cuando en un principio se estableció el trabajador como único beneficiario del sistema y el aumento en el beneficio del pago de las pensiones que antes hemos mencionado de un 40% del salario mínimo en 1989 hasta llegar al 100% en 1995, mientras que las cotizaciones sólo se incrementaron en dos ocasiones: en 1991, cuando se aumentó del 6% al 7% sobre los salarios cotizables, además de un aumento anual del 0.2%, hasta llegar a 8% en 1996 y el 0.5% que se agregó en las reformas a la LSS en 1993 (correspondiendo 3% a IV y 3% al RCV), con esto, el sistema se enfrentó a un problema de fondo pues las pensiones se incrementaban periódicamente, motivo por el cual se llegó a la conclusión que para evitar una crisis de liquidez las aportaciones deberían aumentar en el 23.3% antes mencionado del salario base en 2020”.⁷⁸

En un inicio el IMSS contó con la ventaja de una baja población de beneficiarios y cotizantes, lo que le permitió generar reservas, que sin embargo, fueron utilizadas para solventar los gastos en infraestructura del propio Instituto, así como para subsanar los déficit generados en otras ramas como en la del seguro por enfermedad y maternidad, el cual operó desde sus inicios con saldos deficitarios y que nunca retribuyó el apoyo económico generado desde el IVCM, por lo consiguiente este último no contó con un respaldo que le permitiera afrontar los incrementos en los beneficios del que era requerido. Se calculó entonces, que para 1999 las contribuciones hacia el sistema serían inferiores a los beneficios obligados a dar, es decir los egresos superarían a los ingresos, y en este escenario se tendría que echar mano de las reservas, pero se tenía otro problema, éstas debían representar, según estudios del IMSS, para 1994, el 11% del PIB, mientras que la realidad marcaba sólo un 0.4% del PIB en reservas para 1995.

Otro aspecto importante que fue mencionado para criticar al antiguo sistema y reforzar la propuesta de la reforma necesaria, fue en el sentido de la pobre relación entre contribuciones y beneficios, desde el punto del cálculo para el pago de pensiones en el que se considera solo al salario promedio obtenido durante los últimos cinco años antes de la jubilación. Aquel trabajador que hubiese cotizado menos de diez años no recibía pensión alguna. Se expuso entonces, que en promedio el IMSS paga la pensión a un trabajador durante 18 años, y la pensión a la viuda en promedio 12 años, lo que nos resulta un periodo de obligación por 30 años, mientras que en lo que se refiere al tiempo de cotización sólo se tiene como promedio de contribución 20 años.

⁷⁸ Solís Soberón Fernando y Villagómez A., F. Alejandro, “Las pensiones”, la seguridad social en México, México, CIDE-FCE, 1999, pag. 125.

Además de estas condiciones, la evasión de las obligaciones de contribución, el desempleo, el aumento de la economía informal y la distribución poblacional en constante cambio, fueron efectos que llevaron consigo el deterioro de la factibilidad financiera del IVCM, razón por la cual, fue necesario el debate hacia la implementación de una reforma estructural que permitiera sostener el pago de pensiones a generaciones futuras. Pero no todos coincidían en este hecho, por ello mismo, fue necesario un intenso cabildeo entre las distintas fuerzas políticas y su aprobación no fue unánime ni total.

3.3.2.3 Desempleo

La contracción de la economía nacional y los constantes escenarios de crisis por lo que ha atravesado el país, se han traducido en un incremento gradual del nivel de desempleo de la población, hecho existente por una imperfección del mercado laboral, el subempleo estructural y la economía subterránea proveniente de la evasión de pagos, así como otras diversas actividades económicas ilegales, contribuyeron en gran medida a la baja tasa de contribución al sistema IVCM, el desempleo provoca una disminución de contribuyentes al sistema, aunque no en la misma proporción.

En este punto es necesario identificar las dos características que presenta el desempleo, si es cíclico o estructural. En el primer caso se espera que una vez que se recupere la economía, los trabajadores se reincorporen al mercado laboral, y en el segundo caso, al tratarse de un desempleo estructural, las condiciones son más difíciles, ya que la reincorporación de estos trabajadores se prolonga por más tiempo.

Las condiciones económicas de los últimos 60 años han sido caracterizadas por constantes desequilibrios macroeconómicos que se traducen en recesión y contracción de la economía, a partir de los años ochenta el crecimiento de la economía no ha sido permanente ni constante, además de no verse reflejado este crecimiento macroeconómico, en desarrollo económico, es decir a pesar que los índices macros indican un crecimiento del producto nacional, la sociedad no observa literalmente que este crecimiento se refleje en mejores condiciones de vida y acceso a oportunidades de desarrollo, pegándole de lleno al sector de la seguridad social.

“En torno a la inflación, se adujo que este factor repercutió negativamente en el monto de las pensiones, pues estas se calculaban con base en el promedio de los salarios nominales de los últimos cinco años. En este sentido aunque el trabajador mantuviera el mismo nivel de salario real en ese periodo laboral, su salario nominal era mucho menor, es decir, el salario promedio para estimar la pensión era menor que el realmente percibido en los últimos cinco años, por tanto, las pensiones se vieron reducidas al beneficio mínimo garantizado a causa de la

caída de los salarios en un 60% entre 1980 y 1994, hecho que desestimaba el pago de las aportaciones”.⁷⁹

Los salarios reales son considerados como pro cíclicos, es decir, en condiciones en que aumente el desempleo caerán los niveles de salarios, además se consideró que los trabajadores percibían la obligación de las contribuciones como una carga directo a su ingreso salarial, por lo cual se generaron tendencias a favor de la evasión, la asignación de salarios más bajos para el pago de contribuciones menores y la inclinación hacia la economía informal. El crecimiento del mercado informal y los menores salarios reales presionaron la posición financiera del IVCM.

3.3.2.4 Propensión por el Ahorro Interno

Muchos autores consideraron que la falta de tendencia de los individuos hacia el ahorro interno trajo consigo la disminución de la inversión y el aumento de la entrada de capital extranjero. El sistema IVCM, se decía, generaba distorsiones en el ahorro de los particulares y en el mercado laboral. Por ello el Estado intentó en la década de los noventa incrementar el ahorro nacional al 6% para finales de la década.

El sistema de reparto que mantenía beneficios definidos, creaban la idea en los individuos de una riqueza futura, por lo cual se incrementaba la propensión al consumo y la contracción del ahorro interno.

El sistema de reparto generaría también una redistribución de la riqueza de consumidores con mayores propensiones a ahorrar a otros con menores propensiones, lo que reforzaría el efecto negativo del ahorro. Lo mismo sucede si se supone que el ingreso es incierto ya que la posibilidad de una pensión futura reduciría el ahorro presente del consumidor. Sin embargo, el efecto negativo del ahorro puede ser contrarrestado por otros factores. Tal es el caso, de la situación del aumento aparente de los beneficios de las pensiones, dado que, estos se han rezagado respecto al aumento en el costo de la vida, esto está relacionado con el deterioro del salario real en las últimas dos décadas.

“Tomando en cuenta la conjunción del desahorro y un aumento de beneficios podrían sugerir evidencia de un efecto negativo que tendrían los planes de reparto en el ahorro privado, ya que un incremento en los beneficios y por tanto de ingresos futuros, podría provocar un efecto sustitución del ahorro voluntario por el ahorro forzoso”.⁸⁰

⁷⁹ Cerda, *op.cit.*, nota 67, p. 72

⁸⁰ Solís Soberón Fernando y Villagómez A., F. Alejandro, “Las pensiones”, *la seguridad social en México, México, CIDE-FCE, 1999, pag. 121-125.*

Estas consideraciones fueron expuestas en un debate nacional para argumentar la necesidad de reformar el sistema de pensiones mexicano, tal y como se había hecho en los ochenta en Chile, para intentar sanear las finanzas públicas e implementar un sistema que resultara factible para la sustentabilidad financiera de las pensiones. Críticas y movilizaciones fueron producto de esta intentona de renovación, pero al final fue aprobada y entró en funciones con la reforma a la LSS en 1995.

Los cambios económicos, entre los cuales se puede citar el desaceleramiento económico que hubo entre 1980 y 1995 y los financieros, muchos de los cuales resultaban del efecto de la globalización, junto con la modificación en los comportamientos demográficos constituyeron las principales razones aducidas por el gobierno para renovar en 1995 el sistema mexicano de seguridad social.

A partir de este cambio legal, la solidaridad dejó de ser el fundamento y se dio por terminado el sistema de reparto para las pensiones para los trabajadores de nuevo ingreso al sistema, dejando abierta la opción para la población asegurada hasta ese momento, de continuar bajo ese sistema o cambiar al nuevo basado en cuentas individuales de capitalización, con beneficios definidos.

La Reforma aprobada por el Congreso de la Unión en 1995 y que entró en vigor en 1997, se inscribió en un contexto de reformas estructurales a nivel mundial, las cuales buscaron restablecer los equilibrios macroeconómicos, afectados por los constantes déficit fiscales. Es una visión planteada desde los organismos internacionales encargados del manejo económico global, es decir las reformas que implementaron diversos países vienen de “sugerencias” realizadas en base a las críticas de la operación del Estado Benefactor por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, principalmente.

En la nueva Ley quedó vigente el sistema de reparto para la cobertura de los otros ramos de seguros, pero éstos también se modificaron, quedando de la siguiente manera:

- Riesgos de Trabajo.
- Enfermedad y maternidad.
- Invalidez y vida.
- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- Guarderías y prestaciones sociales.

Esta nueva Ley que entró en vigor en 1997 modificó el régimen obligatorio a la vez que incorporó las prestaciones sociales institucionales y de solidaridad social aplicables a núcleos de población marginada, rural o urbana, mediante un programa que denominó IMSS-Coplamar y después IMSS- Solidaridad financiados por el Gobierno Federal e incorporó el seguro voluntario de salud para la familia.

“La iniciativa de esta nueva ley enfrentó grandes retos, puesto que al proponer figuras novedosas en el esquema nacional de seguridad social, surgieron las inquietudes de debatir su contenido entre los diversos sectores de la población: público, privado, académico, político, obrero, patronal y social. Debe señalarse que las centrales sindicales más representativas del país admitieron la reforma, misma que aprobó el Poder Legislativo en 1995”.⁸¹

La modificación que puede considerarse como la central corresponde al sistema de pensiones cuyo manejo y administración se confió a instituciones privadas: las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORE), bajo el doble esquema del modelo de reparto para cuatro ramas del seguro del régimen obligatorio y el previsional de capitalización individual, destinado al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

“La expectativa de ahorro nacional se calculó en una cantidad superior a los 30 mil millones de nuevos pesos anuales, además de los fondos del IMSS, las cuotas para vivienda, y del SAR, lo cual representaba un incremento en el ahorro interno de 16 a 22% del Producto Interno Bruto (PIB). El IMSS estimó que sus ingresos en 1995 ascenderían a 46 mil 572 millones de nuevos pesos, con el cual se contribuiría a crear otras fuentes de trabajo”.⁸²

Una de la principales críticas que surgieron a raíz de esta reforma, se sustentó en la llamada política Neoliberal del gobierno, la cual permitiría la entrada de empresas privadas extranjeras al manejo de los fondos para el retiro de los trabajadores, si bien el IMSS indicó que seguiría siendo el Instituto el encargado de la recaudación de las cuotas, la administración de las mismas recaería totalmente en instituciones de carácter privado.

Una crítica a la funcionalidad financiera del IMSS surgió ante el hecho del desequilibrio financiero que presentó el Instituto, esto a raíz de las transferencias de los fondos de un ramo de seguros a otros, para el debido cumplimiento de las prestaciones, como ocurría con los correspondientes al IVCM para cubrir el de Enfermedades y Maternidad, mismo que originalmente fue calculado sólo para los asegurados y que más tarde se extendió a sus dependientes. La transferencia del mismo fondo para el pago de pensiones impidió crear reservas financieras.

En términos generales podemos mencionar los siguientes factores económicos que fueron utilizados como soporte para plantear la reforma al sistema de pensiones en 1995:

- Las contribuciones quedaron estancadas desde 1944 (6% del SBC) y sólo fueron aumentando gradualmente a partir de 1990 (8.5% del SBC).

⁸¹ Ruezga Antonio, *El Nuevo Derecho de las Pensiones en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.

⁸² Ruezga Antonio, *El Nuevo Derecho de las Pensiones en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.

- Las pensiones mínimas estimadas en 40% del salario mínimo se incrementaron hasta el 100% entre 1990 y 1995.
- No hubo incrementos entre contribuciones ni disminuciones en beneficios, lo cual significa que las primeras debieron aumentar para alcanzar hasta 23.3% SBC para el año 2020, o bien su costeo debía absorberse por el fisco.
- A la descapitalización contribuyeron las transferencias de un ramo de aseguramiento a otro.
- Otro factor fue el cálculo de los beneficios que sólo consideró el salario promedio obtenido en los últimos cinco años de servicios previos a la jubilación.
- La relación entre el tiempo de pago de las pensiones considerada en 30 años (18 para el jubilado y 12 para la viudez) tuvo una importante desproporción toda vez que el tiempo promedio de la cotización era de 20 años.
- Sumado a lo anterior, el número mínimo de cotizaciones exigible para obtener la pensión era de 520 cotizaciones semanales, es decir, 10 años.

La política gubernamental enfocada hacia la privatización, tomó forma con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, con el cual se realizaron cambios profundos en las políticas económicas del país, dichos cambios fortalecieron el libre mercado y la tendencia hacia el Neoliberalismo, tendencia que permaneció durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

En 1995, durante el Informe Presidencial, se indicó que el monto de las cotizaciones a finales de esa década sería menor al monto que se debía pagar por pensiones, esto debido a las transformaciones demográficas y económicas que el país atravesaba desde años atrás. Estas tendencias junto con la idea de un mayor ahorro interno y la competitividad de los fondos de las pensiones fueron la base de argumentos que utilizó el Gobierno federal para exponer la necesidad de reformar el sistema de pensiones mexicano.

Sin embargo el debate en torno a la reforma del sistema de pensiones operado por el IMSS para los trabajadores vinculados al sector laboral privado, se inició ríspidamente entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo, así como también en la sociedad en general, éste tema cobró especial atención, en gran parte por la cobertura mediática que se le dio.

Las críticas al antiguo sistema se profundizaron en base a la necesidad de adaptarse al nuevo escenario económico mundial de libre comercio y con escasa participación estatal, fundada en la idea de una mayor eficacia presupuestal y en el saneamiento de las finanzas públicas, seriamente dañadas por la corrupción e ineficacia de la administración gubernamental, pero también por el difícil panorama económico mundial, porque como es necesario recordar, la década de los noventa

fue marcada por una tendencia directa hacia la liberalización de la economía mundial y, en este sentido, organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, presionaron por llevar a cabo reformas estructurales que dieran paso a una organización liberal de la economía, que en muchos casos fueron de mayor conveniencia para los países desarrollados, los cuales una vez más, salieron con una mayor y más clara ventaja del juego económico internacional.

En el caso del sistema de pensiones, los fundamentos utilizados para argumentar la necesidad de una reforma como la que se dio, fueron legítimos y coherentes, pero, en gran parte exagerados hacia inclinar la balanza de culpas a los cambios y evoluciones de la población y economía nacional, es decir, se trató de justificar esta propuesta en el solo hecho de argumentar un peso desmedido a hechos naturales que están fuera del control gubernamental, dejando a un lado los hechos no expuestos como una alta tendencia hacia la corrupción en las instituciones gubernamentales, un decrecimiento económico y falta de desarrollo de nuestra economía que se reflejara en mayores oportunidades para nuestra sociedad.

El IMSS desde su surgimiento ha formado parte de la estructura social del Estado, permitiendo una estabilidad social que a la fecha ha sido una de las características más pronunciadas de una política pública a favor de la sociedad, pero hoy en día es necesario reflexionar sobre la administración y orientación de sus acciones, la reforma de 1997 a la LSS, representó un avance en el sentido de sanear las finanzas públicas del Estado en materia de seguridad social, el éxito o fracaso de estas iniciativas serán analizadas más adelante, pero lo que es necesario resaltar es la importancia que radica las condiciones que fueron tomadas en cuenta tanto oficial como no oficialmente por el Estado.

Cabe resaltar que sí es necesario contar con un sistema que esté a la vanguardia y actualizado con respecto a las necesidades tanto nacionales como internacionales, no podemos dejar a un lado la fuerte influencia que se tiene en México con respecto de los hechos, políticas y acciones que se lleven a cabo internacionalmente, pero todo proyecto en pro de salvaguardar la vida futura de los trabajadores será eficaz siempre y cuando existan condiciones favorables de la economía nacional, es decir, debe existir una política económica que permita la creación de empleos formales, que coticen en el IMSS y que permitan a los trabajadores contar con las prestaciones que la ley indica, alejarnos de la informalidad con políticas que permitan la inclusión de esta población hacia la formalidad, regular la obligatoriedad de las contribuciones al sistema, por la necesidad de terminar con la evasión y simulación de las obligaciones contributivas.

En conclusión todas estas condiciones son necesarias para la correcta aplicación de políticas a favor de nuestra sociedad, de forma contraria si no existe un panorama alentador en materia económica seguirá pasando lo que hasta el

momento está ocurriendo, es decir, una alta tendencia hacia la economía informal, la cual aparte de no generar el pago de las obligaciones necesarias, es la punta de lanza para otro tipo de problemas tales como: la inseguridad pública, falta de empleo, tráfico de diversos productos, entre otros.

La experiencia chilena fue analizada en este capítulo por representar éste país el pionero en América Latina en materia de seguridad social, si bien, Chile ha sido una nación que ha marcado pauta a nivel internacional, es necesario analizar a detalle las condiciones existentes para llevar a cabo dichas reformas. Hoy en día gran parte de los modelos que han sido implementados en diferentes países, se han basado en la experiencia chilena, no sólo por ser de las primeras en el mundo, sino también, por el resultado que al parecer ha sido benéfico.

Una de las diferencias importantes entre las condiciones que hay que resaltar entre el caso mexicano y el chileno es la dinámica económica de cada nación. Las profundas crisis económicas que ha presentado nuestro país han dejado marca entre otras cosas, en la insuficiencia económica de las pensiones, tema que no ha sido tomado en cuenta del todo, por el Estado.

Hoy a 13 años de la reforma a la LSS podemos analizar su funcionamiento eficaz o deficiente para los trabajadores mexicanos, exponiendo que un gran problema que marca a nuestra sociedad inmersa en este tema es la falta de conocimiento total de la estructura y organización del nuevo sistema, de las ventajas y desventajas en la elección de la Administradora de Fondos para el Retiro, del catálogo de oportunidades que se tiene para alcanzar un mayor monto de la pensión, y en las obligaciones y comisiones cobradas por la administración de los fondos de los trabajadores. Estos aspectos marcan directamente la decisión de los trabajadores y por ende, es necesario contar con una información clara y precisa del sistema de pensiones mexicano, comparado con el pionero en este tema, el chileno, para conocer las virtudes y defectos de ambos, y de esta manera conformar un proyecto que permita contar con más ventajas y beneficios para los trabajadores y que alcance un funcionamiento y solvencia económica a prueba de crisis y que garantice un nivel de vida digno para los trabajadores en retiro.

Capítulo 4

Estructura y Operación del Sistema de Pensiones Reformado

4.1 La Reforma en Chile

En la década de los ochenta se acentúa la necesidad de reformar el sistema que hasta ese momento imperaba en Chile, siendo este país el pionero en reformar su sistema de pensiones estructuralmente, para dar paso a la nueva concepción de la seguridad social basada en la capitalización individual. Ésta reforma se sustentó en el ideal de que cada individuo se preocupara por su propia previsión.

En este sentido “se obligaría a los trabajadores a hacer un esfuerzo de ahorro mínimo mes a mes, pero a la vez, instar al ahorro voluntario adicional para mejorar los beneficios que el sistema podría generar, fuera en términos de mejor pensión futura o del logro de una pensión digna antes de cumplir las edades mínimas para retirarse”.⁸³

En la década de los 80, el sistema de pensiones chileno sufrió su primera gran transformación, pasando de un sistema de reparto, a cargo de las cajas previsionales, a un sistema de cuentas de capitalización individual (pilar contributivo), a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Si bien, a partir del 82, esto fue obligatorio para todos los trabajadores dependientes, en el caso de los que ya cotizaban en las antiguas cajas el cambio fue opcional y por tanto se creó el Instituto de Normalización Previsional, el cual, hasta la fecha, se encarga de administrar aquellos cotizantes que aún quedan en algunas de estas cajas, hasta su extinción.

Adicionalmente, se incluyó la posibilidad de cotizar de manera voluntaria, una manera de aumentar los fondos de pensión, mediante el Ahorro Previsional Voluntario, APV (Pilar Voluntario), constituyéndose así, un sistema de dos pilares. Para administrar este sistema, se creó la Superintendencia de AFP como institución del estado encargada de controlar y fiscalizar a las AFP, que son entidades privadas.

Con el tiempo, el sistema fue mostrando debilidades, entre las que se incluyen: la desprotección de aquellos que no pueden cotizar por inestabilidad laboral, la no incorporación de los trabajadores independientes, inequidades de género (especialmente la incorporación del trabajo informal de la mujer en el hogar), falta de competencia y control de calidad de las AFP, entre otras. Para esto, en el año 2006, se creó la comisión Marcel, un equipo de trabajo multidisciplinario y altamente especializado que desarrolló el proyecto de ley que perfecciona el sistema de pensiones en todos los ámbitos antes nombrados, el cual fue tramitado durante el 2007 y finalmente aprobado el 2008.

⁸³ Piñera José. “El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional”, Ed. Zigzag, Santiago de Chile, 1996, p. 2.

Uno de los aspectos más emblemáticos que contempla la reforma previsional, es la incorporación del llamado "Pilar Solidario", que beneficia a quienes, por diversas razones, no han alcanzado el derecho de incorporarse al sistema previsional vigente y no tienen pensión o que encontrándose afiliados a algún régimen, habiendo cotizado y cumpliendo con los requisitos de elegibilidad, no han logrado reunir los fondos suficientes para financiar una pensión razonable.

Sin embargo, la reforma previsional trajo consigo una serie de modificaciones que cambiarían de forma muy importante la previsión en Chile ya que abarcan no solo a los más desprotegidos, sino que a la clase media, al sector privado, trabajadores independientes, jóvenes, mujeres y población en general. Tales cambios, requirieron una nueva definición organizacional, que incluye la modificación de algunas instituciones como el Instituto de Normalización Previsional (INP) o la Superintendencia de AFP (SAFP), así como la creación de nuevas estructuras como el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) y la Comisión de usuarios, entre otros.

Con la aplicación del Decreto de Ley 3500, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación en Chile en 1980, y su posterior entrada en vigor en 1981, se dio inicio con el nuevo sistema de capitalización individual en el sistema de pensiones, el cual surgió de forma optativa, para los trabajadores que iniciaron labores antes del 31 de diciembre de 1982, los cuales pudieron tener la posibilidad de adaptarse al nuevo sistema o, mantenerse en el sistema de reparto, incorporando de forma obligatoria al nuevo sistema establecido a los trabajadores que iniciaron sus actividades laborales, a partir del año 1983, estableciendo dos formas de incorporación: automática, para los trabajadores asalariados y voluntaria, para los trabajadores independientes.

4.1.1 Estructura del sistema previsional: Instituciones y sus interrelaciones

El rol de diseño de política y conducción del sistema, corresponde al Ministerio del Trabajo, a través de la Subsecretaría de Previsión Social.

El Rol Normativo y Regulatorio se unifica en una nueva institución: La Superintendencia de Pensiones (SP, ex SAFP), entidad que regula y fiscaliza el régimen contributivo general (AFP) y el nuevo régimen de pensiones solidarias.

El rol de administración y entrega de los nuevos beneficios junto con las AFP, recae en una nueva institución pública denominada Instituto de Previsión Social (IPS, actual INP), que administra los beneficios del sistema de Pensiones Solidarias y también gestionará, hasta su extinción, los regímenes previsionales de las antiguas cajas y contará con una red territorial de Centros de Atención Previsional Integral.

La estructura oficial de ambos modelos puede apreciarse en el Cuadro 4.1 y 4.2 del Anexo.

4.1.2 Características del Nuevo Sistema

Este nuevo sistema está compuesto por tres pilares bases del sistema de pensiones:⁸⁴

- **Pilar Solidario.-** Tiene por objeto reducir la pobreza, ya sea en la vejez o en caso de incapacidad laboral, y proporcionar un seguro contra numerosos riesgos. Financiado con impuestos generales de la nación, este pilar ofrece la posibilidad de pagar beneficios a personas que llegan a la ancianidad o tienen incapacidad laboral, con una baja o nula participación en el Sistema de Pensiones.
- **Pilar Contributivo.-** Está integrado por el sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual (de AFP). Incluye a las antiguas cajas de previsión, que integraban el antiguo sistema de reparto.
- **Pilar Voluntario.-** Son los planes de Ahorro Previsional Voluntario (APV) y Cuentas de Ahorro Voluntario (Cuenta 2). La Reforma Previsional, entre otros temas, introdujo los planes de APV Colectivo, modificó el tratamiento tributario del APV y creó la figura del Afiliado Voluntario. Estas modificaciones rigen desde el 1 de octubre de 2008.
 - La Ley N° 20.255 del 17 de marzo de 2008, de Reforma Previsional, introdujo los planes de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), modificó el tratamiento tributario del ahorro previsional voluntario, estableció una bonificación del Estado para los trabajadores que se acojan a estos planes y modificó el cobro de comisiones que pueden realizar las Administradoras por la administración de la cuenta de ahorro voluntario (cuenta 2). La nueva Ley también crea la figura del Afiliado Voluntario.

4.1.3 Afiliación

Los trabajadores del sector público y privado afiliados al antiguo régimen y aquellos que iniciaron sus labores antes del 31 de diciembre de 1982, es decir, dos años después de la expedición del DL 3500 que constituyó el nuevo sistema, pudieron optar entre el antiguo sistema y el nuevo, existiendo para el resto de los trabajadores que se incorporaron por primera vez a la fuerza de trabajo después de esa fecha la obligación de incorporarse al régimen establecido. En este orden,

⁸⁴ Superintendencia de Pensiones. Gobierno de Chile

la incorporación al nuevo sistema de pensiones chileno se estableció como optativo; para los del antiguo sistema y respecto del nuevo, se establecieron dos modalidades: obligatorio y automático para los trabajadores bajo una relación de subordinación o voluntaria para los trabajadores independientes.

Para incentivar la inserción al nuevo sistema de los trabajadores afiliados al antiguo sistema, se llevó a cabo un incremento del 18% en los salarios de los trabajadores, beneficio que se sustentó, principalmente, en una rebaja en la tasa de cotización. “Además se dio un reconocimiento de los derechos que los trabajadores habían adquirido por haber cotizado en el antiguo sistema a través de un bono de reconocimiento, con lo que se incentivó el cambio y la confianza al nuevo sistema”.⁸⁵

4.1.4 Bono de Reconocimiento

Es el instrumento representativo del derecho a pensión devengado por los trabajadores, en el tiempo que permanecieron en el antiguo sistema. Representando el valor estimativo del capital necesario para pagar la pensión que teóricamente el afiliado tenía devengada en el antiguo sistema de pensiones al momento de su cambio al nuevo sistema. El bono es emitido por el Instituto de Normalización Previsional, se expresa en dinero y su valor y se ajusta a las variaciones del Índice de Precios al Consumidor, más un interés real del 4%. Cabe resaltar que este bono de reconocimiento únicamente es válido para financiar las pensiones, es decir, cuando cumple con la edad legal para pensionarse o cuando queda inválido o fallece, momento en el cual, este bono se integra a la cuenta individual para el financiamiento del pago de las pensiones. La ley autoriza la cesión de derechos del bono mediante simple endoso para que poder transarse este instrumento en el mercado secundario formal, mejore su precio y liquidez, facilitando, de este modo, la opción de anticipar la pensión.

“Se dieron dos bonos de reconocimiento: general y complementario. Para tener derecho al bono de reconocimiento general, se requería haber estado en el antiguo sistema, optar por el nuevo sistema de pensiones y haber registrado por lo menos 12 cotizaciones mensuales en cualquier Caja de Previsión en los cinco años anteriores a noviembre de 1980. Para el bono de reconocimiento complementario, se requería haber registrado cotizaciones posteriores al primero de mayo de 1981”.⁸⁶

4.1.5 Cuenta Individual

⁸⁵ CIEDESS. *Transición a un régimen de capitalización individual, módulo de pensiones*. Estrategias para el desarrollo de un modelo integrado de seguridad social. Santiago de Chile, 1992, p. 397.

⁸⁶ CIEDESS. *Transición a un régimen de capitalización individual, módulo de pensiones*. Estrategias para el desarrollo de un modelo integrado de seguridad social. Santiago de Chile, 1992, p. 398.

Cada trabajador está obligado a realizar la contribución de su pensión a una cuenta individual abierta en una Administradora de Fondo de Pensiones de su elección, así como un porcentaje destinado al pago de comisiones generadas por el manejo de la cuenta individual, además del seguro de vida contratado para el titular de la cuenta.

Las aportaciones obligadas al trabajador consisten en la siguiente forma:

- Una cotización básica del 10% de su salario mensual para su fondo de pensiones
- Una cotización adicional; determinada por la Administradora, para determinarse al financiamiento de las pensiones de invalidez o sobrevivencia y al pago de la prima del seguro de vida, contratado con una compañía de seguros de vida.
- Aportaciones voluntarias del afiliado para incrementar el monto de su pensión.

Además de la cuenta individual en donde se depositan las cotizaciones obligatorias, el trabajador puede contar con una cuenta de ahorro voluntario, para depositar las cantidades que desee o crea conveniente en el periodo de tiempo que él mismo desee. Estos depósitos son independientes de la cuenta de capitalización individual. Los trabajadores pueden traspasar todo o parte de los fondos de su cuenta de ahorro a su cuenta individual con el objeto de incrementar el monto de la pensión o constituir el monto requerido para pensionarse de forma anticipada, pudiendo el trabajador realizar cuatro retiros en cada año calendario.

En este orden el capital de la cuenta individual de cada afiliado se integra con:⁸⁷

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

“Los montos monetarios en pesos chilenos de los aportes a las cuentas individuales se realizan en una nueva forma de moneda, la Unidad de Fomento (UF), que es la unidad de cuenta para las transacciones financieras, cuyo valor se modifica diariamente de acuerdo con la trayectoria de inflación del mes anterior.

⁸⁷ Morales Ramírez María Ascención, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, p. 64

Los montos acumulados para las pensiones y para los beneficios están expresados en UF”⁸⁸.

La principal característica del nuevo sistema de pensiones chileno fue la incorporación del sector privado en la administración de los fondos de pensiones, a través de empresas financieras especializadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en coordinación con compañías de seguros de vida.

4.1.6 Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

Son instituciones privadas cuyo giro exclusivo radica en la administración de los fondos para las pensiones de los trabajadores chilenos. Su función se basa en la recaudación de los fondos destinados al ahorro de las pensiones así como el manejo de dichos fondos y la inversión en el mercado de capitales, rendimiento con el cual se completa el fondo con el cual, posteriormente, se realiza el pago de los beneficios al trabajador. El trabajador es libre de elegir la administradora que más le convenga y tiene la capacidad de cambiar y transferir sus fondos acumulados a otra administradora.

“En coordinación con la administradora de fondos, se encuentra la función de las aseguradoras, compañías que venden seguros de renta vitalicia, el pago de las pensiones que se convengan, y el financiamiento de la diferencia que, en caso de muerte o de invalidez definitiva, se produce entre el valor presente de las pensiones y el saldo acumulado en la cuenta individual”.⁸⁹

Características de la AFP

- La cobertura del sistema es obligatoria para todos los trabajadores dependientes (con contrato de trabajo) y opcional para los trabajadores independientes. En ambos casos la cotización es de un 10% de las remuneraciones y rentas imponibles mensuales. La imposición de los trabajadores dependientes las efectúa el empleador y es obligatoria, mientras que en los independientes es individual y voluntaria. Hay un máximo imponible de 60 Unidades de Fomento. Todo monto superior es un ahorro previsional voluntario. Desde 2002 la administración de estos fondos voluntarios se puede efectuar en otras instituciones a parte de las AFP. Sin embargo la norma ha sido integrarlos dentro de las opciones de las AFP.
- Capitalización individual. Cada afiliado, trabajador particular o público, tienen una cuenta individual única en la cual deposita sus provisiones.

⁸⁸ AISS, *Reforma al sistema de pensiones en América Latina*, Buenos Aires, 1997, p. 9.

⁸⁹ Morales Ramírez María Ascensión, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México*, 2005, p. 68.

Estos depósitos se capitalizan de acuerdo al rendimiento del Fondo de Pensiones de la AFP. Al final de la vida laboral el monto de la cuenta constituye la pensión.

- La cuenta de indemnización creada en 1990 fija un mecanismo alternativo para los trabajadores dependientes y trabajadores domésticos afiliados a la AFP o del antiguo sistema, que estén en situaciones de interrupción de la relación laboral. El empleador efectúa un pago del 4.11% de la remuneración individual imponible por un periodo de 11 años.
- Cada trabajador debe elegir sólo una AFP pero cuenta con libre elección. Esto significa que los trabajadores pueden cambiar de AFP cuantas veces quieran y estimen conveniente.
- Las AFP son sociedades anónimas que administran las cuentas individuales por medio de un Fondo de Pensión. La AFP realiza todas las acciones financieras en el mercado de valores que estime conveniente. Estas operaciones se enmarcan dentro de la ley y normas para incrementar el valor de la cotización de sus afiliados. Además contratan un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Su patrimonio es independiente del Fondo de Pensión, es decir, en caso de quiebra, los montos de sus afiliados no están afectados y pueden ser transferidos a otra AFP.
- Los beneficios otorgados en la forma de pensiones son: Vejez, Vejez Anticipada, Invalidez y Sobrevivencia. Las formas de pensión de las AFP son: Renta Vitalicia, Renta Temporal con Renta Vitalicia diferida y Retiros Programados.
- El fondo de Pensión lo invierte la AFP en el mercado de valores. Desde 2002 hay cinco tipos de fondos de pensiones que elige cada afiliado. Estos se diferencian por la composición de sus instrumentos de inversión (variable y fija). Las AFP sólo pueden invertir en aquellos instrumentos autorizados por el Banco Central de Chile, la Superintendencia de AFP y los señalados expresamente en la ley. Estos se dividen en instrumentos de renta fija o variable tanto nacionales como extranjeros. Los primeros corresponden a títulos del Banco Central, Tesorería General de la República, depósitos a plazo, pagares, letras hipotecarias y similares. Los de renta variable son acciones, bonos de empresas, cuotas de fondos de inversión o fondos mutuos, certificados negociables emitidos por bancos depositarios extranjeros y similares. Además de las AFP pueden suscribir operaciones de cobertura de riesgos y préstamos de activos. Por medio de un sistema de clasificación de riesgos se distingue entre instrumentos no elegibles y legibles por la AFP y el monto de inversión de éstos últimos.

4.1.7 Comisiones

Para lo referente con el pago de las comisiones generadas, cada administradora es libre de establecer un monto por el manejo de la cuenta individual, el cual es deducido de la cuenta individual y del ahorro voluntario, fijándose en manera porcentual, una suma fija, o bien una combinación de ambas.

“En la cuenta individual sólo son objeto de cobro de comisiones el depósito de las cotizaciones periódicas, las transferencias de saldo desde otra administradora y los retiros bajo la modalidad de renta temporal o retiro programado. La comisión por cotizaciones periódicas es la cantidad que paga el afiliado obligatoriamente con el objeto de constituir una pensión de vejez consistente en el 10% de sus remuneraciones. Además se cobran comisiones por concepto de retiros desde la cuenta de ahorro voluntario y retiros extraordinarios”.⁹⁰

4.1.8 Rentabilidad Mínima

El modelo de pensiones chileno establece como requisito indispensable a las Administradoras de Pensiones, el establecimiento de una rentabilidad mínima, cuyo objeto es prevenir escenarios en donde los fondos generen rentabilidades inferiores y con ello mantener el beneficio del pensionado. Para garantizar la rentabilidad mínima, el DL 3500, estableció dos tipos de reservas:

- **Reserva de Fluctuación de Rentabilidad.-** El Fondo de Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, es uno de los sistemas que tiene por objeto garantizar la rentabilidad de los Fondos de Pensiones.

Ahora bien , la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, estará expresada en cuotas del respectivo Fondo de Pensiones , y se formará con los excesos de rentabilidad real anualizada, de los últimos 36 meses de un Fondo , que en un mes supere las cantidades a que alude el artículo 39 del D.L. 3500.

- **Encaje.-** La Administradora deberá mantener un activo denominado Encaje, equivalente a un 1% de cada Fondo. Este Encaje tendrá por objeto responder de la rentabilidad mínima a que se refiere el artículo 37. Los títulos representativos del encaje serán inembargables. En el caso de que la rentabilidad real anualizada de un Fondo, fuere en un determinado mes inferior a la rentabilidad mínima señalada en el artículo 37, y esta diferencia no pudiere ser cubierta con la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, la Administradora deberá enterar la diferencia en el plazo de 5 días. Para ello

⁹⁰ Morales Ramírez María Ascensión, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, p. 68.

podrá utilizar recursos del Encaje establecido en el artículo 40, y en ese evento deberá reponer dicho activo en el plazo de 15 días.

Si aplicados los recursos de Reserva de Fluctuación de Rentabilidad y del Encaje, no se enterare la rentabilidad mínima a que alude el artículo 37, el Estado complementará la diferencia. Se disolverá por el solo ministerio de la ley la Administradora, que dentro de los plazos legales, no hubiere enterado la diferencia de rentabilidad o repuesto el encaje de cualquiera de los Fondos que administre. Producida la disolución o quiebra de la Administradora, sus afiliados deberán dentro del plazo de 90 días, incorporarse a otra Administradora de Fondos de Pensiones. Si no optan por otra Administradora, el liquidador transferirá los saldos de las cuentas a la Administradora que determine el reglamento.

4.1.9 Modalidades de Pensiones

El nuevo sistema privado de pensiones ofrece al trabajador tres tipos diferentes de beneficios de jubilación:

- **Pensiones de Vejez:** Los hombres deben tener 65 años y las mujeres 60 años para poder obtener esta pensión. Sin embargo, no es necesario que los hombres y las mujeres se jubilen al alcanzar esas edades, ni tampoco se les penaliza si desean permanecer en la fuerza laboral. Pueden los afiliados disponer de los recursos de su cuenta individual para hacer efectiva su pensión (más el bono de reconocimiento cuando corresponda, su aportación inicial, traspasos de su cuenta de ahorros, intereses y reajuste) y escoger entre las siguientes modalidades: renta vitalicia inmediata, renta temporal con renta vitalicia diferida y retiro programado.
- **Pensiones de Vejez Anticipada:** Para poder obtener esta pensión, un trabajador ha de tener suficiente capital acumulado en su cuenta de capitalización individual para comprar una renta vitalicia que sea igual a (1) 50 % de su salario medio durante los 10 últimos años de su vida laboral y (2) como mínimo 110% de la pensión mínima garantizada por el Estado.

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

- **Pensiones de Invalidez y Supervivencia:** Para obtener una pensión de invalidez plena, un trabajador debe haber perdido un mínimo de dos terceras partes de su habilidad de trabajar; para obtener una pensión de invalidez parcial, un trabajador debe haber perdido entre la mitad y dos terceras partes de su habilidad de trabajar.

Las pensiones de supervivencia se otorgan a los dependientes de un trabajador tras la muerte de éste. Si un trabajador no tiene dependientes, los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual pertenecen a los herederos de sus bienes.

La pensión de invalidez corresponde al 70% del promedio de las remuneraciones percibidas en los últimos diez años, actualizadas por el Índice de Precios al Consumidor, cuando el afiliado se encuentra laborando. Si el afiliado que ingresó al nuevo sistema de pensiones tuviere menos de diez años cotizando y su invalidez se produjo por accidente, se consideran al menos 24 remuneraciones mensuales, asignándoles un valor de cero a las que faltasen para completar los dos años de imposiciones.

En el caso de los afiliados que han dejado de prestar servicios hasta 12 meses antes de la declaración de incapacidad, la pensión asciende al 50%, pero se exige por lo menos seis meses de cotizaciones en el año anterior contando desde el último día del mes en que dejó de prestar servicios. Pero si dejó de prestar servicios en una fecha superior a los 12 meses, el afiliado sólo tiene derecho a contratar una pensión con los recursos de su propia cuenta individual, sin perjuicio de la pensión mínima garantizada por el Estado si correspondiere.⁹¹

4.1.10 Beneficios de las Pensiones

- **Renta Vitalicia Inmediata:** Los trabajadores pueden utilizar los fondos acumulados en sus cuentas de capitalización individual para comprar una renta vitalicia de una aseguradora. Estas rentas vitalicias proporcionan unos ingresos constantes en términos reales.

El procedimiento inicia con la cesión total o parcial de los fondos de su cuenta individual a una aseguradora, a cambio de una pensión vitalicia. Para ello se celebra un contrato con la compañía de seguros, la cual se obliga a cubrir al pensionado el pago de una renta mensual –expresada en unidades de fomento– desde la firma del contrato hasta el fallecimiento del afiliado, y posteriormente, pagar la pensión de supervivencia a sus beneficiarios según corresponda.

“Para calcular la pensión, la compañía de seguros estima la expectativa de vida del grupo familiar y ofrece un pago que agote el saldo ahorrado, en el momento en

⁹¹ Gaete, M., *op. cit.*, nota 189, p. 61.

que se estima dejarán de existir los beneficiarios de la pensión. También pueden optar por esta modalidad los afiliados que estén en condición de contratar una cuenta que sea igual o mayor a la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado”.⁹²

- **Retiros Programados:** Una segunda opción es dejar los fondos en la cuenta de capitalización individual y realizar retiros programados, cuya cantidad depende de la expectativa de vida del trabajador y de la de sus dependientes.

Si un trabajador que elige esta opción muere antes que se hayan acabado los fondos en su cuenta, el saldo le pertenece a sus herederos, dado que ahora los trabajadores tienen derechos de propiedad en sus cotizaciones.

Con el fin de asegurar que ese capital alcance para financiar las pensiones durante el tiempo de vida que resta a los afiliados y a sus beneficiarios, es necesario recalcular el monto de las pensiones año con año considerando la esperanza de vida del afiliado y sus beneficiarios, que varían anualmente en función de la edad y el nuevo capital, el cual disminuye por pago de pensiones y aumenta o disminuye por la rentabilidad que obtiene el fondo de pensiones. El afiliado acogido al retiro programado puede optar en cualquier momento por contratar una renta vitalicia, ya sea inmediata o diferida.

- **Retiros Programados Temporales con una Renta Vitalicia Futura:** Esta tercera opción es básicamente una combinación de las dos primeras.

Un trabajador que escoja esta opción firma un contrato con una compañía de seguros para obtener una renta vitalicia en el futuro.

Durante el comienzo de la jubilación y el día que empieza a recibir la renta vitalicia de la aseguradora, el trabajador jubilado realiza retiros programados de su cuenta de capitalización.

Bajo esta modalidad, al momento de pensionarse, el afiliado contrata con una compañía de seguros de vida el pago de una renta vitalicia mensual a contar de una fecha posterior al momento en que se pensiona. Mientras se hace efectiva esta modalidad, el afiliado conserva en su cuenta individual los fondos suficientes para obtener de la administradora de fondo de pensiones una renta temporal durante el periodo que medie entre la fecha en que se ejerce la opción para esta modalidad y la fecha en que la renta vitalicia diferida comienza a ser pagada por la compañía de seguros.

La renta que se contrate no puede ser inferior al 50% del primer pago mensual de la renta temporal ni tampoco superior al 100% de dicho primer pago. Con la

⁹² Titzie Mónica y Viancos Cecilia, “Evolución del sistema: beneficios”, AFP, *Las Tres Letras que Revolucionaron a América*, Santiago de Chile, CIEDESS, 1997, p. 155.

introducción de esta modalidad se pretendió establecer que los trabajadores pudiesen recibir pensiones diferentes con el tiempo, que en la mayoría de los casos fuesen más altas en los primeros años de pensión y más bajas en los últimos, con el fin de hacer frente a gastos presentes durante la primera etapa de la pensión tales como gastos en educación superior de los hijos, deudas hipotecarias vigentes y la manutención de familia en donde aún estuvieran presentes los hijos, etc.⁹³

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

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

La invalidez es calificada por las Comisiones Médicas Regionales, integradas por médicos cirujanos designados por el Superintendente de administradoras de fondo de pensiones, y son contratados por honorarios por dicha institución contralora.

Variantes de la Pensión por Invalidez

Pensión de Invalidez Garantizada

El Estado garantiza pensiones mínimas de invalidez a aquellos afiliados que sean declarados inválidos por las Comisiones Médicas Regionales, y que cumplan con los siguientes requisitos:

- No tener derecho a la garantía estatal de la pensión mínima de vejez.
- Acreditar la invalidez mientras se está cotizando o dentro de los dos años anteriores a la última cotización y cumplir alguno de los tres requisitos siguientes:

⁹³ L. Jacobo Rodríguez. "El Sistema de Pensiones Chileno a sus 18 años: Su estado actual y sus desafíos". Santiago de Chile, 1998.

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

Pensión de Sobrevivencia

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

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

Sobrevivientes de Pensionado por Vejez o Invalidez

En el caso de que el fallecido hubiese estado pensionado por vejez o invalidez, se toma en cuenta si estaba recibiendo una renta vitalicia o estaba acogido a un retiro programado o renta temporal. Si tenía la primera, la pensión se concede con cargo a las compañías de seguros y el porcentaje correspondiente a cada beneficiario se aplica a la renta vitalicia que percibía el causante.

En el caso de que estuviera en la modalidad de retiro programado, se calcula el pago que agote el capital en el periodo que corresponde a la expectativa de vida de los beneficiarios y se reparte dicho pago entre ellos igualmente según los porcentajes asignados a cada uno por ley.

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

Sobrevivientes de trabajador en activo

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

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

“Tienen derecho a la pensión por sobrevivencia en el caso de muerte de un afiliado, los beneficiarios de éste: cónyuge, hijos de filiación matrimonial, de filiación no matrimonial o adoptivos, los padres del afiliado y la concubina”.⁹⁴

- La viuda recibe un 60% de la pensión del ingreso base (50%, si tiene hijos con derecho a pensión), siempre que el matrimonio se haya efectuado al menos con 6 meses de anterioridad a la fecha del fallecimiento (tres años si el matrimonio se verificó cuando el afiliado estaba pensionado de vejez o invalidez). No se exige antigüedad del matrimonio si la cónyuge está embarazada o si sobreviven hijos comunes.
- El viudo inválido que cumpla con las exigencias de antigüedad del matrimonio del punto anterior, recibe en forma vitalicia el 60% de la pensión o del ingreso base (50% si tienen hijos con derecho a pensión).
- La concubina con hijos reconocidos por el afiliado recibe el 36% de la pensión o del ingreso base (30%, si tiene hijos con derecho a pensión).
- Los hijos reciben un 15% de la pensión o ingreso base, si son solteros y cumplen con alguno de los siguientes requisitos: ser menores de 18 años, ser menores de 24 años y estudiantes regulares, ser inválido.

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

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

4.1.11 Institución Reguladora

De vital importancia es la existencia de un órgano regulador de las actividades de las AFPs, debido a la importante cantidad de recursos disponibles por las cotizaciones de los trabajadores.

⁹⁴ Art. 78 y 79 del DL 3500. Chile.

“La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) es el órgano encargado del control y vigilancia de las AFP. La SAFP tiene el carácter de autoridad técnica; es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio y se rige por un estatuto orgánico especial. Se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social”.⁹⁵

Su función principal es supervisar y coordinar el funcionamiento de todos los entes operacionales participantes; comprende el control de las áreas financieras, actuarial, jurídica y administrativa.

Las funciones de las SAFP son las siguientes:

- Autorizar la constitución de las Administradoras de Fondos.
- Fiscalizar su funcionamiento y vigilar que las prestaciones se otorguen a los afiliados e intervenir en caso de liquidación.
- Fijar la interpretación de la legislación y la reglamentación del nuevo sistema y dictar normas generales para su aplicación.
- Fiscalizar la constitución, mantenimiento, operación y aplicación del fondo de reserva de fluctuación de rentabilidad y del encaje y la inversión de los recursos destinados a dichos fondos.
- Fiscalizar la inversión de los recursos de los fondos de pensiones y la composición de la cartera de inversiones.
- Difundir información hacia los afiliados, especialmente aquella relacionada con la rentabilidad de los fondos, costos de los servicios y sobre las prestaciones.
- Realizar estudios técnicos y asesorar a las autoridades del gobierno sobre el comportamiento del nuevo sistema.

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

4.1.12 Evolución de las AFP

⁹⁵ Art. 93 del DL 3500.

En 1981 con la implementación de la reforma se crean 12 AFP, con los cambios en las normas en 1983 y 1987 se facilitó la creación de nuevas AFP. Con el paso del tiempo muchas de ellas e han fusionado o desaparecido y otras más creadas, generando una serie de cambios en la estructura del sistema chileno de pensiones.

En 2008 cierra el registro de AFP con sólo cinco administradoras:

- AFP Cuprum S.A.
- AFP Hábitat S.A.
- AFP Planvital S.A.
- AFP BBVA Provida S.A.
- AFP ING Capital S.A.

Muchas de las AFP que existen en Chile son parte de los grandes corporativos de las empresas trasnacionales, las cuales han decidido invertir de lleno el tema de las pensiones, debido, en gran parte a los dividendos que obtienen por la administración de los fondos del retiro de los trabajadores chilenos.

4.2 Nuevo Sistema de Pensiones en México

El análisis y la concepción de un sistema de pensiones es un tema que ha provocado polémico a lo largo de los años, esto debido al impacto que tiene en la sociedad y en las finanzas públicas en cada país. A raíz de la reforma al sistema de pensiones mexicano de 1997, su estudio ha sido parte fundamental del trabajo de muchos investigadores, quienes a favor o en contra han mantenido vigente este tema en la sociedad mexicana.

En 1990 se planteó la posibilidad de reformar integralmente el sistema de pensiones mexicano, principalmente en los rubros de vejez y cesantía en edad avanzada, para solventar el pago de dichas pensiones, proyectando un modelo con características muy similares al implementado años atrás en Chile.

En 1992 se introduce el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), con los siguientes objetivos institucionales:⁹⁶

- Incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica nacional.
- Mejorará los ingresos de los trabajadores en el momento de su retiro.
- Permitir a los trabajadores disponer de recursos al quedar desempleados o discapacitados temporalmente.

⁹⁶ Ulloa Padilla, Odilia. "Una mirada al sistema de pensiones privado: el SAR y la industria financiera de las Afores". *La seguridad social reformas y retos, México, UNAM-IIES-DGAPA*, p. 215.

- Propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros, permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento.

El SAR fue concebido como un plan de capitalización de contribuciones definidas y una administración conjunta entre bancos y sociedades de inversión. El patrón elegía el banco en el cual se realizaba la administración de las cuentas individuales y las inversiones de los fondos se realizaban en las sociedades de inversión, las cuales eran elegidas por los trabajadores, sin embargo, al no estar debidamente reglamentada la operación e inversión de estos fondos, los bancos también realizaron dicha inversión.

Bajo este esquema “los bancos estaban como responsables de llevar un registro, de generar estados de cuenta y de hacer los ajustes requeridos. Por gastos de operación, cobraban 0.8% anual sobre el saldo acumulado en la subcuenta. Asimismo las instituciones involucradas en el sistema podrían mantener los fondos del SAR hasta por cuatro días con el objetivo de cobrar un floating por el servicio para después enviar los recursos al Banco de México”.⁹⁷

Para 1994, se expide la Ley para la Coordinación de Sistemas de Ahorro para el Retiro, la cual creó un organismo técnico especializado, con atribuciones en aspectos como la coordinación de los seguros de ahorro para el retiro, la supervisión a los bancos y los sistemas para identificar las cuentas individualizadas y el destino de los fondos: la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

El SAR fue establecido como un esquema obligatorio complementario a los programas ya existentes para los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE, que sirviera para complementar el sistema público de reparto.

Sin embargo el SAR no cumplió sus expectativas, al principio se concibió como una nueva prestación para los trabajadores y una ayuda para la inversión productiva del país y terminó siendo una fuente de conflictos, además existieron algunos problemas administrativos y de operación que impidieron que prosperara.

Debido a que el número de la cuenta del SAR es exactamente el mismo número que el Registro Federal de Contribuyentes, se duplicaron varias cuentas, además, la estructura inicial del sistema no daba la opción a los trabajadores para elegir el banco que manejaría su dinero, ya que les asignaban el administrador de sus intereses.

Si bien el SAR constituyó una primera reforma de carácter parcial en las pensiones, con la esperanza de que incrementaría el ahorro interno, generaría posibilidades de financiamiento de largo plazo para la inversión, fortalecería el

⁹⁷ Ulloa Padilla, Odilia. “Una mirada al sistema de pensiones privado: el SAR y la industria financiera de las Afores”. *La seguridad social reformas y retos, México, UNAM-IIES-DGAPA, p. 218.*

crecimiento y la creación de empleos y mejoraría el nivel de ingresos de los trabajadores cuando se pensionaran, lo cierto es que a cuatro años de su creación operaba en un entorno de crisis económica, que llevó a reformar de manera integral todo el sistema de pensiones.

El nuevo sistema de pensiones en México tiene como característica principal la existencia de cuentas individuales de contribución definida, en donde el monto de las pensiones depende de la acumulación de las aportaciones del trabajador a lo largo de la vida laboral, así como de los rendimientos obtenidos en cada cuenta individualizada, cuyos fondos son administrados por instituciones privadas encargadas exclusivamente de esta función, cuya denominación fue AFORE (Administradoras del Fondo de Ahorro para el Retiro).

La Ley del Seguro Social se desvinculó del SAR para que lo administraran entidades privadas, que pertenecen a grupos financieros ya constituidos, esquema que entró en vigor recién en 1997. A partir de este año el sistema de seguridad social sufre una gran transformación que impone un nuevo reto. Se publicaron Las nuevas leyes del SAR y del IMSS, que reestructuraban el sistema de pensiones en México y aparecen las AFORES como parte de la respuesta a este cambio.

Con la reforma a la Ley del Seguro Social aprobada el 21 de diciembre de 1995, se dividió el IVCM en dos secciones: el Seguro de Invalidez y Vida (IV), siendo el IMSS el proveedor de este, y el Seguro de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, que se sumaría al seguro de Retiro, para conformar el Seguro de Retiro, Vejez y Cesantía en Edad Avanzada (RVCM).

Cuadro 4.3

Características	Pilar Obligatorio Básico	Pilar Obligatorio Complementario	Pilar Voluntario
Objetivos	Aliviar la Pobreza en la ancianidad	Vincular actuarialmente los beneficios con los costos del sistema de pensiones	Proveer un mecanismo de protección adicional para las personas que deseen un mayor ingreso y seguridad en la vejez
Modalidad	Pensión mínima garantizada	Esquema de contribuciones definidas basado en la capitalización individual, administrada de manera privada	Aportaciones Voluntarias
Financiamiento	Contribuciones obligatorias y recursos fiscales	Contribuciones obligatorias de los participantes	Aportaciones Voluntarias de los trabajadores

FUENTE: BANCO MUNDIAL

En términos generales se puede decir que el nuevo sistema nació bajo las siguientes características teóricas de funcionalidad:

- Una tendencia previsional, con la protección de los trabajadores que han perdido sus energías y condiciones físicas necesarias para continuar trabajando por su edad, creando un fondo para cubrir los riesgos naturales de la vejez y la cesantía en la edad avanzada.
- La administración de los fondos aportados obligatoriamente hacia las cuentas individuales de los trabajadores por medio de una institución de giro exclusivo, la cual manejara los fondos en una inversión a través de una sociedad de inversión especializada, con el fin de lograr un rendimiento que se traduzca en un monto mayor en la pensión del trabajador.
- Un control tripartita, para supervisar el correcto uso y destino de los fondos de ahorro de los trabajadores.
- Unificación del sistema, con el fin de incluir a todos los trabajadores en el nuevo sistema, aplicando medidas incentivas para lograr esta meta.

Con estos planteamientos fue publicada la Reforma a la Ley del Seguro Social el 21 de diciembre de 1995, cuya entrada en vigor, en primera instancia, se proyectó para el 01 de enero de 1997, sin embargo, en 1996, se instauró como fecha oficial de entrada en vigor de la nueva ley el 01 de julio de 1997.

El sistema se financia por aportaciones que se generan a lo largo de la trayectoria laboral activa de un trabajador y sus montos representan un porcentaje del salario percibido en cada momento.

4.2.1 Participantes en el Sistema de Pensiones de México

Para poder apreciar en forma precisa el papel de cada uno de los participantes en el sistema de pensiones se puede consultar el cuadro 4.4 del Anexo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social continúa en este nuevo sistema con un rol relevante, al ser la institución encargada de la afiliación de los trabajadores al sistema de capitalización individual, incluyendo a los trabajadores del propio instituto, quienes fueron registrados de forma automática, a excepción de aquellos que iniciaron su vida laboral antes de la reforma, los cuales tuvieron la oportunidad de elegir el sistema que más conveniente consideraron.

Con la nueva Ley se establece que el IMSS se mantenga como:

- Garante del cumplimiento de las disposiciones legales de la recaudación de contribuciones.

- Proveedor de beneficios para los pensionados existentes.
- Responsable de otorgar los beneficios durante la transición a los trabajadores que hayan escogido el viejo sistema de reparto al retirarse.
- Proveedor de una pensión mínima garantizada a los trabajadores del sector privado.

La estructura del sistema de pensiones busca alcanzar 5 objetivos básicos:

- Garantizar a los trabajadores una jubilación a través de un sistema más justo, equitativo y libre de problemas financieros.
- Respetar los derechos que ya habían adquirido los trabajadores.
- Promover la participación activa de los trabajadores, siendo ellos los dueños de sus ahorros y pudiéndolos controlar ellos mismos, permitiéndoles la libre elección de la AFORE que administrará el dinero de su cuenta individual.
- Contar con una mayor participación del Gobierno, a través de la aportación de una cuota diaria a la cuenta individual de cada trabajador, que garantizara una pensión mínima de un salario mínimo general para el Distrito Federal a los trabajadores que no alcanzaran este monto como mínimo en el momento de su retiro.
- Promover la mejor administración del dinero de los trabajadores, utilizándolo en actividades productivas e inversiones en beneficio de la comunidad, como vivienda e infraestructura, que a su vez, generan empleos.

4.2.2 Características del Nuevo sistema de pensiones en México

4.2.2.1 Afiliación

En lo que se refiere a la incorporación de los trabajadores al nuevo sistema, ésta se consideró obligatoria y automática para los trabajadores del IMSS incorporados en forma posterior a la reforma, así como a los nuevos integrantes de la masa laboral privada del país, y voluntaria para aquellos trabajadores independientes.

La conformación de un nuevo sistema mantuvo la idea de priorizar la integración a éste de los trabajadores asalariados, es decir, aquellos que mantenían un vínculo por su condición laboral con el Instituto, y que por consiguiente, podían pagar las cuotas de cotización. Es particular mencionar que esta reforma incluyó solamente a los trabajadores de la Iniciativa Privada y del propio Instituto, excluyendo a los trabajadores independientes y servidores de las administraciones públicas, federales, estatales y municipales.

Tienen derecho al aseguramiento en el régimen obligatorio del IMSS las personas físicas bajo dos esquemas:⁹⁸

- Sujetos de aseguramiento obligatorio: definidos como las personas que se encuentren vinculadas a otras, de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo; los miembros de sociedades cooperativas de producción, y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley.
- Sujetos de aseguramiento voluntario al régimen obligatorio: pudiendo optar por dicha incorporación los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; los trabajadores domésticos; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de Seguridad Social.

Este tipo de aseguramiento es muy importante en México ya que presenta la potencialidad de incorporar al sector informal de la economía al esquema de seguridad social que incluye tanto servicios de salud como pensiones. Sin embargo, aun cuando la ley estipula la existencia de dicha prestación, la falta de información acerca de su existencia y de los requisitos a cubrir para dicha incorporación, provoca que en la práctica sea un porcentaje poco relevante de la población el que haga uso de ésta.

Adicionalmente, la ley considera beneficiarios al sistema de seguridad social del IMSS a los cónyuges de los trabajadores afiliados, a los hijos menores de 16 años o a aquellos entre 16 y 25 años que estudien en una institución de educación nacional. En caso de no existir los anteriores, se puede incorporar a los padres del trabajador siempre que estos dependan económicamente del afiliado.

“La nueva Ley del Seguro Social sólo consideró el reconocimiento del tiempo de cotización pero no las aportaciones anteriores al IVCM. Esta expropiación de facto de los fondos está compensada con el derecho de los actuales asegurados de optar por el viejo sistema”.⁹⁹

El estado creó entonces un organismo encargado de vigilar la correcta funcionalidad de los fondos de ahorro de los trabajadores tanto en el manejo como en el destino de los mismos. Éste organismo de carácter público fue denominado

⁹⁸ Nueva Ley del Seguro Social Art. 12.

⁹⁹ Art. 3 Transitorio NLSS

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), cuyo funcionamiento es de carácter tripartita, es decir existe representación obrera, patronal y gubernamental. Es importante mencionar que el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) creado en 1992, fue la base para la introducción de la capitalización individual en el sistema de Pensiones del IMSS, precedente directo de la Reforma a la Ley del Seguro Social de 1995.

4.2.2.2 Contribuciones

La aportación del 8.5% del Salario Base de Cotización que se realizaba al IVCM se divide en dos partes, correspondiendo 4.5% al nuevo sistema, mientras que el 4% se destina al IMSS, para el Seguro de Invalidez y Vida (2.5%), y para los servicios de salud para los jubilados (1.5%). Las aportaciones que se hacen en la cuenta individual del seguro de Retiro de RCV, tiene dos subcuentas adicionales: la de aportaciones voluntarias (2%) y la de vivienda (5%), así como, una cuota social por parte del gobierno que corresponde a una cantidad fija equivalente a 5.5% del salario mínimo en junio de 1997, cantidad indizada al INPC. La aportación total para el caso de un trabajador con salario mínimo corresponde a un 17% de éste, mientras que un trabajador promedio afiliado al IMSS, esta aportación es de 13.5% de su salario.

Siendo el Instituto el encargado de dirigir los fondos a la administradora elegida previamente por el trabajador, las cuales reúnen en la cuenta individual tanto las cuotas de los trabajadores, los patrones y las aportaciones del Estado.

En el caso de una rentabilidad mínima, como está establecido en el sistema chileno, la legislación mexicana no obliga a las Afores a garantizar un rendimiento mínimo que se ubique por encima de los puntos porcentuales que produzca la inflación, para proteger el fondo de los trabajadores cuando lleguen a edad de retiro.

Bajo el nuevo esquema de capitalización, el monto de la pensión al momento del retiro del trabajador, queda en función de los fondos acumulados y de los intereses devengados en cada cuenta individual. De acuerdo a la ley, estos fondos incluirán los acumulados en la subcuenta de vivienda, siempre y cuando el trabajador no haya recibido crédito alguno para la compra de su vivienda por parte del INFONAVIT.

4.2.2.3 Beneficios

Los esquemas de seguridad social mexicanos se han concebido como sistemas integrales en que el asegurado y sus beneficiarios gozan de un conjunto de prestaciones que comprenden pensión, asistencia médica, asignaciones

familiares, y ayuda asistencial. De esta manera se busca ofrecer sistemas de seguridad social que resulten atractivos para los trabajadores. Para los trabajadores afiliados al IMSS los diferentes tipos de pensiones a las que tienen derecho son:

- a. El seguro de Riesgos de Trabajo protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria, como protección mediante el pago de una pensión 16 mientras éste se encuentre inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado. No requiere semanas de cotización.
- b. El seguro de Invalidez y Vida del IMSS protege, mediante el otorgamiento de una pensión para los beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado o de una pensión de invalidez, cuando dicha invalidez no sea originada por un riesgo de trabajo. Al momento de declararse una incapacidad total permanente para el trabajo, el asegurado recibe una pensión durante todo el tiempo que dure la incapacidad. Si la imposibilidad fuese sólo parcial, permanente o temporal, el cálculo de la pensión se realiza de acuerdo con la tabla de valuación de incapacidades que se encuentra en la Ley Federal del Trabajo. En el caso de muerte del asegurado, los beneficios se extienden a sus familiares concediendo como pensión a la viuda el 90% de lo que disfrutaba el asegurado o de lo que le hubiese correspondido por invalidez. A los huérfanos también se concede un porcentaje de la misma pensión hasta cumplir los 16 años de edad.
- c. El seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez establecido en la Nueva Ley del Seguro Social es el seguro mediante el cual el trabajador cotizante reserva un fondo para la vejez, con aportaciones de él, su patrón y el Gobierno. Existe Cesantía en Edad Avanzada cuando el asegurado queda privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad³ y antes de cumplir los 65 años (en que tendría derecho al seguro de vejez). Para poder recibir todos los beneficios de esta pensión, el trabajador debe haber cotizado al IMSS cuando menos 1,250 semanas. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de Vejez, la Nueva Ley del Seguro Social exige que el asegurado haya cumplido por lo menos 65 años de edad y tenga reconocidas por el IMSS un mínimo de 1,250 cotizaciones semanales. En caso que el asegurado tenga sesenta y cinco años o más y no reúna las 1,250 semanas de cotización señaladas, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión. Este precepto representa una innovación importante en la ley ya que anteriormente si no cumplía con el mínimo de semanas cotizadas el trabajador perdía las aportaciones hechas para su pensión.

4.2.3 Cuenta Individual

La cuenta individual es la cuenta en donde se depositarán al trabajador todas las cuentas y operaciones que contemple el nuevo sistema de pensiones, esta cuenta quedará registrada con el Número de Seguridad Social en la Administradora de Fondos que el trabajador elija. La cuenta individual se compone por tres partes denominadas subcuentas, una de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (aportaciones obligatorias), otra de vivienda (INFONAVIT) y una última de aportaciones voluntarias.

La cuenta individual tiene el objetivo de agrupar los depósitos de las cuotas y aportaciones destinadas a otorgar una pensión cuando se actualice uno de los registros previstos en la Ley del Seguro Social.

Al término de la vida activa del trabajador, este capital es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios a través del otorgamiento de una pensión o retiro programado.

4.2.3.1 Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

Las aportaciones obligatorias son aquellas que por ley se realizan al depositar en la cuenta individual de cada trabajador. Los trabajadores afiliados recibirán en su cuenta individual la aportación obligatoria por concepto de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.



Las cuotas y aportaciones que conforman a la subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, son las siguientes:

Cuadro 4.4

Estructura de la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

Concepto	Aportaciones	Salario Base de Cotización
Retiro	Patrones	2.0%
Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	Patrones Trabajadores Gobierno	3.15% 1.125% 0.225%
Cuota Social	Gobierno Federal	5.5% del salario mínimo del D.F.

Fuente: Elaboración propia en base a la LSS 1997

Estas cuotas se depositan íntegramente a la cuenta individual de retiro de cada trabajador a la AFORE de su elección. Existe otra cuota obligatoria que se canaliza directamente al Seguro Social y que cubre el Seguro de Invalidez y Vida, esta cuota es del 4% del Salario Base de Cotización y está compuesto por el 2.5% para Invalidez y Vida, más 1.5% para gastos médicos de pensionados, esta cuota no es administrada por la AFORE.

4.2.3.2 Subcuenta de Vivienda

Es aquella subcuenta en la que únicamente el patrón realiza aportaciones que equivalen al 5% sobre su salario base de cotización (bimestral). Estos recursos son canalizados al INFONAVIT a través del Fondo Nacional de la Vivienda y la AFORE sólo lleva el registro de dichos recursos, que aparecen en su estado de cuenta. Pueden ser utilizados de dos formas:

a) Para solicitar un crédito para la Vivienda: El trámite deberá realizarse ante el INFONAVIT. En caso de obtenerlo, la subcuenta de la Vivienda aparecerá en ceros, ya que los recursos provenientes de las aportaciones servirán para pagar el crédito.

Si no obtiene el crédito, o en su caso nunca lo solicita, los recursos que aparecen en la subcuenta de Vivienda, al final de su vida laboral, servirán de complemento para tu pensión.

b) Para elevar el monto de la pensión: En este caso, los recursos acumulados a partir del 4° bimestre de 1997 en la subcuenta de vivienda, se sumarán al saldo

total para el retiro. En caso que el trabajador no tenga derecho a pensión, los recursos serán entregados en una sola exhibición.

Si tiene un crédito y aún hay recursos en la subcuenta de vivienda se deberá notificar al INFONAVIT para que transfieran éstos al adeudo correspondiente.

Cuadro 4.5

Aspectos	Subcuenta de Vivienda
¿En qué se invierte?	Se deposita en el Banco de México en la cuenta del INFONAVIT, para que el Instituto lo utilice para la construcción de viviendas para los trabajadores.
¿Quién lleva el registro?	La AFORE solo registra las aportaciones y los rendimientos de acuerdo con la información que el INFONAVIT le proporcione.
¿Quién maneja el dinero?	El INFONAVIT lo maneja de acuerdo con la política interna de otorgamiento de crédito y de inversión en valores, terrenos, con la vigilancia de la S.H.C.P. y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
¿Qué rendimientos pagará el INFONAVIT?	La nueva LSS establece que el INFONAVIT pagará rendimientos mayores al incremento observado en el salario mínimo general del D.F.

Fuente: CONSAR

4.2.3.3 Subcuenta de Aportaciones Voluntarias

Cantidades adicionales que se depositan en la cuenta individual para complementar la pensión o para ser retiradas en una sola exhibición al término de la vida laboral. Para retirar estas aportaciones, se deberá contar con una Resolución de Pensión o con una Resolución de Negativa de Pensión expedida por el IMSS.

De tal suerte que, la cuenta individual conformado por las tres subcuentas antes mencionadas, reúne los fondos que obligatoriamente deben aportar los trabajadores, patrones y Estado, es decir, un sistema tripartita, además de incluir los depósitos voluntarios hechos por el propio trabajador y los rendimientos generados por el manejo de los fondos por parte de las administradoras en el mercado de capitales.

El trabajador puede disponer de los recursos acumulados en su cuenta individual de ahorro para el retiro, para disfrutar una pensión por cesantía en edad avanzada y vejez, una vez cumplidos los requisitos que la Ley establece. Ya sea que tenga cumplidos 60 años para pensionarse por cesantía o 65 para vejez y 1250 semanas de cotización en los dos casos. En ese momento tendrá derecho a escoger la pensión que más le convenga, ya sea, mediante una renta vitalicia, que contratará con una empresa aseguradora de su elección o recibiendo su pensión a

través de retiros programados que realice por conducto de su Administradora de Fondos para el Retiro.

Si el trabajador no acumula en su cuenta individual los recursos suficientes para contratar una renta vitalicia o seguro programado al final de su vida laboral, el gobierno le garantiza una pensión equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal.

4.2.4 Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)

La nueva Ley del Seguro Social establece que la administración de los fondos para el retiro, será responsabilidad de instituciones especializadas cuya única función sea la antes dicha (AFORES), y en lo que se refiere a la inversión de estos fondos le corresponde la tarea a las sociedades de inversión especializadas en las mismas (SIEFORES), es decir, las Afores se encargan de recaudar los fondos por parte del IMSS y las Siefores de invertir dichos fondos.

Las Afores son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a recibir por cuenta del Instituto Mexicano del Seguro Social el entero de las aportaciones obrero-patronales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cuota social y las aportaciones voluntarias, así como abrir las cuentas individuales de los trabajadores, individualizar las aportaciones que reciba y los rendimientos que les correspondan a cada una de ellas y colocar los recursos en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que administren.

Las Afores deben informar al trabajador sobre su sueldo acumulado en las tres subcuentas, aunque sólo administren los fondos de las subcuentas de retiro y aportaciones voluntarias.

Bajo este esquema de pensiones, el trabajador tiene la libertad de elección de la Afore que más crea conveniente, contando con la información necesaria para llevar a cabo esta elección, en lo que se refiere a rendimientos y comisiones, proporcionada por el organismo regulador de dichas administradoras de fondos para el retiro, la cual se denomina Comisión Nacional para el Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Además cada trabajador puede transferir los fondos de su cuenta de una Afore a otra cada año.

Las Afores tienen permitido operar varios fondos de inversión para sus afiliados, denominados Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores).

Según lo marcado en el artículo 20 de la Ley para el Sistema de Ahorro para el Retiro, “para que una institución pueda inscribirse como administradora tienen que

ser una Sociedad Anónima de Capital Variable, tener autorización por parte de la Comisión Nacional para el Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) tomando en consideración la opinión de la SHCP y tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigible”.

Las principales funciones de las Afores son las siguientes:

- Abrir, administrar y operar las cuentas de los trabajadores de conformidad con las leyes de seguridad social.
- Recibir las aportaciones voluntarias de los trabajadores y/o patrones.
- Prestar servicios de administración a las Sociedades de Inversión.
- Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de la o las SIEFORES que administra.
- Operar y pagar los retiros programados bajo las modalidades que CONSAR autorice.
- Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en términos de las leyes de seguridad social.
- Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación del seguro de sobrevivencia o rentas vitalicias.

En la actualidad existe una competencia diversificada entre las instituciones que operan los fondos de ahorro para el retiro, teniendo debidamente registradas y operando 16 administradoras, las cuales son:

Cuadro 4.6

AFORES			
AFIRME BAJÍO	BANORTE GENERALLI	ING	PRINCIPAL
AZTECA	COPPEL	INVERCAP	PROFUTURO GNP
BANAMEX	HSBC	METLIFE	XXI
BANCOMER	INBURSA	PensionISSSTE	AMAFORE

Fuente: CONSAR

Las administradoras en cumplimiento de sus funciones podrán prestar a las sociedades de inversión los servicios de distribución y recompra de acciones, por lo que para la guarda y administración de las acciones de las sociedades de

inversión que operen, deben depositar dichos títulos en una institución para el depósito de valores. Asimismo deberán cubrir todos los gastos de establecimiento, organización y demás necesarios para la operación para las sociedades de inversión, y serán responsables directos de los actos, omisiones y operaciones, que realicen las sociedades de inversión que operen.

Además las administradoras responderán directamente de los actos realizados tanto por sus consejeros, y directivos de las sociedades de inversión que administren, por sus agente promotores, ya sea que éstos tengan una relación laboral con la empresa o sean independientes.

Los trabajadores pueden invertir sus recursos en uno o varios fondos de inversión administrados por las Afores. Los activos que pueden ser incluidos en los fondos de inversión deben ser los emitidos o avalados por el gobierno federal, o los que satisfagan los requisitos de mayor exigencia en su calificación crediticia.

4.2.4.1 Estructura orgánica de las Afores

Las Administradoras de Fondos del Retiro deben contar con la siguiente estructura orgánica:

Consejo de Administración. Conformado por cinco integrantes, dos de ellos independientes, éstos últimos deberán ser aprobados por la Asamblea de Accionistas y por el Comité Consultivo y de Vigilancia de la CONSAR. Su función es procurar en todo momento que las decisiones del Consejo de Administración sean en beneficio del trabajador, en apego a la Ley y a las sanas prácticas del mercado.

Contralor Normativo. Lo designa la Asamblea de Accionistas con aprobación de la CONSAR por conducto del Comité Consultivo y de Vigilancia. Su función es vigilar que los funcionarios de la Afore cumplan con las normas legales tanto externas como internas.

Esta estructura orgánica deberá cumplir con los siguientes requisitos para su correcto funcionamiento:

- Experiencia profesional en materia financiera, jurídica y económica de por lo menos 5 años.
- Que no se esté inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el sector público o en el financiero mexicano, es decir, que tenga solvencia moral.
- No tener nexo patrimonial con Afores ni vínculo laboral con una Afore o Sefore distinta a la que preste sus servicios.

- No prestar servicios al IMSS u otra institución de seguridad social.

Estructura de las Afores

Para constituir legalmente una Administradora de Fondos para el Retiro, es necesario tener la autorización de la CONSAR con previo visto bueno por parte de la SHCP, cumpliendo los siguientes requisitos:

- Presentar la solicitud respectiva, así como el proyecto de estatutos sociales.
- Presentar un programa general de operación y funcionamiento, de divulgación de la información y de reinversión de utilidades, que cumpla con los requisitos mínimos que determine la CONSAR.
- Los accionistas que detenten el control de la Afore, deberán presentar un estado de su situación patrimonial que abarque un periodo de cinco años anteriores a su presentación, en los términos que señale la CONSAR.
- Las escrituras constitutivas de las sociedades de que se trata, así como sus reformas, deberán ser aprobadas por la CONSAR, una vez aprobadas éstas, deberán ser inscritas en el Registro Público del Comercio.

Adicionalmente las Afores deben cumplir con la siguiente normatividad:

- Deberán ser Sociedades Anónimas de Capital Variable, utilizando en su denominación la expresión “Administradora de Fondos para el Retiro” o su abreviación Afore.
- Tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido en los términos de esta ley.
- El número de sus administradores no será menor a cinco y actuarán constituidos en consejo de administración.
- Informar a la Comisión los nombramientos de los miembros de su consejo de administración, del director general, de los funcionarios de los dos niveles inmediatos siguientes y de sus comisarios y someter a la aprobación del Comité Consultivo y de Vigilancia los nombramientos de los consejeros independientes y del contralor normativo.* DOF, 10 diciembre 2002

En lo que refiere a la constitución de las Siefores, éstas también deben cumplir con una serie de requisitos impuestos por los órganos de control y regulación del sistema de pensiones.

4.2.5 Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores)

Es una Sociedad Anónima de Capital Variable que tiene como característica la posesión de una cartera integrada primordialmente con valores que se adquieren con las aportaciones, rendimiento y dinero provenientes de los fondos de las cuentas individuales de los trabajadores.

Su objetivo único es invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales, los cuales se fomentaran al fomento al empleo, a la actividad productiva nacional, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura y el desarrollo regional. “De acuerdo con la nueva Ley del IMSS, en la primera etapa del sistema, cada Afore tendría una sola Siefore y ésta sólo podrá invertir en una canasta de instrumentos de renta fija como Cetes, dólares, bonos de gobierno, entre los principales (mas no en la Bolsa de Valores). Para el segundo año, ya estarían autorizadas más Siefores y sería el trabajador quien decidiera en qué instrumentos invertir (renta fija o variable o un porcentaje de ambas). En principio, las Siefores no podrán invertir en ningún tipo de instrumento fuera del territorio nacional”¹⁰⁰

Con objeto de ofrecer mayores rendimientos a los trabajadores, la CONSAR ha flexibilizado el régimen de inversión en las Siefores. Actualmente pueden invertir en: notas estructuradas con capital protegido al vencimiento, instrumentos internacionales y contratos derivados. Gracias a esta ampliación en el régimen de inversión, la participación de instrumentos no gubernamentales en la composición de las carteras se ha incrementado de 2.6% en 1999 a 18.3% en la actualidad.

Algunas características importantes de las Siefores son las siguientes:

- SIEFORE es una Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro que es operada por la AFORE
- La SIEFORE es el instrumento mediante el cual la Afore invierte los recursos de la cuenta individual de los trabajadores para obtener un rendimiento.
- Las SIEFORES están supervisadas por la CONSAR.

De enero de 2005 al 27 de marzo de 2008, el Sistema de Ahorro para el Retiro contempló sólo dos Siefores en las cuales se invertían los fondos de los trabajadores:

- La Siefore 1, para 56 años y mayores.
- La Siefore 2, para 55 años y menores.

Las Siefores también sufrieron una reforma, es por ello que a partir del 28 de marzo de 2008, una modificación a la Ley del SAR, les permitió ampliar su régimen de inversión a efecto de generar mayores rendimientos netos para los trabajadores, a través de portafolios más diversificados y una oferta de inversión

¹⁰⁰ Sánchez Estrada Jorge, “Para elegir la mejor opción entre Afores”, *Revista Laboral, México*, núm. 55, 1997, p. 43.

más congruente con el horizonte de inversión. Para ello se ampliaron de dos a cinco los fondos que manejan las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), los cuales operan bajo un esquema de ciclo de vida, invirtiendo el ahorro de los trabajadores en función a su edad, a fin de establecer una relación riesgo-rendimiento esperado acorde a sus características.

Las nuevas Siefores se abrirán para invertir los ahorros en instrumentos que darán una relación apropiada entre edad, seguridad y rendimiento, dependiendo los años que falten para el retiro.

Cuadro 4.7



FUENTE: Tomada de ING Afore

Una vez que se cumpla la edad del siguiente grupo de edades, automáticamente los recursos se canalizarán e invertirán en la Siefore que le corresponda.

En la Siefore 1 se canalizan los recursos de los trabajadores con edad de 56 años y más, los cuales sólo podrán invertirse en títulos nacionales e internacionales de deuda. Los otros cuatro fondos están orientados a trabajadores más jóvenes, los cuales tienen la opción de invertir, cierto porcentaje de su activo en instrumentos de renta variable y tendrán diferentes límites de Valor de Riesgo (VaR).

Los fondos tres y dos, para trabajadores de entre 37 y 45 años y de entre 46 y 55 años, respectivamente, invertirán 20% y 15 % en renta variable y tendrán un VaR máximo de entre 1.3% y 1%, respectivamente.

El fondo cuatro, en el que podrán participar trabajadores de entre 27 y 36 años, invertirán hasta el 25% de su activo en renta variable, con un límite de VaR de 1.6%.

El fondo cinco, dirigido a trabajadores de hasta 26 años, podrán invertir hasta el 30% de los recursos en títulos de renta variable, con un VaR máximo de 2% del activo neto del fondo.

El Gobierno Federal emite los siguientes instrumentos de inversión: Certificados de la Tesorería de la Federación, Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal y Bonos Ajustables del Gobierno Federal.

Para formar una Siefore se requiere:

- La reserva especial de las Afores será igual a la cantidad que resulte mayor entre 25, 000, 000 o el 1% del capital variable, suscrito y pagado por los trabajadores.
- Los trabajadores podrán invertir sus recursos en el número de sociedades de inversión especializadas que maneje la Afore, en la que se encuentre su cuenta individual.
- El capital fijo mínimo pagado con el que deben operar las Siefores es de \$ 4, 000, 000. El comité de inversiones de las Siefores determinará la política y estrategias de inversión con el que operen éstas.
- La autorización de la CONSAR para su operación y funcionamiento.

Además las Siefores deben contar con los siguientes elementos:

- Ser una Sociedad Anónima de Capital Variable y utilizar en su denominación la expresión “Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro” o su abreviatura SIEFORE.
- Su administración está a cargo de un Consejo de Administración, que será el mismo de la Administradora.
- Únicamente podrá participar en el capital social fijo de la Siefore la Afore que solicite su constitución y los socios de dicha Afore.
- Solamente podrán participar en su capital variable, los trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas individuales, previstas en las leyes de seguridad social.

4.2.5.1 Instrumentos de Inversión de las Siefores

- Instrumentos emitidos, aceptados o avalados por entidades sujetas a intervención administrativa o gerencial.
- Instrumentos emitidos, aceptados o avalados por entidades con las que se tengan nexos patrimoniales.
- Instrumentos de deuda y valores extranjeros de deuda subordinados.
- Instrumentos de deuda o valores extranjeros de deuda convertibles en acciones.

- Instrumentos de renta variable y valores extranjeros de renta variable distintos a los componentes de renta variable autorizados por CONSAR.
- Instrumentos o valores extranjeros que otorguen derechos o rendimientos vinculados a activos no autorizados dentro de su régimen de inversión.

Los límites máximos de inversión permitidos a las Siefores se representan en la siguiente tabla:

Cuadro 4.8

SIEFORE	Renta Fija	Renta Variable	Valores Extranjeros	FIBRAS	Instrumentos Estructurados
SIEFORE 1	80.0%	0.0%	20.0%	0.0%	0.0%
SIEFORE 2	59.0%	15.0%	20.0%	5.0%	1.0%
SIEFORE 3	50.0%	20.0%	20.0%	5.0%	5.0%
SIEFORE 4	37.5%	25.0%	20.0%	10.0%	7.5%
SIEFORE 5	30.0%	30.0%	20.0%	10.0%	10.0%

Fuente: Banda, H. y Gómez D. (2009)

4.2.6 La CONSAR como reguladora de los fondos de pensiones

Según **Solís y Villagómez (1999)**, el éxito de la reforma depende en gran medida del marco regulatorio y de la supervisión; es por ello que el Estado ha puesto especial énfasis en el seguimiento y control de la operación de las Afores, por ello se creó la CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro), la cual es la entidad encargada de la regulación y supervisión del sistema, determina los criterios y procedimientos que aseguran el correcto funcionamiento de las administradoras de los fondos de los trabajadores, además de limitar la exposición de éstos a los riesgos del trabajo.

La administración de los fondos que constituyen el ahorro de los trabajadores es un tema de suma importancia, debido en gran medida al monto que representan dichos fondos, por lo cual es necesario contar con una regulación eficaz que permita la sana vigilancia de la operación y administración de los recursos que constituyen la formación de las pensiones para los trabajadores mexicanos.

Para tal efecto, existen dos instancias gubernamentales que tienen el objetivo de estar al pendiente del correcto funcionamiento de la administración de los recursos para el retiro: la CONSAR y la CONDUSEF.

El 22 de julio de 1994 mediante decreto de Ley se creó la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro, un órgano administrativo dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas que coordina, regula, supervisa y vigila el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que está constituido por cuentas individuales a nombre de los trabajadores que manejan las Afores.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es el órgano administrativo, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, que coordina, regula, supervisa y vigila el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que está constituido por cuentas individuales a nombre de los trabajadores que manejan las Afores.¹⁰¹

Los órganos de gobierno de la Comisión son la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia. La Junta de Gobierno está facultada para otorgar, modificar o revocar las autorizaciones para la organización, operación, funcionamiento y fusiones de Afores y Siefores. Por otra parte el Comité Consultivo y de Vigilancia está integrado por representantes de los sectores involucrados (gobierno, patrones y trabajadores) y se encarga de vigilar los intereses de las partes que intervienen con el objetivo de lograr equilibrio y armonía en sus interacciones.

Cuadro 4.9

Sector Gobierno	Sector Obrero	Sector Patronal
<ul style="list-style-type: none"> • SHCP • IMSS • ISSSTE • INFONAVIT • STPS • BANXICO • CNSF • CNVB • CONSAR 	<ul style="list-style-type: none"> • CTM • CROC • CROM 	<ul style="list-style-type: none"> • CONCAMIN

Fuente: CONSAR

¹⁰¹ Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. Capítulo I Disposiciones Preliminares DOF 23/05/1996.

Las Afores y Siefores están reguladas por la CONSAR, lo cual significa que:

- Vigila que se resguarden debidamente los recursos de los trabajadores.
- Supervisa que los recursos de los trabajadores se inviertan de acuerdo a los parámetros y límites establecidos por la comisión (Régimen de Inversión).
- Se asegura de que brinden la información requerida para los trabajadores (que envíen estado de cuenta a los trabajadores por lo menos dos veces al año).
- Está facultada para imponer multas a las Afores y sanciones a los empleados de éstas en caso de alguna falta o incumplimiento.
- Otorgar, modificar o revocar autorizaciones a las Afores y Siefores.
- Proteger a los trabajadores en caso de disolución de una Afore o Siefore.
- Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión.
- Informar a la opinión pública, cuando menos cada tres meses sobre las diferentes comisiones, situación financiera, número de afiliados y composición de las carteras de las Siefores.
- Publicar estadísticas y documentación que sirva de apoyo para las decisiones de los trabajadores sobre la inversión del ahorro para el retiro.

4.2.7 Datos estadísticos de las Afores

En la actualidad según información obtenida de la CONSAR, al cierre de la primera quincena de septiembre de 2010, se tienen registrados 41, 001, 400 cuentas individualizadas en operación. El registro automático de los trabajadores al sistema, ha permitido su consolidación y ampliación de la cobertura hacia los trabajadores. Sin embargo la concentración de las cuentas individuales se ha generado principalmente en cuatro Afores cuyo peso representa el 56.8% del total de manejo de los fondos de los trabajadores (Banamex 15.9%, ING 12.2%, Bancomer 10.9%, Banorte Generali 9.5% e Inbursa 8.3%).

La división de las cuentas individuales está registrada en el cuadro 4.10 del Anexo, (con fecha 14 de septiembre de 2010).

Con base en la CONSAR, podemos conocer el monto de los recursos totales que manejan las Afores, desglosando dichos fondos en cada una de las administradoras, con lo cual podemos conocer el peso en el mercado de cada una que cada una de ellas tiene. El dato que arroja el cierre al mes de octubre de 2010, expresa un monto administrado por un total de 1´416, 613 millones de pesos a precios de mercado, fondo con el cual se constituye el ahorro de los trabajadores en las cuentas individuales que surgieron con la reforma de 1997.

Cabe destacar que el monto de las comisiones que manejan las administradoras de fondos para el retiro varía según cada Afore, así como también el rendimiento generado por la inversión de dichos fondos, por lo cual es importante para el trabajador conocer al detalle estas cifras, para de ésta manera optar por la Afore que más le convenga, destacando que la variación en la tasa de comisiones como en la de rendimientos es variable. (Cuadro 4.11 Anexo).

Capítulo 5

Alcances y Limitaciones de los Sistema de Pensiones Reformados. Casos México y Chile

5.1 Análisis de las Reformas al Sistema de Pensiones Chile-México

Para analizar los sistemas de capitalización individual es necesario realizar una comparación entre la situación imperante en el sistema anterior y la que se ha presentado bajo el sistema actual reformado. Basando el análisis comparativo en tres rubros esenciales:¹⁰²

- Sostenibilidad y tasas de reemplazo
- Transparencia y eficiencia en la inversión de recursos
- Beneficios adicionales:
 - Aumento del ahorro financiero
 - Desarrollo de mercado de capitales
 - Mejoras en mercado de trabajo, en particular reducción en la informalidad e incremento de la cobertura

5.1.1 Sostenibilidad Financiera

Por sostenibilidad financiera podemos entender “la capacidad de asegurar recursos estables y suficientes en el largo plazo, y asignarlos de manera oportuna y apropiada” Emerton, L. Et al. (2006).

En el estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo denominado “Impacto Fiscal de las Reformas de los Sistemas de Pensión a largo plazo” en 2009, se afirma que “la sustitución completa o parcial de los sistemas públicos de beneficio definido ha sido considerada no sólo necesaria, sino inevitable, ya que de otro modo, afirma el BID, se habría terminado en un significativo incremento del gasto público derivado del déficit del sistema de pensiones”¹⁰³

Diferentes estudios a nivel mundial, han concluido que uno de los puntos favorables de las reformas al sistema de pensiones para dar paso a la contribución definida y basarse en la capitalización individual, ha mejorado en forma sustancial la sostenibilidad fiscal de dichos sistemas pensionarios.

Existen estudios en los que se refiere un avance importante en materia global (ahorro, inversión, empleo y productividad de factores) de la reforma impuesta en 1981 en Chile, de hecho para **Corbo y Schmidt-Hebbel (2003)** este avance global podría explicar casi una décima parte del crecimiento de la economía chilena hasta 2001. Chile hoy en día, goza de una posición fiscal saludable, mientras que los compromisos y costes fiscales derivados del proceso de transición comienzan a disminuir. Esta situación aunada a la serie de reformas

¹⁰² AIOS. Beneficios de los esquemas de capitalización individual. 2005

¹⁰³ Tapia Waldo, “Impacto fiscal de las reformas de los sistemas de pensiones”, Unidad de Mercados Laborales, BID, Lima, Perú, 2009.

impuestas en 2008 en las que se fortaleció el pilar solidario, hacen pensar en una perspectiva favorable para la nación sudamericana, la cual podría servir de ejemplo para los países que han reformado su sistema de pensiones en años posteriores, como México en 1997.

La reforma estructural de los sistemas de pensiones se institucionalizó con la finalidad y objetivos de alcanzar beneficios macroeconómicos en los diferentes países, fundamentalmente en lo que se refiere al aumento de la inversión y el ahorro internos, el incremento del empleo formal, el desarrollo de los mercados financieros y de capital internos y un ritmo de crecimiento potencial más alto.

La evidencia hoy en día de estos efectos macroeconómicos es controvertida (**Gillet... 2005 para América Latina**). Las divergencias entre las opiniones de muchos analistas son cada vez mayores. Si bien es cierto el periodo de tiempo transcurrido entre la puesta en marcha de las reformas y el análisis de los resultados, es considerado como insuficiente (alrededor de quince años la media con reformas a largo plazo), la percepción respecto al desempeño que se ha mostrado por dichas reformas son desalentadoras, de hecho, los incentivos para incorporarse al sector formal y realizar contribuciones al nuevo sistema, y el impacto previsto sobre el crecimiento potencial son inferiores a lo esperado.

Sin embargo, es importante afirmar que existe un consenso general en cuanto a una posición fiscal mucho más sólida en las economías con sistemas de pensiones reformados. La carga financiera de las pensiones se ha reducido (al menos las correspondientes a futuros pensionistas), y han salido a la luz la mayoría de los costes implícitos, aumentando la transparencia del sistema en su conjunto. “No obstante este proceso no es sencillo. Los países que realizan este tipo de reformas soportan considerables costes fiscales iniciales, ya que los pensionistas continúan con las antiguas normas, mientras que algunos afiliados se cambian al nuevo sistema. Además, todos los sistemas gestionados privadamente mantienen un pilar de solidaridad”.¹⁰⁴

“El objetivo común y más importante de las reformas de pensiones que han tenido lugar en América Latina, es garantizar la viabilidad financiera y económica de los sistemas previsionales en el largo plazo. No es casual que el rasgo común que se presenta en prácticamente todos los modelos de reforma, es la capitalización del sistema de pensiones a través de la introducción de cuentas individuales de contribución definida. Dicha capitalización ha sido posible sin necesidad de elevar sustancialmente las tasas de contribución, gracias al hecho de que el estado ha asumido de una u otra forma el déficit actuarial de los regímenes públicos y el financiamiento de las pensiones mínimas”.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Melguizo Ángel, Muñoz Ángel, Tuesta David y Vial Joaquín. “Reforma de las pensiones y política fiscal: algunas lecciones de Chile”. Economic Reserch Departament. BBVA. Chile. 2009.

¹⁰⁵ Rodríguez, Herrera Adolfo y Durán, Valverde Fabio. “Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido”. Unidad de Financiamiento para el Desarrollo. CEPAL. ONU. Santiago de Chile, Junio de 2000.

Todo sistema de pensiones contiene costos, generados por el pago de beneficios y por la administración general del sistema. Una reforma previsional que genere la transición de un modelo a otro, trae consigo una serie de costos, los cuales son fundamentales de analizar para entender la viabilidad financiera del sistema.

La puesta en marcha de las reformas al sistema de pensiones trajo consigo reducciones en los costes fiscales del sistema de reparto en distinta magnitud entre los dos países cuestión de análisis. La diferencia del nivel de costes depende de diversos factores, los cuales, de acuerdo a **Mesa Lago (2000)**, pueden agruparse en “externos”, que son aquellos factores que vienen dados, tales como: la edad de la población, la antigüedad del programa de pensiones y el porcentaje de cobertura de la fuerza laboral. La otra clasificación la denomina **Mesa Lago (2000)** como factores “internos”, asociados al diseño de la reforma, dos de ellos se relacionan con el gasto: las responsabilidades asumidas por el Estado durante la transición y después de ésta y las condiciones de adquisición de derechos en el programa público; y otro factor se relaciona con el ingreso: las cotizaciones salariales al programa público.¹⁰⁶

La viabilidad económica de cualquier sistema previsional depende de sus gastos y del nivel de financiamiento que la sociedad esté dispuesta a aportarle. “Dado un nivel de beneficios, bien sea “garantizado” a través de la tasa de reemplazo prometida por el esquema de beneficio definido, o bien sea sólo potencialmente alcanzable en un esquema de contribución definida, el nivel de esfuerzo que debe realizar una comunidad para darse un determinado paquete de beneficios es independiente del esquema de financiamiento. Así, la organización financiera y el esquema de financiamiento seleccionados modifican el papel que deben jugar los diferentes actores (v.g. afiliados, cotizantes y gestores) en el sostenimiento financiero del sistema, pero no el esfuerzo colectivo requerido”.¹⁰⁷

Asociado al nivel de beneficios, se encuentra también lo relacionado con el nivel de gastos del sistema. Este nivel parte de una cantidad cercana al cero y va creciendo conforme aumenta la maduración y el número de afiliados al sistema. Esta maduración asociada a la transición demográfica, tarde o temprano socava la base demográfica del financiamiento (relación activos/pasivos), ya que acelera los gastos del sistema bajo la forma de prestaciones monetarias para quienes satisfacen los requisitos jubilatorios.

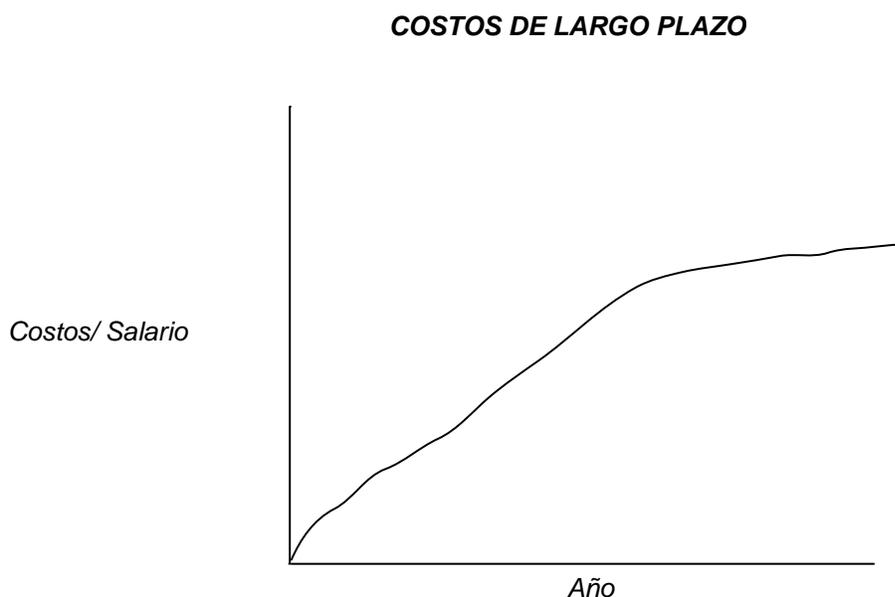
La relación existente entre los gastos por concepto de prestaciones y la masa salarial cotizante, es denominada como “costo del sistema”. El gráfico 5.1 representa la función normal de los costos en forma de “S” que refleja la evolución de los costos a largo plazo de un sistema de pensiones, desde sus inicios hasta su estabilización demográfica (madurez). “Cualquier reforma de pensiones que

¹⁰⁶ Mesa Lago Carmelo “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina”. CEPAL.

¹⁰⁷ Rodríguez, Herrera Adolfo y Durán, Valverde Fabio. “Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido”. Unidad de Financiamiento para el Desarrollo. CEPAL. ONU. Santiago de Chile, Junio de 2000.

pretenda tener efectos significativos sobre las condiciones de viabilidad financiera de largo plazo, sólo lo podrá lograr mediante dos tipos de acciones o una combinación de ambas: a) desplazar la curva “S” hacia abajo, a través de un endurecimiento de requisitos y una reducción del monto de los beneficios; y b) elevar el nivel de financiamiento para cubrir dichos costos”.¹⁰⁸

Gráfico 5.1 Costos de Largo Plazo



Las distintas reformas impuestas a partir del modelo chileno de 1981, han introducido sin excepción los dos tipos de medidas. De inicio el establecimiento de las cuentas individuales, ha generado en la práctica una reducción del nivel de beneficios del sistema, ya que los beneficios esperados en el sistema reformado, son inferiores a los prometidos en el antiguo sistema de reparto. Por otro lado el nuevo régimen de pensiones nació actuarialmente sano, esto debido a que el Estado asumió la responsabilidad de cubrir el déficit actuarial del anterior sistema, es decir, se hizo cargo del pago de las pensiones en curso al momento de la reforma, así como de los derechos a un beneficio que hubieran acumulado los afiliados al sistema en el momento de la reforma.

5.1.2 Coste de la Transición

Chile marcó la pauta para la reforma a los sistemas pensionarios en América Latina, sin embargo una decisión de este nivel representa y trae consigo serios y diversos esfuerzos presupuestarios, que sin embargo, pueden ser asumibles, en el

¹⁰⁸ Rodríguez, Herrera Adolfo y Durán, Valverde Fabio. “Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido”. Unidad de Financiamiento para el Desarrollo. CEPAL. ONU. Santiago de Chile, Junio de 2000.

escenario de mantener un rigor fiscal. El primer coste fiscal que experimenta toda nación cuando reemplaza su sistema de reparto por uno basado en la capitalización individual, es el coste fiscal de la transición. Este coste radica en el hecho de que cuando los afiliados cambian a un nuevo sistema, generan una brecha financiera con el antiguo plan de pensiones, el cual se denomina “déficit operativo”, debido a que realizan la transferencia de sus contribuciones de un sistema a otro. Esta brecha se hace más pronunciada cuando la reforma se implementa en las últimas fases de la transición demográfica, es decir, cuando la tasa de dependencia de las personas jubiladas tiene una tendencia creciente.

Otro punto fundamental para examinar la carga fiscal de las reformas en el corto plazo se refiere al incentivo que el Gobierno chileno otorgó a los trabajadores para su incorporación al nuevo sistema de pensiones (hay que recordar que en Chile la afiliación al nuevo sistema se dio de forma obligatoria para los trabajadores que iniciaron labores después de la puesta en marcha de la reforma, y voluntario para los trabajadores que ya mantenían lazos laborales antes de la reforma), este incentivo llamado “Bono de reconocimiento” que dependía del número de años y de la cantidad de contribuciones al antiguo sistema, consistió, como ya lo hemos mencionado en el capítulo anterior, en una compensación mediante un bono del gobierno con una tasa de rentabilidad anual real del 4% para cada afiliado que hubiera aportado contribuciones al antiguo sistema.

En México, por ejemplo, quienes se trasladan al nuevo sistema, podrán optar, al momento de su jubilación por las prestaciones ofrecidas por el sistema público. De esta manera los beneficios que obtengan del nuevo sistema no podrán ser inferiores al del nuevo sistema.

La elección entre estas alternativas no es clara. El método de los bonos de reconocimiento de los aportes es el que ofrece la mayor certeza respecto de la magnitud de la carga total, empero la carga puede ser significativa. En contraste, el reconocimiento de la deuda a través de garantías, como en el caso de México, probablemente exhiba la mayor incertidumbre respecto de la carga fiscal. La sustitución del reconocimiento por la concesión de un beneficio básico en un sistema integrado, potencialmente ofrece los menores costos fiscales, bajo la condición de que el componente público se mantenga actuarialmente balanceado. Por último, la combinación de la posibilidad de traslado entre sistemas públicos y privados cada cierto tiempo, junto al reconocimiento del valor actuarial de los derechos adquiridos (en lugar de los aportes), potencialmente presenta la mayor incertidumbre junto con la mayor carga fiscal, en especial si el régimen anterior bajo los cuales se adquirió los derechos estaba actuarialmente desequilibrado.

Otro origen de los costes fiscales que puede coincidir en el tiempo con los otros dos expuestos anteriormente, pero que es independiente de la propia transición, proviene del gasto en el pilar de la solidaridad. “En Chile este pilar estaba compuesto por el seguro estatal de pensión mínima (SEPM, una prestación para

aquellos que hubieran cotizado al menos durante 20 años) y una prestación no contributiva para ancianas y discapacitadas con rentas bajas (PASIS). En total añadieron permanentemente alrededor de 0.5 puntos porcentuales del PIB al “déficit de transición” total en 2008”.¹⁰⁹

Cuadro 5.1

ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS FISCALES DE LA TRANSICIÓN

(Porcentaje del PIB)

País	Año	Composición	Costo Total
Chile	1996	Prestaciones del antiguo sistema más concepto de capital complementario y prestación compensatoria. Aporte estatal directo más bono de reconocimiento.	3.29
México	1997	Pensiones en curso más déficit del sistema público, más certificados de traspaso. Pensiones en curso de pago, más reconocimiento de derechos, asumiendo un escenario de bajo crecimiento.	0.48

Fuente: Rodríguez, Durán. Serie Financiamiento del desarrollo, CEPAL, julio 2000

5.1.2.1 Costes previsionales

En Chile se han hecho varios estimados y proyecciones sobre el costo fiscal previsional, los más importantes son **Oyarzo 1988; Bustamante 1998; Arenas de Mesa y Marcel 1999; y Arenas de Mesa 1999.**

El costo fiscal se ha calculado por el Superintendente de AFPs (**Bustamante 1998**) como porcentaje del PIB en 1981-1997 y lo ha proyectado para 1998-2015, pero sólo incluye el déficit operativo de las pensiones del programa público y el bono de reconocimiento, o sea, excluye el costo de la pensión mínima y la pensión asistencial, sin explicar por qué. También excluye el costo fiscal del déficit de las fuerzas armadas y los carabineros (policía) con el argumento que "no guarda relación alguna con el cambio del sistema" (p. 168). Pero puede aducirse que, al no incluir dicho programa en la reforma, el Estado aceptó hacerse cargo de su déficit y que por tanto debe incluirse también. Esta serie exhibe un incremento de los dos componentes combinados (no desagregados) del costo fiscal desde 1.5%

¹⁰⁹ Melguizo Ángel, Muñóz Ángel, Tuesta David y Vial Joaquín. "Reforma de las pensiones y política fiscal: algunas lecciones de Chile". Economic Reserch Departament. BBVA. Chile. 2009.

del PIB en 1981 hasta 4.41% en 1985 y un descenso a 3.7% en 1997 (éste equivalente a 2.5 veces la carga fiscal antes de la reforma); las proyecciones muestran una continuación de dicho descenso a 1.7% en 2010 (todavía mayor que en 1981) y 1% en 2015.

Estimados y proyecciones más recientes han sido hechos por **Arenas de Mesa y Marcel (1999)** y **Arenas de Mesa (1999a)**, los cuales añaden el costo de la pensión mínima y la pensión asistencial, en el período 1981-1998 y proyecciones para 1999-2010. **Arenas de Mesa (1999b)** ha extendido la serie original a 2037 y añadido el déficit previsional militar en el déficit operativo del programa público (sin desagregar el civil y el militar; el último ha sido separado por el autor, basado en su promedio anual en períodos de 9 años en 1981-2037).

Las tres adiciones de **Arenas de Mesa y Marcel** permiten calcular el costo fiscal total (déficit operativo civil y militar, pensiones mínima y asistencial, y bono), mientras que Bustamante estima un costo fiscal parcial (sólo déficit civil y bono), por lo que el resultado de los primeros es considerablemente mayor (la metodología y supuestos empleados por Arenas de Mesa y Marcel son muy complejos y se explican en **Arenas (1999b)**; Bustamante sigue la misma metodología de **(Ortúzar 1988)**. Las siguientes comparaciones muestran el costo fiscal parcial y total como porcentaje sobre el PIB, según las series de Bustamante (primera) y **Arenas de Mesa 1999b** (segunda): 1.5% y 3.8% en 1981, 3.4% y 7.6% en 1985, 3.7% y 5.2% en 1997, y 3.2% y 5.5% en 1998. Las proyecciones de la segunda serie para 1999-2037, sin embargo, excluyen el déficit previsional militar, por lo que no son comparables con los estimados para 1981-98; a fin de homologar ambos períodos se utilizó el cálculo promedio del referido déficit en 9 años para incorporarlo en 1999-2037. Las comparaciones de las proyecciones de la primera y segunda series resultan en diferencias aún mayores: 3.1% y 6% en 1999, 2.4% y 5.8% en 2005, 1.7% y 5.2% en 2010, y 1% y 4.5% en 2015.

La proyección de la primera serie termina en 2015, pero la segunda se extiende hasta 2037, calculando el costo fiscal total en 3.6% en 2020, y estabilizado en 3.3% hasta 2037. El costo fiscal total en 1998 (5.5%) fue casi 1.5 veces el de 1981 (3.8%) y el costo total proyectado en 2020 (3.6%), 40 años después de la reforma, es casi igual al de 1981.

Las dos series exhiben tendencias similares en cuanto al descenso del déficit pero diferentes en cuanto al bono: en la primera serie su costo llega al punto más alto en 2005 (1.06% del PIB) y luego declina (0.51% en 2015), mientras que en la segunda serie el costo del bono llega a su cenit en 2005 (1.3%), se estabiliza hasta 2008 y luego desciende pero es más alto que la primera serie en 2015 (0.7%). Aún más importante es que la primera serie excluye las pensiones mínima y asistencial, así como el déficit previsional militar, los cuales se convierten en factores crecientes del costo cuando declinan el déficit civil y el bono. La segunda serie muestra que la distribución porcentual del déficit fiscal en 1998 era: 56.4%

(déficit civil), 23.6% (déficit militar), 16.3% (bono), 5.4% (pensión asistencial) y 0.5% (pensión mínima); pero en la proyección a 2037 la distribución es: 39.4% (militar), 39.4% (mínima), 15.2% (asistencial), 6% (civil) y cero (bono).

Arenas de Mesa (1999b) contrasta sus proyecciones sobre el valor presente de las obligaciones fiscales en 1999-2015 (en millones de US\$ de 1997) con los de **Pablo Ortúzar (1988)**, lo que resulta en valores mucho mayores: el total es 41,172 versus 18,022, o sea, más del doble; la diferencia en los componentes es el doble en el déficit y el bono, 2.4 veces en la pensión mínima y más del triple en la pensión asistencial. También ha proyectado que, en 2037, el déficit del programa público civil aún será de 0.2% del PIB (no se extinguirá hasta 2050, 69 años después de la reforma) y el déficit militar será igual al de la pensión mínima (1.3% del PIB), mientras que el bono se extinguirá en 2025 (45 años).

El valor presente de las obligaciones fiscales del déficit previsional en 1999-2037 (excluyendo el déficit de la previsión militar) se proyecta a US\$56.960 millones (dólares de 1997), equivalente a 74.8% del PIB de 1998. Debe tenerse en cuenta que este cálculo no sólo excluye el déficit militar (el componente mayor en 2018-2037) sino también el costo fiscal en los primeros 18 años de la reforma (1981-1998) cuando alcanzó su cenit.

En el caso de México, al menos dos proyecciones han sido publicadas sobre el costo fiscal de la transición, en 1997 y 1998. Al tiempo que la reforma entraba en vigor, el Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para Retiro (CONSAR, equivalente a la Superintendencia de AFPs de Chile) estimó el costo fiscal de la transición, incluyendo el déficit en el programa público a cerrar, la pensión mínima y la cotización salarial del Estado como tercera parte. Se usaron dos escenarios: crecimiento anual del PIB bajo (3.5%) y alto (5%), dos aumentos del salario real (0.8% y 2.8%) y tres tasas de interés real (3.5%, 4% y 5%). El costo fiscal como porcentaje del PIB en 1997 era igual en ambos escenarios (0.77%) y luego mostraba lo siguiente: en el escenario bajo el costo alcanzaba su cenit en 2036 (2.51% a 3.4%), luego bajaba en 2047 (2% a 2.8%); en el escenario alto las proyecciones respectivas eran 1.86% a 2.33% y 1.13% a 1.66%.

Estos costos serían inferiores a los proyectados sin la reforma previsional: en el escenario bajo 1.61% en 1997, 3.59% en 2036 y 4.39% en 2047; en el escenario alto las proyecciones respectivas eran 1.55%, 2.82% y 3.45%. Se argumentó que el costo fiscal de la transición mexicana sería menor que el de la chilena debido a los factores favorables siguientes: una población más joven, el cambio de todos los asegurados al programa Capitalización Individual, el no otorgamiento del bono de reconocimiento, la ausencia de garantía estatal de un rendimiento mínimo a la inversión y ciertas diferencias en la administración (**Solís 1997**).

Pero estas proyecciones tenían algunos supuestos cuestionables, por ejemplo, el traslado obligatorio de todos los asegurados podría reducir el costo fiscal a largo

plazo pero incrementarlo a corto y mediano plazo, y la falta del bono de reconocimiento podría ser compensada por el costo incierto de la opción al tiempo del retiro de unos 14 millones de asegurados (**Mesa-Lago 1998**).

La segunda proyección del costo fiscal (mucho más detallada que la primera) fue hecha en marzo de 1998 por una funcionaria del Banco Mundial y un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, en base al modelo desarrollado por dicha Secretaría, y cubre un período de tiempo menor que la primera proyección: 1997-2025, aunque se dan algunas cifras para 2030 (**Grandolini y Cerda 1998**). A continuación se resumen sus supuestos (que el gobierno considera son conservadores), contrastados con el desempeño real en 1997-1998 (éste basado en CEPAL 1998): (a) una recuperación modesta en la tasa de crecimiento del PIB en los primeros seis años (superada por las tasas reales en 1997-1998) y estabilización posterior de dicha tasa por debajo del promedio del decenio del 70; (b) un salario real creciendo a un promedio del 2% (caída actual del salario real en 1997-1998); (c) dos tasas de inflación: una baja que desciende a 16% en 1998 y se estabiliza en 6% a partir de 2002, y otra alta que desciende a 30% en 1998 y se estabiliza en 10% a partir de 2003 (la tasa actual en 1997-1998 fue similar a la "baja"); (d) caídas del salario mínimo real de acuerdo con los dos supuestos de inflación baja y alta (no se tiene información sobre este desempeño); y (e) una tasa de interés o rendimiento real de 3.5% (en 1997 el rendimiento fue algo mayor; CONSAR 1998).

Excepto al salario real, los supuestos se habían confirmado pero sólo durante los primeros dos años de la proyección. Grandolini y Cerda proyectan el costo fiscal como porcentaje del PIB como sigue: 0.93% en 1997, 1.04% en 2015 y 1.19% en 2025; el costo en el primer año es menor que en la primera proyección (1.55% o 1.61%), mientras que los otros dos años proyectados no son comparables pero también sugieren un costo menor. La distribución porcentual del costo fiscal por componente en los tres años es: en 1997, pensiones en curso de pago hasta el momento de entrar en vigor la reforma (42%), cotización salarial del Estado incluyendo la "cuota social" (35%), opción del asegurado al tiempo del retiro entre normas del programa público y su cuenta individual en el programa Capitalización Individual (23%), y cero en pensión mínima; en 2015, la opción al tiempo del retiro se convierte en la carga mayor (67%), la cotización salarial del Estado baja (24%), y más aún disminuye el gasto de las pensiones (9%), y sin costo aún por la pensión mínima; y en 2025, la opción al tiempo del retiro continúa sin cambio (67%), la cotización salarial baja (17%) y también el gasto en pensiones (2.5%, desapareciendo poco después), pero el costo de la pensión mínima se hace importante y creciente (13.5%). El déficit acumulado o valor presente de las obligaciones del programa público antes de la reforma (ahora cerrado) se calculó en 141.5% del PIB de 1994 hasta 2069 (75 años de proyección); el valor presente con la reforma se estima en sólo 17.7% del PIB en 1997-2024 (45 años menos que en la proyección del costo sin reforma y excluyendo el período en que dicho déficit va a crecer, al menos parte del tiempo). La comparación anual sólo se

muestra en el año 2000 (1% del PIB en ambos) y 2030 (3.75% antes de la reforma y 1% con la reforma).

“Dos son las alternativas que se presentan al momento de financiar estos costos, una vez definido el estilo de reforma: el presupuesto corriente (reducciones de gasto en otras áreas o aumento de impuestos y cotizaciones) o cambios en la situación patrimonial (utilización de reservas del anterior sistema, privatización de sus activos o de empresas públicas, endeudamiento público)”.¹¹⁰

Todos los países utilizaron estas alternativas, aunque en grado diferente. La participación del Estado mediante el endeudamiento público fue crucial para llevar a cabo las reformas, ya que representa la principal fuente de financiamiento del sistema.

No queda del todo claro que la transición del sistema de reparto al de capitalización se cristalice como un alivio fiscal de mediano plazo; de hecho según estudios de la CEPAL (1998), esta transición genera grandes compromisos fiscales, los cuales deben ser pagados por las actuales y futuras generaciones de trabajadores.

Mesa Lago (2004) sostiene que el impacto fiscal provocado por los costes de transición y el pilar de solidaridad para el caso chileno es elevado y persistente, pero a largo plazo es muy inferior al de los sistemas no reformados.

Para el caso de México, la diferencia importante con el modelo chileno radica en que en nuestro país, el trabajador ahorra en una cuenta de pensiones individual con la ayuda del gobierno y del empleador, pero teniendo normas específicas con muchas repercusiones. La contribución del trabajador, el empleador y el gobierno a la cuenta individual es en un nivel cercano al 8 por ciento, de modo que la pensión generada en el sistema de capitalización individual será modesta en la mayor parte de los casos. Aunada a esta característica, el modelo mexicano permite a los trabajadores afiliados al sistema privado de capitalización que estaban afiliados antes de 1997 elegir entre las pensiones obtenidas bajo este plan y las obtenidas con las normas más favorables del esquema anterior, generando un desequilibrio que debe financiar el sector público mexicano.

Según **Albo et al. (2007)**, el coste de transición puro genera una deuda implícita del 56 por ciento del PIB. Si a esta cifra se suman a las demás cargas fiscales, incluido el plan de pensiones de los trabajadores públicos (conocido como ISSTE, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) y las contribuciones del gobierno a la cuenta individual del trabajador, la deuda implícita del sistema de pensiones en México alcanza el 92 por ciento del PIB.

¹¹⁰ Jiménez, Luis Felipe y Cuadros, Jessica. “Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuadros aspectos críticos y sugerencias políticas”. Unidad de Estudios Especiales, CEPAL, ONU. Santiago de Chile, 2003, pág. 57.

El nivel y distribución en el tiempo del costo de transición de una reforma estructural depende directamente de la forma en que se sustituye al régimen de reparto por el de capitalización. Una reforma estructural de tipo sustitutivo supone cerrar el sistema de reparto a la entrada de nuevos afiliados y el traspaso (generalmente voluntario) de gran parte de los afiliados del sistema de reparto al de capitalización. En este contexto, la transición arroja un alto costo inmediato que, se prolonga por muchos años. En las reformas estructurales de tipo paralelo los sistemas de reparto se mantienen abiertos a la entrada de nuevos afiliados, lo que permite diluir el costo ligado al traspaso masivo de afiliados al régimen de capitalización, aunque se pierde en parte el control del ritmo de la transición. Por su parte, las reformas estructurales de tipo mixto consiguen el mismo objetivo, hacer gradual el costo de la transición, pero a un ritmo determinado por la magnitud otorgada al componente de capitalización (la proporción del aporte individual que se vuelca a las cuentas individuales de ahorro).

Las reformas al sistema de pensiones introdujeron un componente de ahorro individual, bajo el cual se traspasa la carga de financiamiento de las pensiones futuras, que antes eran a cargo de las generaciones venideras, hacia la generación presente.

El contexto en que se implementó la reforma chilena en los años ochenta, se dio bajo un esquema de una población mayor de 65 años que representaba el 10% de la población activa, que en comparación con la media de los países miembros de la OCDE era menor en un 10%, lo cual hacía parecer que no existía un problema serio de sostenibilidad de las pensiones chilenas, sin embargo las preocupaciones en este sentido ya comenzaban a ser parte de los estudios y análisis económicos de aquellos días. La diversificación existente en el tema de pensiones de Chile que existía en esa época marcaba una desigualdad en jubilaciones que se extendía con el paso del tiempo. De hecho la Dirección de Presupuestos de Chile realizó proyecciones a finales de los años setenta en donde predecían un aumento considerable en la carga fiscal de no hacerse la reforma, debido a las excesivas prestaciones de algunos de estos planes y el agravamiento de las presiones por envejecimiento. “El Banco Mundial calculó un escenario sin reformas en el que la deuda implícita por las prestaciones del sistema hubiera sido alrededor de un 130% del PIB en 2001, la mayor de la región tras Uruguay”.¹¹¹

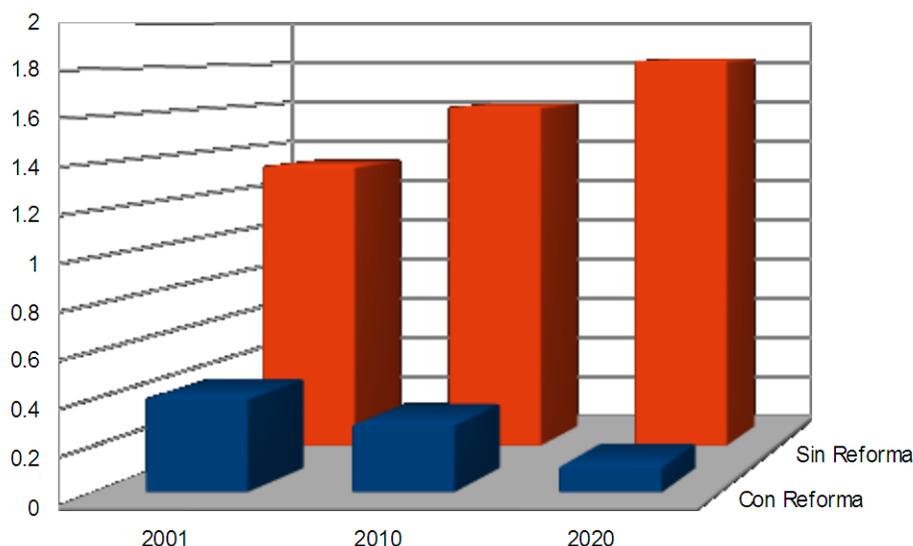
“Los efectos de largo plazo de la sustitución del antiguo sistema sobre las cuentas fiscales han sido positivos, tal como muestran casi todas las previsiones (véanse **Bennett y Schmidt-Hebbel, 2001 o Favre et al., 2006**), así como las estimaciones del Banco Mundial sobre la evolución de la deuda implícita de las pensiones. Utilizando el programa PROST (Pension Reform Options Simulation Toolkit), se observa que la deuda implícita puede haberse reducido en el caso de Chile de 211 puntos porcentuales del PIB en 2050 sin la reforma de las pensiones, a cero después de la reforma (Zviniene y Packard, 2004 y Gill et al., 2005). Estas

¹¹¹ (Zviniene y Packard, 2004)

ventajas son patentes incluso a corto y medio plazo. De acuerdo con las mismas previsiones, en ausencia de la reforma estructural, la deudas implícita de las pensiones en 2010 habría sido 1.5 veces el PIB chileno (frente al 25% después de la reforma”.¹¹²

Gráfico 5.2

**Deuda implícita del sistema de pensiones en Chile
(Escenario con Reforma y sin Reforma % del PIB)**



Fuente: Zviniene y Packard (2004)

“El significado y la medición de la deuda pensional implícita, la que debe hacerse explícita en una reforma que instaure un sistema de capitalización, dependen del escenario específico que se analice. Nuestro caso base es el de una sustitución completa (tipo chilena) por un sistema de capitalización total. En este caso, los pasivos de pensiones (“deuda”), calculados a valores actuariales justos, corresponden al valor presente de las pensiones devengadas y por devengarse en años futuros a todos los pensionados del sistema preexistente de reparto, más al valor presente de las cotizaciones de todos los trabajadores activos al momento de la reforma”.¹¹³

Zviniene y Packard (2004) simularon los déficits de los sistemas de pensiones bajo dos escenarios (reforma y no reforma) para un conjunto de países de América Latina. Concluyeron que en la mayoría de los países, de no haberse realizado las

¹¹² Melguizo Ángel, Muñoz Ángel, Tuesta David y Vial Joaquín. “Reforma de las pensiones y política fiscal: algunas lecciones de Chile”. Economic Reserch Departament. BBVA. Chile. 2009.

¹¹³ Bravo, Jorge y Uthoff, Andras. “Costos fiscales de transición y factores demográficos del cambio de sistema de pensión de reparto a capitalización”. Vigésimo Séptimo Periodo de Sesiones. CEPAL. ONU. Aruba. 1998.

reformas, el déficit asociado al sistema de pensiones registraría incrementos importantes en las próximas décadas. Además simularon la tasa de acumulación de la deuda pública total asociada al pago de pensiones y concluyen que en la mayoría de los países de América Latina, las reformas previsionales coadyuvaron de forma importante en la reducción del costo fiscal. Independientemente del modelo (sustitutivo, paralelo, mixto) las mejores se pueden observar comparando las proyecciones de dicho costo con el que hubiese ocurrido de no haber implementado la reforma.

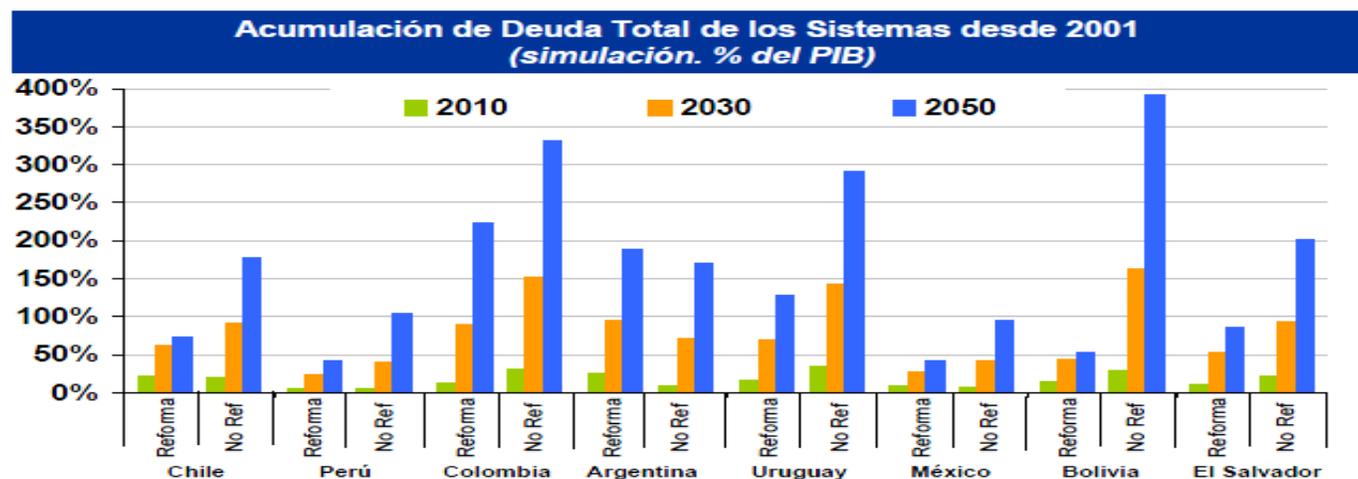
Cuadro 5.2

**Déficit de Pensiones (gasto en beneficios-ingreso por contribuciones)
Financiado por Transferencias del Gobierno (% del PIB)**

Año	Chile		México	
	Con Reforma	Sin Reforma	Con Reforma	Sin Reforma
2001	7.20%	0.10%	0.50%	-0.20%
2010	4.60%	-0.20%	0.60%	0.00%
2020	3.40%	1.00%	0.70%	0.30%
2030	1.50%	2.70%	0.70%	0.80%
2040	0.50%	3.90%	0.70%	1.50%
2050	0.80%	4.00%	0.60%	2.30%

Fuente: Zviniene y Packard (2004)

Gráfico 5.3



Fuente: Zviniene y Packard (2004)

En principio, las reformas de los sistemas de pensiones orientadas a la capitalización mejoran la solvencia fiscal a largo plazo. Sin embargo, la experiencia regional reciente ha puesto en evidencia que, a corto y mediano plazo, el financiamiento de la transición de una reforma estructural en la región, combinado con los altos déficit acumulados por sistemas de reparto insuficientemente financiados y la presencia de regímenes especiales de alto costo, hace peligrar la trayectoria financiera de las reformas previsionales y puede amenazar la protección de los adultos mayores que la propia reforma busca garantizar. Si bien una parte de estos costos puede controlarse mediante reformas paramétricas, mixtas o paralelas, la mayor parte es imposible de evitar a corto y mediano plazo. Asimismo, la creciente relevancia del componente no contributivo como mecanismo central de extensión de la cobertura planteará desafíos adicionales en materia de financiamiento sostenible.

5.2 Tasas de Reemplazo

También denominadas Tasas de Sustitución del Ingreso, determinan el monto de la jubilación que una persona espera recibir. Un estándar utilizado por la OCDE con fines de evaluación social es el siguiente: el cociente de los ingresos promedio de los jubilados de 65 a 75 años, entre los ingresos promedio de trabajadores activos de 51 a 64 años o de 51 a 60 años. En el análisis del comportamiento de las reformas al sistema de pensiones en América Latina, este punto ha generado polémica, debido a la divergencia de opiniones en cuanto al saldo de las tasas de reemplazo. Cabe recordar que uno de los objetivos de mayor importancia en la estructuración de los sistemas de pensiones es la introducción de condiciones que favorezcan el acceso a una pensión adecuada. Estas tasas de reemplazo posteriores a las reformas han sido muy inferiores a las esperadas, debido entre otras cosas a las altas comisiones cobradas por las administradoras de fondos, a los retornos decrecientes de los instrumentos de la deuda gubernamental y a la irregularidad en las aportaciones de los asegurados. Estas características han provocado un desencanto en los trabajadores que confiaron en el sistema reformado.

En Chile los reguladores buscaron promover la competencia en el sector, sin embargo, esta decisión resultó contraproducente ya que originó mayores costos derivados en el aumento en la fuerza de ventas de las administradoras y de la entrada de nuevos participantes con experiencia limitada en la administración de activos. A fin de contrarrestar el riesgo asociado a esta falta de experiencia, los reguladores decidieron imponer controles demasiado estrictos sobre el tipo de activos en los cuales se podían invertir los recursos de los fondos de pensiones, por lo que la rentabilidad disminuyó aún más al igual que las tasas de reemplazo. En el diseño original del sistema chileno se proyectó un nivel de tasas

de reemplazo en el orden del 78% para los hombres y 55% para mujeres, asumiendo una rentabilidad en torno al 5%.¹¹⁴

Cabe señalar que es conveniente distinguir al menos tres categorías de análisis en el estudio de las tasas de reemplazo: género, debido a que existe una edad de jubilación menor para las mujeres (60 años) y una esperanza de vida mayor (en promedio 5 años) que los hombres, ingreso, ya que el monto de las pensiones está en función del nivel de ingreso de los trabajadores y frecuencia o densidad promedio de cotizaciones.

5.2.1 Densidad de Cotizaciones y su relación con las Tasas de Reemplazo

Se expresa como la proporción del tiempo con aportes a la seguridad social (cotización) respecto al tiempo total laborado. Está estrechamente relacionada con las condiciones del mercado laboral.

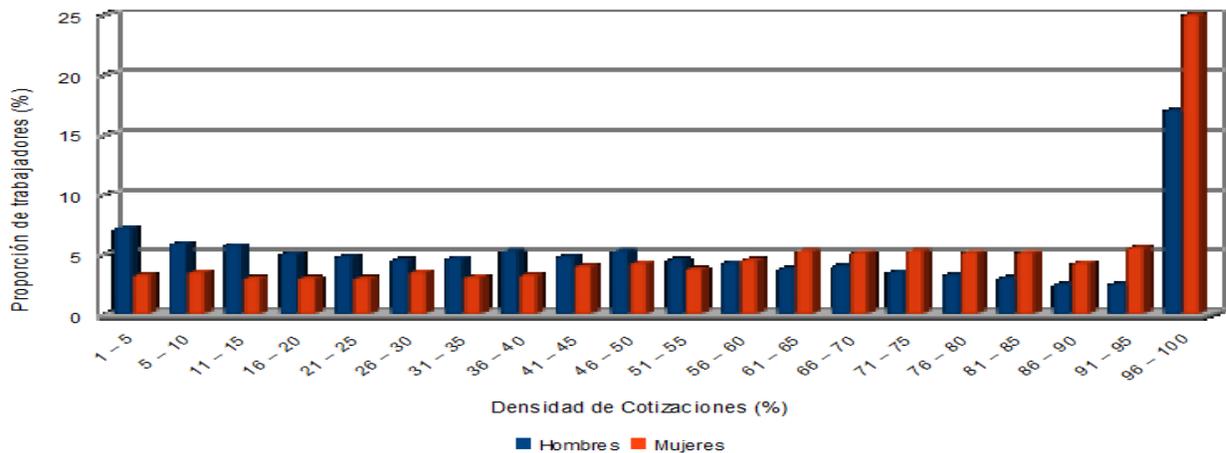
La densidad de cotizaciones se calcula como el cociente entre la cantidad de meses que el trabajador registra al menos un aporte dividido entre la cantidad de meses que tiene el periodo de referencia. Por ejemplo si deseamos conocer la densidad de cotizaciones del trabajador (i) en el año 2005, realizamos la siguiente operación:

$$\text{Densidad 2005} = \text{meses de aportación del trabajador (i) en el año 2005} / 12.$$

Si en dicho año el trabajador aportó 12 meses la densidad de cotización es del 100%.

Gráfico 5.4

Distribución Porcentual de Trabajadores con distintas Densidades de Cotización Chile 2004



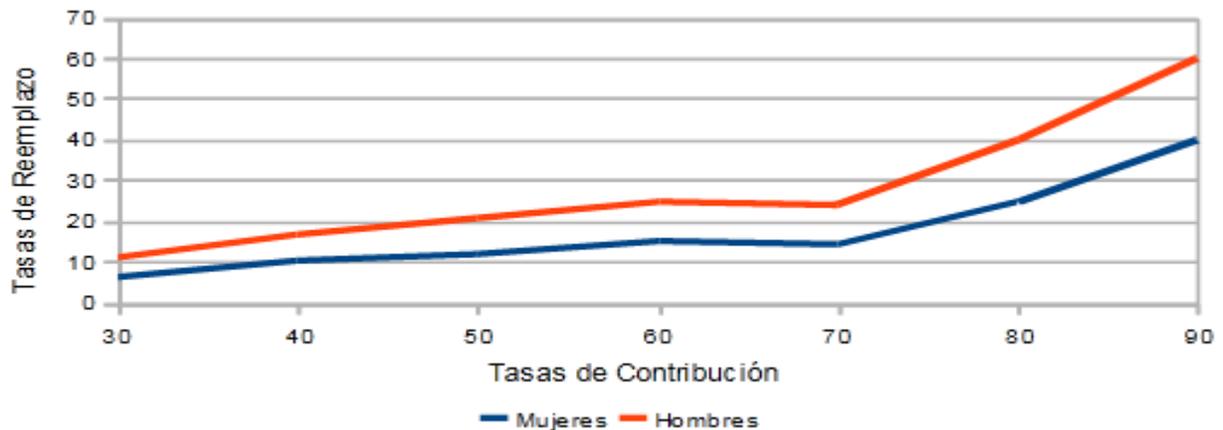
Fuente: Elaboración propia en base a datos de SAFF

¹¹⁴ Ver Iglesias y Acuña (1991). En sus estimaciones consideran una densidad de 93% (100% menos 7% de períodos no cotizados).

En Chile, a partir de los resultados de la Encuesta de Protección Social 2004 se reporta una densidad promedio (para hombres y mujeres) de 52.1%; en tanto que para hacer la distinción por sexo, para los hombres era de 64.0% y para las mujeres de 50.4%.

Favre (2006), realiza un estudio con base en los siguientes supuestos: un aumento real de salarios del 2.5% anual, una tasa de retorno constante de las inversiones del Fondo de Pensiones del 5.5% real anual y una proporción creciente de gente que cotiza regularmente a lo largo de su vida laboral, cuyo resultado de una mayor formalidad que es resultado de un mayor desarrollo del país.

Gráfico 5.5
**Tasas de Contribución y Tasas de Reemplazo
Chile 2004**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SAFP

Con base en el Gráfico 7, podemos indicar que aquellos trabajadores hombres, que cotizan en promedio a lo largo de su vida un aproximado del 90%, algo cerca de 11 meses en promedio, conseguirán tasas de reemplazo cercanas al 70%.

Sin embargo, en el caso de las mujeres, las tasas de reemplazo que pueden alcanzar en comparación con los niveles registrados por los hombres oscilan en el 40%.

Del otro lado de la moneda, los trabajadores que mantienen densidad de cotizaciones entre 50 y 70% de su vida laboral (entre 6 meses y algo más en promedio al año) obtendrán tasas de reemplazo bajas entre 30 y 40% de sus últimas remuneraciones imponibles. Para el caso de las mujeres el panorama es peor, ya que con las mismas tasas de densidad de contribución, ellas registrarían tasas de reemplazo inferiores al 20%.

En el sistema reformado de pensiones chileno, los hombres que cotizan regularmente tienen la opción de alcanzar tasas de reemplazo del orden del 70%, las cuales son equiparables y en algunos casos mayores a las registradas en el sistema de reparto. No así para las mujeres, ya que ellas, una vez que se agotan los efectos del bono de reconocimiento, pueden alcanzar tasas máximas de reemplazo del orden del 50% de sus últimas remuneraciones imponibles.

Una posible solución que ha sugerido el Estado chileno al problema de desigualdad de género en las tasas de reemplazo, es el hecho de que las mujeres pueden optar por seguir cotizando de manera voluntaria al sistema, hasta llegar a la edad de 65 años y de esta manera alcanzar tasas de reemplazo cercanas a las de los hombres.

Por otro lado también podemos mencionar que aquellos trabajadores con bajas frecuencias de tasas de contribución tienen un menor nivel de ahorro acumulado para un mismo nivel de ingreso, lo que se traduce en pensiones y tasas de reemplazo menores. Dicho monto si bien, será mayor al de la pensión mínima, los trabajadores verán mermado su nivel de ingresos en el retiro al no contar con una pensión que satisfaga sus necesidades.

“Hay un porcentaje cercano al 23% de los afiliados hombres y 29% de las mujeres que han hecho muy pocos aportes al sistema, que no cumplen con los 240 meses de cotizaciones requeridos para acceder a la pensión mínima y cuyas posibilidades de acceder a una jubilación son mínimas, quedando sujetos a la acumulación voluntaria de ahorros fuera del sistema previsional (trabajadores independientes, empresarios), a la necesidad de seguir trabajando o de acceder a una pensión asistencial al agotar los escasos fondos acumulados en su cuenta obligatoria”.¹¹⁵

Un estudio elaborado por la OCDE para comparar las tasas de reemplazo de Chile con países desarrollados y en donde se incluye a México, da cuenta que las tasas registradas en el país sudamericano son iguales e incluso mayores en algunos casos. En este mismo estudio se menciona que en los países desarrollados con sistemas de reparto, la mayor complicación que enfrentan es el financiamiento de las pensiones en un contexto de déficits elevados y crecientes. En el caso de Chile, la complicación que enfrenta se refiere a la necesidad de mantener una elevada frecuencia de cotizaciones.

¹¹⁵ Favre Michele, Melguizo Angel, Muñoz Angel y Vial Joaquín. “A 25 años de la Reforma al Sistema Previsional Chileno”. Evaluación y Propuestas de Ajuste. BBVA Reserach. Chile, 2006.

Gráfico 5.6

Tasas de Reemplazo Teóricas Chile y OCDE (sistemas obligatorios)



Fuente: OCDE

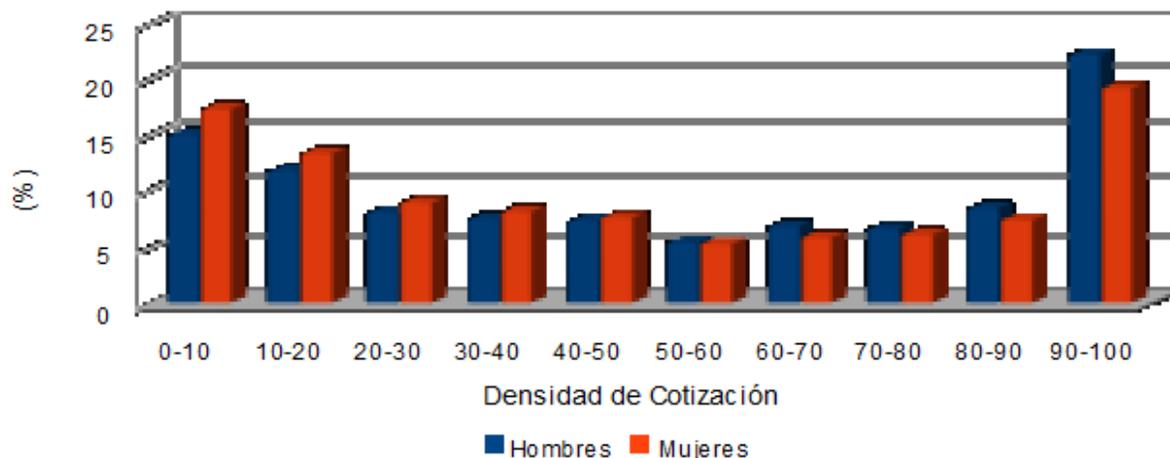
En el caso de México, la tasa de aportación obligatoria al Sistema de Pensiones IMSS (6.5%) es inferior al promedio de América Latina (10%) e incluso a la tasa de aportación obligatoria que ya se tiene prevista para el Sistema de Pensiones ISSSTE, reformado en 2007 (11.3%).

A su vez la falta de estabilidad en el empleo formal, y una importante participación del sector laboral informal en el país, han provocado densidades de cotización muy heterogéneas al Sistema de Pensiones IMSS.

Con base a información obtenida en el documento “Análisis del Efecto sobre las Pensiones de los Trabajadores derivado de las Reformas 1997 – 2005” elaborado por la CONSAR, se observan las diferencias en las densidades de cotizaciones en función de edades, sexo e ingreso.

Gráfico 5.7

Densidad de Cotizaciones de Trabajadores Afiliados al IMSS México 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de información de CONSAR (2006)

Para identificar las posibles tasas de reemplazo que podría ofrecer el Sistema de Pensiones IMSS a partir de un horizonte de inversión y rango de rendimientos reales, se consideran cuatro grupos o tipos de afiliados por densidad de cotización: Grupo A (96%), Grupo B (76%), Grupo C (44%) y Grupo D (15%). El número entre paréntesis indica, en cada caso, la proporción de tiempo que el trabajador contribuye a su plan formal de pensiones dentro de su vida laboral activa. En este sentido, un mayor grado de formalidad en el empleo puede ser identificado también con una mayor densidad de cotización, y lo opuesto aplicaría para el caso de una mayor informalidad laboral.

Así pues, si se toma como una primera referencia un nivel de rentabilidad real del 6% en un horizonte de 40 años, las tasas de reemplazo que podrían obtener los afiliados de acuerdo a la tasa de aportación actual (6.5% más cuota social) y su posible grupo de densidad de cotización son: (A) 45%, (B) 35%, (C) 20% y (D) 7%, respectivamente.

Un punto adicional que es necesario considerar es que existen diferentes grupos de afiliados por edad, lo que conlleva a tener distintos horizontes de inversión en las Siefores. En el documento “Rentabilidad de largo plazo y Tasas de Reemplazo en el Sistema de Pensiones Mexicano”, elaborado por BBVA Bancomer Research, ilustra los diferentes tipos de tasas de reemplazo que podrían obtener los trabajadores ubicados en las diferentes categorías de inversión, de acuerdo a su edad. En dicho documento, seleccionando los trabajadores que recorren sucesivamente las Siefores SB4 a SB1, los cuales fueron utilizados de manera ilustrativa, ya que representaban al cierre de 2009 el grupo de cuentahabientes más grande del SAR (35.9% del total). Así pues las tasas de reemplazo que

podrían obtener este grupo de afiliados con una tasa real de rentabilidad media aproximada al 7%, una tasa de aportación del 6.5% (más cuota social) y su posible grupo de densidad de cotización son: (A) 43%, (B) 34%, (C) 20% y (D) 7%.

Efectivamente las tasas de reemplazo prometidas por los sistemas de reparto eran elevadas. Sin embargo éstas no eran sostenibles para las economías de los países. A largo plazo y en ocasiones a corto plazo, se volvería insostenible cumplir con las promesas de pensiones.

La conclusión que podemos indicar en base a los resultados del cuadro 4.3 del Anexo, nos permite explicar una compleja realidad. En primer lugar podemos mencionar que las tasas de reemplazo pueden variar dependiendo el nivel de rentabilidad real realizado al final de la vida activa de los trabajadores. Sin embargo, la tasa de rentabilidad real, es una variable incierta o desconocida con una serie de posibles valores, es decir, no es una variable de control en ningún sistema de pensiones.

En segundo lugar, el cuadro 4.3 del Anexo nos ilustra la diferencia de tasas de reemplazo asociadas al nivel de cotización de los trabajadores, es decir, entre mayor sea el nivel de cotización, mayor será el porcentaje de la tasa de reemplazo (A's y B's) y viceversa (C's y D's).

En tercer lugar, los resultados reflejan que una baja tasa de aportación se ve traducida en un nivel bajo de tasas de reemplazo, y en contraste, las mismas tasas de reemplazo pueden verse incrementadas conforme se eleva el nivel de aportación (obligatoria o voluntaria), dicho incremento es independiente de la tasa de rentabilidad, aunque es importante mencionar que existiría un efecto positivo mayor en el caso de conjugar mayores niveles de aportación y rentabilidad.

Un análisis balanceado debe considerar simultáneamente la evolución de las tasas de reemplazo esperado, su sostenibilidad y viabilidad.

En el sistema de reparto las tasas de reemplazo dependen de:

- La pirámide poblacional.
- Los años de trabajo y contribución al sistema.
- El rendimiento neto real de los recursos.
- Los recursos iniciales con que cuenta el sistema.
- El nivel de deuda sostenible (se pueden hacer varios supuestos).

En el sistema de capitalización individual dependen de:

- Los años de trabajo y contribución al sistema.
- El rendimiento neto real de los recursos. Se esperaría que éste fuera mayor al observado en el sistema de reparto.

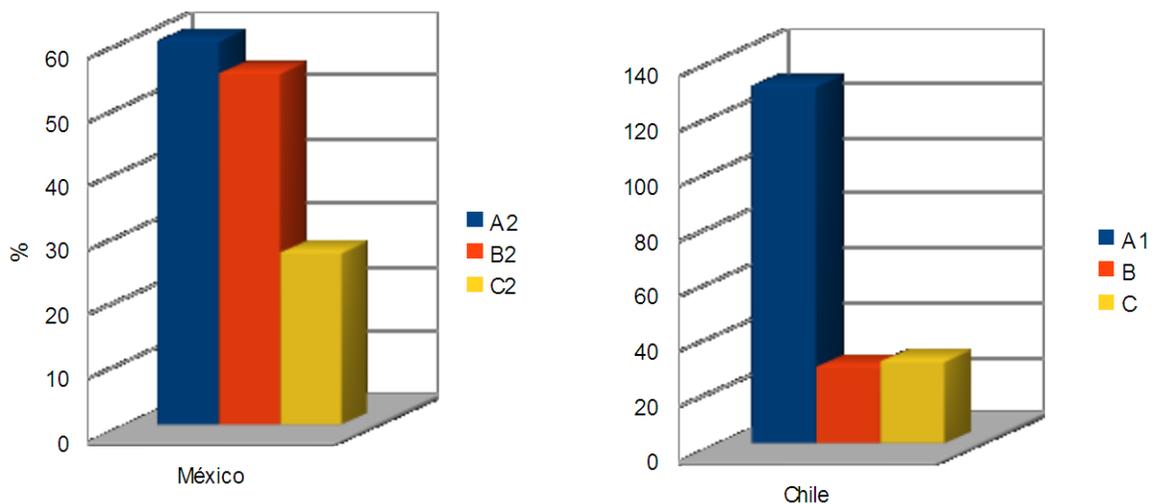
Para el caso de México, **Sales, Solís y Villagómez (1996)** calculan que, bajo el actual sistema, un trabajador que ha contribuido durante 20 años necesitaría obtener una tasa de interés real de 7% para poder garantizar la tasa de reemplazo que le hubiera correspondido bajo el sistema anterior.

Sin embargo, estiman que las contribuciones de los trabajadores tendrían que incrementarse a 23.3 por ciento del salario para evitar un déficit de flujo de efectivo en 2020.

Aquellos grupos que pueden permanecer más tiempo en el mercado laboral, obtienen tasas de reemplazo bastante elevadas, mientras que aquellos que han visto interrumpida su participación o no han tenido acceso, obtienen niveles de pensiones reducidos. Esto explica la divergencia que existe en las tasas de reemplazo que obtienen los diferentes segmentos de la población.

Gráfico 5.8

Tasa de Reemplazo (Comparativo México - Chile)



Fuente: BBVA Bancomer Research

Como podemos apreciar con la gráfica anterior, la solución al problema de los colectivos de baja densidad no correspondería precisamente a los sistemas de pensiones, sino que se relaciona directamente con otros aspectos económicos que imponen presiones sobre el funcionamiento estructural de cada país. La informalidad, la desigualdad en la distribución de los ingresos, el funcionamiento del mercado laboral, entre otros, son aspectos que requieren una análisis profundo y una reforma que permita una mayor eficacia en la aplicación de los sistemas pensionarios, los cuales se verán directamente influenciados en el momento de reformar las condiciones anteriormente expuestas.

Lo importante a destacar es que el nivel de tasas de reemplazo de los sistemas de pensiones, sigue siendo uno de los puntos más criticables de la reforma, en el sentido de estar muy por debajo de los niveles esperados y deseados. Cabe destacar que variables como la densidad de cotización y la tasa de aportación son aquellas que pueden influir de manera más destacada y a largo plazo en las tasas de reemplazo, siendo bajo estas dos variables la orientación hacia estrategias que nos permitan incrementarlas y de esta manera aumentar el nivel de pensión de los trabajadores en edad de retiro. Esto no implica que se deje a un lado la atención hacia el régimen de inversiones, sino que es fundamental primero, abocarse a la densidad de cotizaciones y tasas de contribuciones para de esta manera, insertarse en los niveles de certidumbre del sistema.

5.3 Transparencia de los sistemas de pensiones y el uso eficiente de recursos

Desde 1981, año en que Chile reformó su sistema de pensiones convirtiéndose en el pionero en la región, diversos países adoptaron como base este modelo aunque con modificaciones importantes a nivel local. Con el transcurso de los años éstos sistemas han experimentado cambios en su estructura operacional, derivados en gran parte por la necesidad de perfeccionar su funcionamiento para mejorar la calidad de vida de los trabajadores en etapa de retiro. Así como el paso de los años ha influido en el análisis de los retos pendientes, también ha contribuido a observar los avances y aciertos que estas reformas han alcanzado en los sistemas de pensiones. Para Alberto **Achia, Antonio Martínez y Luis Enrique Rodríguez (2008)**, este sistema basado en la capitalización individual tiene tres grandes ventajas: “es transparente, seguro y no requiere subsidios del Estado”.

“Es transparente no sólo porque los trabajadores conocen con exactitud lo que han aportado (el saldo de su cuenta individual incluye el interés recibido menos las comisiones pagadas en cada periodo), sino porque tienen la libertad de elegir la administradora de fondos de su preferencia, además de tener la seguridad que sus fondos de retiro no se verán afectados por cambios en las políticas gubernamentales. Los subsidios públicos no son necesarios, sólo en aquellos casos en los que el saldo final resulta insuficiente para garantizar una pensión mínima. Bajo el sistema anterior los gobiernos tenían que recurrir al presupuesto público para compensar el déficit de los fondos. Cuando no podían hacerlo, se veían obligados a reducir los beneficios o incrementar la edad de jubilación”.¹¹⁶

En los modelos de pensiones anteriores a la reforma, uno de los principales problemas que presentaban dichos modelos eran la falta de transparencia y la

¹¹⁶ Achia Alberto, Martínez Antonio y Rodríguez Luis Enrique. “Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina”, Artículo Publicado en la Revista “The McKinsey Quarterly”, Prospectiva Final, México, 2007.

eficiencia en la inversión de los recursos provenientes de las contribuciones de los cotizantes.

El uso de los recursos provenientes de dichas contribuciones eran invertidos en diferentes aspectos de la economía nacional, tales como el pago de la deuda externa, financiamiento de programas gubernamentales de educación, salud, etc., construcción de infraestructura, entre otros, por lo cual las reservas existentes por concepto de pensiones sufrieron constantes descapitalizaciones.

En Chile, se afirmó que el nuevo sistema implicaba una parte fundamental del sistema financiero, esto por incluir agentes, intermediarios y la generación de fondos para la inversión de mediano y largo plazo. Es por ello que el discurso oficial centró su atención en promover la idea de la propiedad de los recursos administrados por las AFPs de los trabajadores, y en ubicarlos como detonante de la expansión económica y generación de empleos en el país. Adicionalmente, el Estado chileno promovió la aplicación de una serie de normas y reglamentos cuyo objetivo se centró en garantizar una mayor rentabilidad y seguridad de las inversiones de los fondos, así mismo en promover la transparencia de las operaciones y facilitar la fiscalización del proceso de inversión.

Para facilitar el proceso de transparencia del sistema, el gobierno implementó una serie de medidas de control y supervisión del sistema de pensiones, en donde destacan “las relativas a los instrumentos elegibles de inversión, los límites de inversión, la obligación de efectuar las transacciones en mercados autorizados; la clasificación de riesgo de los títulos adquiribles por el fondo, y la separación entre el fondo de pensiones y la respectiva administradora”.¹¹⁷

En lo referente a las reglas impuestas en la inversión de los fondos, la primera medida consistió en la obligación de invertir dichos fondos únicamente en los instrumentos que expresamente la ley autoriza. Aunado a esta imposición se reglamentó el límite máximo de inversión tanto por tipo de instrumento financiero como por emisor. Esta norma buscó que determinado instrumento adquiriera una gravitación excesiva, para de esta manera controlar el riesgo de que fluctuaciones en el valor de dicho instrumento afectará el valor del fondo de pensiones y por consiguiente el patrimonio de los trabajadores. En el caso del límite máximo de inversión por parte del emisor, se buscó evitar una tendencia hacia el control excesivo de los fondos de pensiones en un solo emisor y además evitar el financiamiento excesivo de una misma empresa con recursos previsionales.

Otra regla que se impuso fue la referente a la obligación de inversión de los instrumentos financieros en mercados expresamente autorizados, los cuales debían cumplir con ciertos requisitos, tales como “la concurrencia simultánea de compradores y vendedores de instrumentos para la determinación de los precios,

¹¹⁷ Bustamante Jeraldo, Julio, “17 años del sistema chileno de pensiones”. *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, 3a. ed., Lima, OIT, 2001, p. 181-188.

información públicamente disponible, mecanismos de negociación de instrumentos, infraestructura necesaria y reglamentación interna”.¹¹⁸

El conflicto de intereses también quedó reglamentado en el nuevo sistema, en el cual se adujo que el nuevo modelo poseía una serie de principios que intervenían directamente en evitar el uso de los recursos financieros de los fondos de pensiones de los trabajadores en usos distintos a la generación de una adecuada rentabilidad para los afiliados. “Se afirmó que con esta medida se buscaba evitar mediante la transacción de precios ficticios, la manipulación de precios en mercados poco profundos; el uso de información privilegiada y la transferencia ilegítima de los fondos a personas o empresas vinculadas con las administradoras”.¹¹⁹

“Las normas en que se basó dicha argumentación fueron las normativas con respecto a la prohibición para divulgar y utilizar la información reservada para la toma de decisiones con respecto a la inversión de los fondos; la tipificación de las conductas prohibidas para las administradoras, cuando de éstas puedan resultar perjuicios a los fondos de pensiones o beneficios a terceros y el establecimiento de sistemas de control interno en las administradoras, las cuales deben ser auditadas externamente”.¹²⁰

Por último se estableció la regulación en cuanto al resguardo de los títulos, los cuales quedarían en custodia de una institución previamente autorizada. Se estableció como prohibición para las administradoras el uso de los fondos para solventar sus necesidades y gastos, indicando como uso exclusivo para estos puntos lo referente al monto del cobro de las comisiones, esto en base a que las administradoras cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios. “Por otro lado se dijo que la competencia entre administradoras y la expansión económica combinadas con reglamentaciones de la inversión por parte de una agencia técnica autónoma conducirá a la diversificación de la cartera y a un fondo de pensiones más seguro para los afiliados”.¹²¹

Para el caso de México, **Sales, Solís y Villagómez (1996)** estiman que en 1994 las reservas de pensiones debían haber sido de alrededor de 11% del PIB, cuando en realidad éstas sólo alcanzaban 0.4%.

Hoy en día, existe un consenso en cuanto a la existencia de una mayor transparencia de los sistemas de pensión. Un aspecto básico es la transparencia de las empresas administradoras y su obligación de hacer público todo tipo de

¹¹⁸ Bustamante Jeraldo, Julio, “17 años del sistema chileno de pensiones”. *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, 3a. ed., Lima, OIT, 2001, p. 182.

¹¹⁹ Morales Ramírez María Ascención, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México*, 2005, p. 234

¹²⁰ Bustamante Jeraldo, Julio, “17 años del sistema chileno de pensiones”. *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, 3a. ed., Lima, OIT, 2001, p. 184.

¹²¹ Mesa Lago Carmelo “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina”. CEPAL.

información relativo a su funcionamiento, estados financieros, y en general, a los métodos para estimar y lograr sus resultados financieros. Este tipo de instituciones debe tener una estricta normativa que garantice una total transparencia sobre su actuación y la forma cómo administran los fondos de pensiones. Igual razonamiento debe privar para las instituciones públicas.

El estudio titulado “Inversión en Fondos de Pensiones de Aportaciones Definidas y Ciclo de Vida”, presentado durante la Reunión Técnica de la CAAF, celebrada en Monterrey, México del 5 al 7 de abril de 2005, indica como puntos favorables contribuyentes al desarrollo del sistema financiero mexicano por parte de la reforma al sistema de pensiones, los siguientes:

- Las medidas que promueven reglas más transparentes en subastas de títulos de deuda privada.
- La adopción de mejores prácticas de ejecución en las áreas de inversiones que promueven transparencia y eficiencia de las transacciones de mercado.
- La certificación de las áreas de inversiones bajo la norma ISO 9000, lo que asegura la existencia de procesos documentados y abona a la reducción de los riesgos operativos.
- La existencia de Unidades Especializadas de Administración de Riesgos, que con independencia de las áreas de inversiones, dan seguimiento y evalúan los diferentes riesgos a que se encuentran expuestas las inversiones.
- La adopción de portafolios de referencia que contribuyan a la evaluación de la gestión de las administradoras.

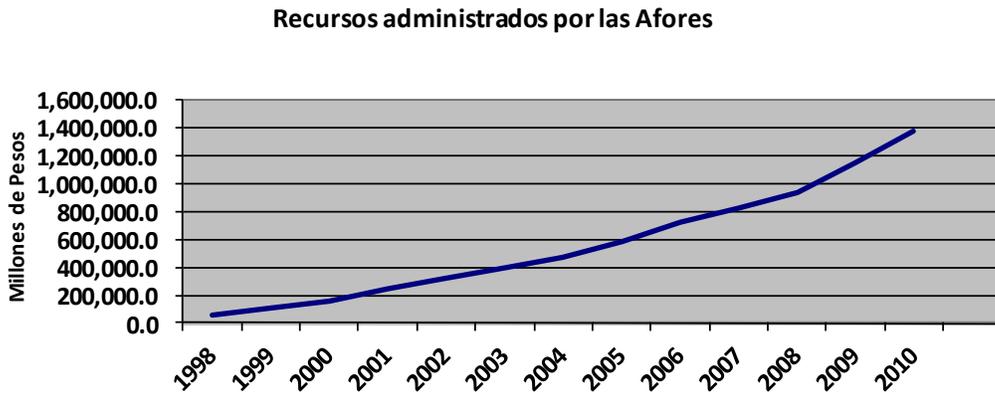
Además el nuevo sistema ha impulsado la aplicación de estándares contables más adecuados que revelen a los inversionistas la verdadera situación de la empresa emisora. Fomentando con ello el funcionamiento ordenado y eficiente de los mercados financieros al tiempo que alienta la competencia.

5.4 Evolución del Ahorro a partir de la Reforma

Para analizar el comportamiento que ha presentado el nivel de ahorro a partir de la puesta en marcha del sistema de pensiones basado en la capitalización individual, a continuación observaremos la tendencia que han mantenido los fondos de pensiones en México y Chile.

Para el caso mexicano y apoyándonos en los datos obtenidos por la CONSAR, es posible identificar el comportamiento del ahorro a través de los fondos acumulados en la Subcuenta de Retiro, desde sus inicios en 1992 hasta la fecha.

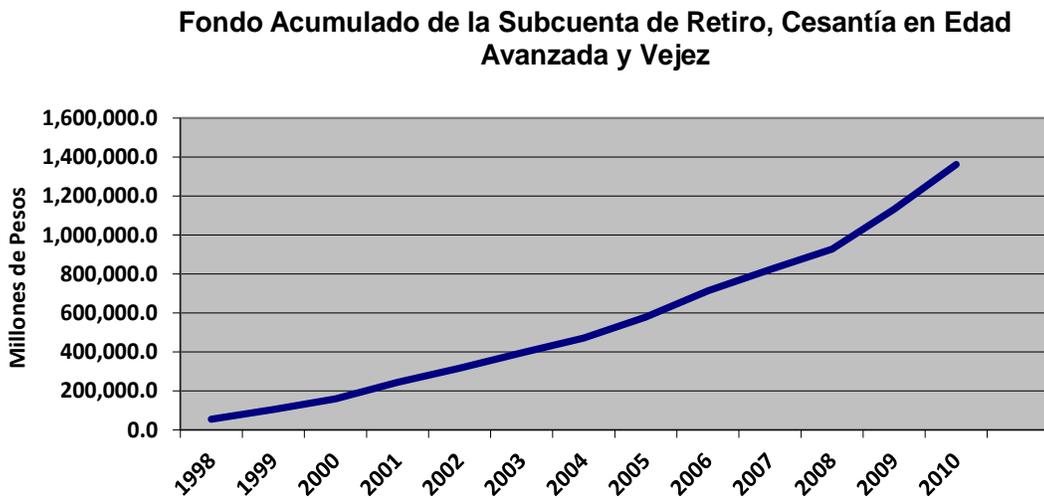
Gráfico 5.9



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CONSAR

Como podemos observar en el gráfico anterior, los recursos que son administrados por las Afores han mantenido una tendencia creciente, podemos indicar que el periodo de 1998 al 2002, esta tendencia se presentó en forma lenta, pero a partir de 2003, el crecimiento ha sido sostenido y en forma acelerada, característica que viene aunada a una operación con mayor experiencia del sistema.

Gráfico 5.10



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CONSAR

Tal y como lo muestra el gráfico anterior, la Subcuenta de Retiro y Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, ha mostrado una tendencia creciente. Al cierre de 2010, el monto acumulado en esta Subcuenta, que incluye las Aportaciones Voluntarias ascendió a 1, 361,568.7 millones de pesos, lo cual representa el 10.25 por ciento del PIB al cierre de 2010.

En el esquema de contribución definida utilizado a raíz de la reforma, la principal variable para determinar el ahorro a largo plazo es precisamente las contribuciones en las cuentas individuales, es decir, estos recursos que son depositados de forma regular, permiten poner en marcha el proceso de ahorro a largo plazo, el cual tras capitalizar los rendimientos de la aportaciones, da la posibilidad a los trabajadores de acumular los recursos necesarios para pensionarse.

Cabe mencionar que la importancia del ahorro radica en que éste es un determinante fundamental del crecimiento económico a largo plazo. Su objetivo principal es el de financiar la inversión productiva que permita alcanzar niveles de crecimiento económico sostenible. La relación como la hemos observado entre el nivel de ahorro y la reforma al sistema de pensiones ubican este tema como parte prioritaria del análisis de los alcances y retos de la reforma al sistema de pensiones.

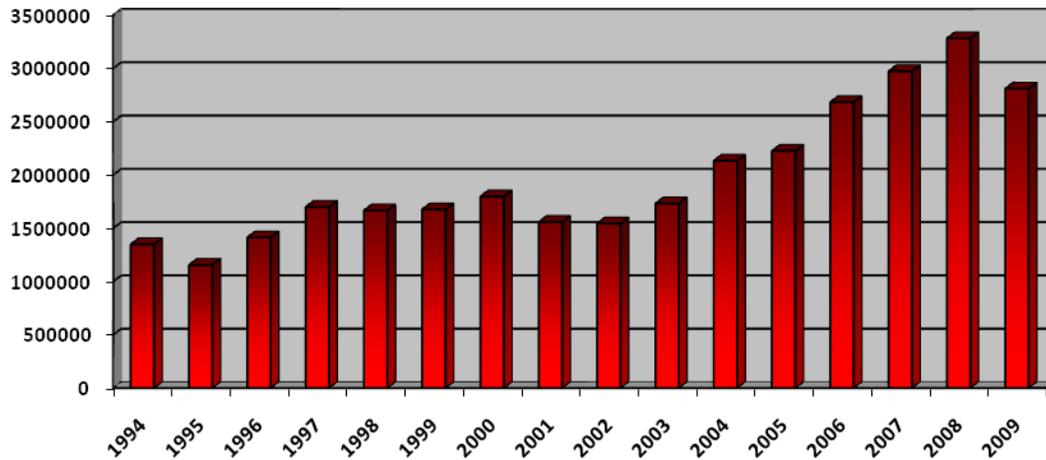
Como lo pudimos observar en los gráficos anteriores, el saldo acumulado en la Subcuenta de Retiro y en general los recursos administrados por la Afores tienen una tendencia creciente, lo cual viene aparejado a un alza en el número de cuentas inscritas en las Afores, es decir, en el número de trabajadores inscritos en el sistema. Este dato es importante de tomar en cuenta, a raíz de la relación que existe entre el número de cuentas y el saldo acumulado en la Subcuenta de Retiro, el cual es determinante del nivel de ahorro a largo plazo.

En el caso de México los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro, administrados por las Afores, representan la principal causa del crecimiento del ahorro financiero del país, así como la principal fuente de ahorro a largo plazo. Estos recursos expresan cantidades cada vez mayores en la economía nacional.

Para determinar el alcance de la reforma en el ahorro nacional, es importante identificar su comportamiento a lo largo de la aplicación de la reforma, teniendo en cuenta el concepto de ahorro nacional es igual a la suma del ahorro doméstico, tanto privado como público, más el ahorro extranjero.

Gráfico 5.11

Ahorro Nacional (millones de pesos a precios corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006.

El ahorro nacional en México, se ha visto beneficiado en lo general por la reforma al sistema de pensiones, tal y como se puede apreciar en el gráfico anterior, el cual nos muestra que el nivel alcanzado los años anteriores a la reforma representa una tendencia de lento crecimiento, y una vez instaurada la estructura del nuevo sistema a partir de 1997, el crecimiento se considera más rápido y de mayor nivel, aunque con variaciones intermitentes en los años posteriores, pero que puede expresar una tendencia positiva para el desarrollo del ahorro nacional con la aplicación de la reforma al sistema pensionario.

Sin embargo es importante precisar que aunque los datos nos reflejan un avance en el ahorro nacional registrado a raíz de la reforma pensionaria, éste monto no se ha reflejado en una mayor inversión en factores productivos que permitan alcanzar un nivel de desarrollo económico viable, es decir, a pesar de presentar un rendimiento eficaz del ahorro nacional, no observamos un beneficio real y sustentable del manejo de este punto.

Gráfico 5.12



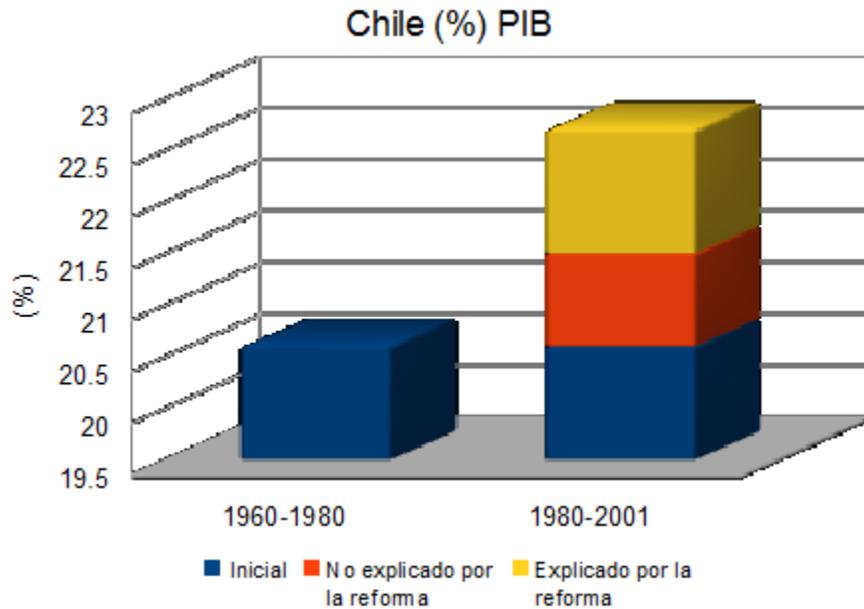
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2006.

El gráfico anterior nos muestra el comportamiento que ha mantenido el ahorro nacional y su comparación con la evolución del PIB, indicándonos que por ejemplo en el año 1994, se registró un monto en ahorro nacional de 1, 347, 554.8 millones de pesos, el cual representó el 17.25% del PIB nacional, para el año 2000 el monto registrado fue de 1 306 172.5 millones de pesos, lo cual significó el 20.55% del PIB, cerrando esta tabla con los datos obtenidos en el año 2006 con 1 815 383.7 millones de pesos, lo cual representó el 17.5% del PIB nacional. Estos datos evidencian un comportamiento más o menos estable y creciente del ahorro nacional, pero cabe destacar que en lo que se refiere al porcentaje que éste alcanza del PIB nacional, se registran variaciones y datos no constantes, que nos hablan de un crecimiento no a la par de nuestro producto interno.

En el caso de Chile, el documento titulado “Efectos macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile”, elaborado por los economistas Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Hebbel en 2002, indicó un aumento promedio de 2.3 puntos porcentuales del PIB en la tasa de ahorro nacional para el periodo 1981-2002. En tanto que estimaron un aumento en la tasa de inversión doméstica promedio en un 1.2 puntos porcentuales del PIB chileno. Con esta afirmación basaron su concepción teórica en torno a que la reforma al sistema de pensiones contribuyó de manera directa al incremento de las tasas de ahorro nacional e inversión doméstica.

Gráfico 5.13

Efectos de la Reforma sobre la Inversión Doméstica



Fuente: Asociación AFP

5.5 Mercado de Trabajo

Un sistema de pensiones puede influir en el crecimiento económico por su impacto en la oferta y demanda laboral. En lo que se refiere a la oferta, el sistema puede influir a la reducción de la disponibilidad de la mano de obra al incentivar el retiro laboral a una edad temprana, o bien cuando crece el desinterés de los trabajadores por contratarse formalmente, debido a las contribuciones obligatorias, necesarias para el funcionamiento del sistema, las cuales reducen el ingreso real de los trabajadores. Sin embargo, estos efectos negativos de primera instancia, suelen ser compensados con beneficios sociales a los cuales el trabajador tiene acceso por el hecho de estar incluido en el sistema de seguridad social, tales como los seguros de enfermedad y maternidad.

Por el otro lado, en el caso de la demanda laboral, los empleadores se hacen responsables de parte de las contribuciones al sistema, lo cual es tomado como un impuesto a la contratación de mano de obra. En el punto de vista negativo, entre más alto sea esta percepción, menor será la intención del empleador por contratar o demandar mano de obra, y por el contrario, en este caso, será mayor la tendencia para evadir o eludir el impuesto. Este hecho traerá consigo un

desplazamiento de la mano de obra hacia sectores menos regulados o bien hacia los sectores informales.

Para el Banco Mundial (2005) la elección entre los diferentes sistemas o modelos de pensiones puede reducir o ampliar las distorsiones. De esta forma, un modelo de contribución definida puede introducir mejores incentivos al trabajo que otro de beneficio definido y a la vez generar resultados deseables para la economía. Un mayor empleo de equilibrio y una mayor formalidad.

Lo anterior tiene fundamento en los incentivos al trabajo que cada pilar genera tras vincular las contribuciones al sistema con sus beneficios. “En un pilar de beneficio definido, el vínculo es débil porque el monto de la pensión para el afiliado es fijo e independiente del monto de sus contribuciones. Así, bajo tal esquema de contribuciones actúan de manera similar a un gravamen e al reducir los ingresos laborales incentiva la elusión o evasión del impuesto o bien que el trabajador disminuya su esfuerzo laboral. Por el contrario, bajo un esquema de contribución definida, el monto de la pensión para el afiliado depende directamente de sus aportaciones. En este caso, las contribuciones al incrementar el saldo de la cuenta del trabajador también elevan las posibilidades de un mayor monto de pensión. De esta manera un esquema de contribución definida, puede en un principio favorecer un mayor esfuerzo laboral y también que el trabajador desee permanecer bajo relaciones laborales formales”.¹²²

Con base en **Hoffman (1896)**, la existencia de sistemas de seguridad social tiene influencia directa en las decisiones económicas de los individuos. Las contribuciones, como lo explicamos en el párrafo anterior, afectan directamente los incentivos de los trabajadores y distorsionan el mercado laboral. El inicio del problema radica en el hecho de que las contribuciones son vistas como un impuesto al trabajo, en vez de ser tomadas como un tipo de compensación o programa de seguros. El porcentaje de la contribución depende o está en función del esquema que se seleccione.

5.5.1 La decisión del empleador

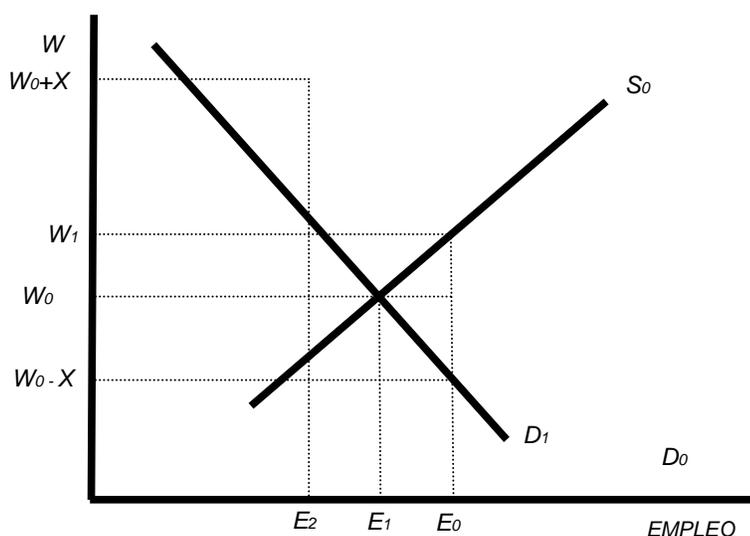
De acuerdo con **Ehrenberg y Smith (2000)**, utilizando un modelo simple de mercado laboral, es posible analizar el efecto de las contribuciones al sistema de seguridad social sobre las decisiones del empleador. Suponiendo que el empleador es el único agente que debe contribuir con el sistema pagando un impuesto fijo (X) por hora de trabajo; es posible observar cómo los costos laborales (salarios) aumentan; mientras los trabajadores reciben un salario W_0 , el

¹²² Albo, Adolfo, González, Fernando, Hernández, Ociel, Herrera, Carlos y Muñoz, Ángel. “Hacia el fortalecimiento del sistema de pensiones en México: Visión y propuesta de reforma”. *Pensiones y Seguros de América y Servicios de Estudios Económicos*. BBVA-Bancomer. México, 2007, pág. 78.

empleador enfrenta el costo W_0+X . Por lo tanto dejarán de demandar E_0 trabajadores y demandará tan sólo E_2 trabajadores desplazando la curva de demanda hacia abajo. Sólo si el salario se redujera a W_0-X , las firmas desearían seguir contratando E_0 .

Gráfico 5.14

Mercado Laboral



El desplazamiento de la curva de demanda relacionado con el pago del impuesto, manteniendo la oferta laboral constante, implica que habrá un exceso en la oferta de trabajo al previo salario de equilibrio W_0 . Este exceso en la oferta presionará los salarios a la baja hasta que alcancen el nuevo nivel de equilibrio W_1 . En este punto el empleo también habrá disminuido a E_1 . Así, los empleados cargarán también con parte del aumento en los impuestos a través de menores tasas salariales y mayores niveles de desempleo. La proporción del impuesto que pasa del empleador a los trabajadores dependerá de la sensibilidad de la oferta laboral a los salarios.

5.5.2 Las decisiones de los trabajadores

Ehrenber y Smith (2000), mencionan que la mayoría de los factores que influyen en la decisión de los trabajadores tienen que ver con la decisión de cómo utilizar su tiempo, es decir, cada individuo decidirá cuánto tiempo destinará a trabajar y cuánto tiempo utilizará en el ocio, dependiendo de su riqueza, de la tasa salarial y de sus preferencias. El costo de oportunidad de cada hora adicional de ocio es igual al salario extra que el individuo podría recibir si dedicara esa hora a trabajar;

esta medida del costo de oportunidad del ocio está claramente afectada por la tasa impositiva sobre el ingreso.

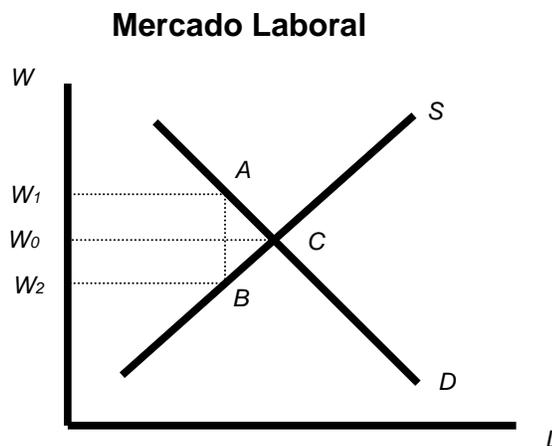
Feldstein (1996) argumenta que las contribuciones, percibidas como impuestos a la nómina, afectan directamente a la oferta de trabajo, ya que los trabajadores decidirán cuántas horas trabajarán en una actividad sujeta a impuestos. El porcentaje de esta contribución estará directamente relacionada con la naturaleza del sistema, específicamente de la relación entre contribuciones y beneficios.

Es importante mencionar que entre mayor sea la relación existente entre contribuciones y beneficios, ésta generará una mayor tendencia a la contribución y participación de los trabajadores al sistema de pensiones, ya que se verá no como un impuesto, sino más como un sistema de ahorro o un mecanismo de seguros, por lo tanto, entre mayor sea el nivel del impuesto implícito, los individuos percibirán cualquier aumento de éste como una disminución de su ingreso, disminuyendo así su intención de contribuir al sistema. Antón y Carrera (2005) indican que al haber una mayor correspondencia entre cotizaciones y pensiones para cada individuo, los trabajadores tendrán mayores incentivos a contribuir, al considerar, precisamente a las cotizaciones sociales como una especie de ahorro.

Para **Torche y Wargner (1997)**, los sistemas basados en la capitalización individual suelen funcionar de mejor manera que los sistemas públicos, donde a nivel individual, las contribuciones no están relacionadas directamente con los beneficios.

En el siguiente esquema, W_0 es el salario del individuo en ausencia de un programa de seguridad social, W_1 es la remuneración monetaria más el beneficio del paquete de seguridad social y W_2 es el salario que el trabajador se lleva a casa. Por lo tanto, $W_1 - W_2 = T_P^N$ lo cual representa el impuesto neto asociado a un programa de previsión.

Gráfico 5.15



El triángulo ABC corresponde a la carga excesiva implícita en el programa, esta ineficiencia depende de la valoración que el individuo asigna a los beneficios de la seguridad social. En cuanto mayor sea la valoración, menor serán las ineficiencias causadas.

De esta manera, podemos inferir que cualquier medida que incremente la valoración privada del sistema previsional tendría un efecto en la disminución de la carga excesiva tributaria y simultáneamente una disminución en la ineficiencia privada del gasto público. Así para el caso de Chile, un mejoramiento en la percepción de los beneficios individuales de un 10% lograría reducir la carga excesiva en poco más del 0.39 % del PIB.

De esta manera, algunos estudios afirman que la adopción de un sistema de contribución definida, incentivan la incursión al sector laboral formal, pero cabe mencionar que existe una desilusión con los resultados obtenidos hasta el momento, ya que los niveles esperados de tendencia hacia la formalidad no han sido alcanzados y es evidente una creciente tendencia hacia la informalidad. Por ejemplo **Corbo y Schmidt-Hebbel (2003)** estimaron que la reforma chilena impuesta en 1981 representó un efecto positivo durante sus inicios en el nivel de empleo formal y crecimiento económico del país. Utilizando un modelo de dos sectores (formal e informal) los investigadores estimaron que la reforma al sistema de pensiones permitió incrementar el empleo total en ese país entre 1.3 y 3.7% en 2001. Lo anterior gracias al incremento del empleo formal (entre 3.2 y 7.6%) y a la reducción del empleo informal (entre 1.1 y 1.3%). Además al elevarse el grado de formalización de la economía y su asociado nivel de productividad, también aumentó el PIB entre 0.1 y 0.3%, mientras que el desempleo se redujo en un rango entre 0.7 y 2.0%.

Resulta importante resaltar que la protección social está estrechamente relacionada con el mercado laboral y particularmente con el empleo, esto debido a que en la mayoría de los países con sistemas de seguridad social, sólo los individuos que tienen acceso a un trabajo formal y estable, cuentan con beneficios sociales tales como la cobertura de jubilaciones y las prestaciones de los seguros de desempleo y salud, mientras que los sectores desempleados o vinculados con la informalidad, suelen carecer de dichos beneficios y en gran parte de los casos, acceden a programas estatales de corte asistencial.

Es por ello que el papel que juega el mercado laboral en la estructura de la seguridad social es fundamental, ya que la historia laboral y de cotizaciones son cruciales para la determinación de la cobertura. "Por ende, es importante analizar los efectos que conlleva el sistema de pensiones en el mercado laboral, así como los cambios que puedan ocurrir en la estructura y características del empleo

debido a que pueden producir un aumento en la desprotección si efectivamente existe una fuerte vinculación entre empleo y protección”.¹²³

Bertranou (2004) realiza un estudio con base en una publicación de la OIT (2003) con respecto a la estructura de la población económicamente activa (PEA) y los niveles de protección social, para nueve países de la región. En base a los resultados obtenidos, Bertranou establece una diversificación del nivel de cobertura por grado de dificultad por parte de los seguros tradicionales de contribución individual. De esta manera las dos clasificaciones que se mencionan en este estudio son las siguientes: a) grupo de fácil cobertura, en donde se ubican los trabajadores asalariados de establecimientos grandes y del sector público y b) grupos de difícil cobertura, que es en donde encontramos a los patrones, asalariados de establecimientos pequeños (menos de cinco empleados), independientes (profesionales y no calificados), trabajadores sin salario y los desocupados. Como lo menciona el estudio, Chile cuenta con condiciones más favorables en comparación con otros países, al contar con el 52% de su PEA en el grupo de fácil cobertura, mientras que en el caso de México el total es de 46% , superior al registrado por Argentina y Brasil con 40% cada uno.

El estudio de **Bertranou (2004)** también nos alerta sobre la alta participación del empleo relacionado con la informalidad, en particular con la alta participación de los trabajadores independientes no calificados.

Para analizar el efecto de la reforma al sistema pensionario sobre el mercado laboral, será necesario contrastar las cifras que nos proporciona la PEA de fácil cobertura con la cobertura efectiva, para de esta manera poder afirmar que la estructura del empleo prácticamente define el alcance de los sistemas de pensiones, tal y como lo menciona Bertranou (2004) pág. 14.

Cabe resaltar que la PEA de fácil cobertura está directamente ligada con la Cobertura efectiva, es decir el porcentaje de cotizantes de la PEA al sistema de pensiones.

Podemos indicar que el mercado laboral es y seguirá siendo el factor determinante para la determinación de los alcances de los sistemas en cuanto a la expansión y calidad de la cobertura. Para Bertranou (2004), no es aconsejable la concepción de una vinculación de la protección de los trabajadores con el mercado laboral únicamente por la inserción a éste, debido a que la constante creciente de la informalidad, aunada a la baja capacidad administrativa de la autoridad para asegurar un completo registro del empleo, obstaculizan la implementación de estrategias basadas en programas contributivos en donde la historia de las cotizaciones sea el punto clave para la conformación de las pensiones futuras.

¹²³ Bertranou, Fabio. "Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes. OIT., Santiago de Chile, 2004. pág. 12.

Por otro lado, menciona Bertranou, tampoco es posible pensar en una desvinculación del mercado de trabajo con respecto a la protección de los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia, ya que para las sociedades modernas, el mercado laboral no sólo representa una institución de relevancia económica, sino también de trascendencia social determinante.

“De esta manera la inserción social de las personas, a lo largo de su vida, se realiza mediante tres instituciones: el sistema educativo, el mercado laboral, y el sistema de protección para la vejez”.¹²⁴

La regulación del mercado laboral es parte fundamental de las estrategias económicas de un país, basados en la teoría económica, la cual menciona esta necesidad por la presencia de fallas que obstaculizan su funcionamiento como mercado competitivo.

Estas fallas o imperfecciones son identificadas por el BID (2004) y anteriormente por el Banco Mundial (1994) como las siguientes: 1) posiciones de poder de mercado de alguna de las partes, 2) información asimétrica, tanto para el empleado como para el empleador, 3) homogeneidad en el trabajo que se presta y 4) la falta de seguros adecuados para enfrentar las contingencias como el desempleo, la incapacidad y la vejez. En este sentido, las regulaciones del mercado deben estar orientadas a la superación de estas imperfecciones y a la protección de los trabajadores a conductas arbitrarias, injustas o discriminatorias por parte de los empleadores, en base a los principios expuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuales son: a) libertad de asociación, b) derecho a la negociación colectiva, c) abolición del trabajo infantil, y d) eliminación de prácticas discriminatorias en la contratación del trabajo.

En la práctica, se toman en cuenta otro tipo de consideraciones, las cuales reflejan las presiones del Estado por mantener un equilibrio entre estabilidad laboral y las condiciones flexibles del mercado. En algunos casos las determinaciones por las que se optan reflejan una sobreprotección laboral, en la cual los trabajadores que cuentan con un empleo estable dentro de la formalidad de la economía, son aquellos que con mayores beneficios cuentan, al recibir todas las prestaciones y beneficios sociales. Esta característica conlleva a una rigidez del mercado laboral, por lo tanto, dichos trabajadores contarán, además, con un grado de estabilidad creciente. Por otro lado, y en condiciones adversas, aquellos individuos que no cuentan con un puesto de trabajo adecuado, pierden ante estas condiciones rígidas del mercado laboral, ya que les cuesta más trabajo contratarse en otro puesto laboral, muchas veces debido a los altos costes de la contratación. Otro grupo de personas que se ven desfavorecidos con estas características son los

¹²⁴ Bertranou, Fabio. “Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes. OIT., Santiago de Chile, 2004. pág. 14.

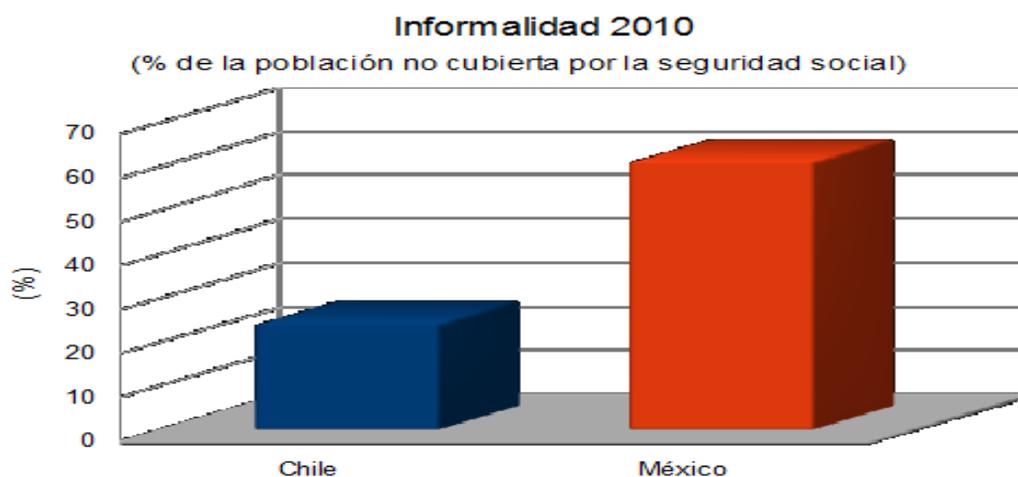
grupos de la población activa más vulnerable tales como los trabajadores jóvenes o poco experimentados y las mujeres.

Esta serie de condiciones desfavorece gradualmente la inserción en el mercado laboral formal por parte de los trabajadores y los orilla cada vez más a áreas de la informalidad, ya sea en puestos laborales inciertos, en donde no se goza de la protección social adecuada o estableciéndose en la economía informal, desarrollando actividades de baja productividad y por consiguiente, generando un bajo nivel de ingresos.

Es precisamente en la informalidad en donde se encuentra uno de los mayores retos para el sistema de pensiones, ya que los trabajadores que en ella se encuentran, no gozan de los beneficios laborales establecidos, como por ejemplo la cobertura del sistema de pensiones, la atención a la salud o la remuneración por descanso médico.

En contraparte, la relación que existe entre la permanencia en la formalidad y la alta regulación del mercado laboral ha sido tema de debate a lo largo de los años. Por ejemplo **De Soto (1989)** afirmaba que gran parte de los costes que las empresas debían sustentar para mantenerse en la formalidad provenían de las regulaciones vinculadas al mercado laboral tales como, el establecimiento de salarios mínimos y las limitaciones para la libre contratación y despido de los trabajadores. Este es un punto al que han recurrido muchas de las pequeñas empresas para sustentar sus decisiones por no otorgar los beneficios que la ley impone, pero si bien es cierto, lo ideal sería que las normas laborales protejan los derechos de los trabajadores sin alterar las condiciones de mercado, ello implicaría un equilibrio entre los beneficios y protección para los trabajadores y en la productividad y funcionamiento del mercado laboral.

Gráfico 5.16



Fuente: BBVA Research

5.6 Mercado de Capitales

Una pensión resulta un mecanismo financiero de protección que permite al asegurado mantener un ingreso monetario ante cualquier eventualidad futura. Es así que podemos mencionar que el desarrollo del sistema de pensiones está estrechamente ligado con el desarrollo del mercado financiero a lo largo del tiempo.

La acumulación por parte de los fondos de pensiones de una gran cantidad de riqueza invertible induce a la creación de una diversidad de instrumentos financieros en los que se pueden invertir dichos fondos. Pero es necesario mencionar que este crecimiento de los fondos de pensiones debe ir acompañado, como condición necesaria, de un mejoramiento en la regulación del sistema financiero y de la administración de los fondos.

“Otro aspecto llamativo de la experiencia chilena es la continuidad del proceso de cambios legales durante la década del 80 y del 90. Este fenómeno también se puede interpretar como evidencia de una estrecha relación entre la acumulación de los fondos y la transformación institucional del mercado de capitales, pues parece improbable que se hubiera producido igual dinámica sin la presión constante que han ejercido las AFP y compañías de seguros de vida, por intermedio de la demanda creciente por activos financieros y de las reiteradas presentaciones a las autoridades de proposiciones concretas tendientes a perfeccionar la normativa del sistema de pensiones y del mercado de valores”.¹²⁵

La reforma propuesta para el caso chileno, ha constituido un instrumento para el desarrollo del mercado de capitales, debido primordialmente a dos factores: a) la superación de la ausencia de ahorro a largo plazo y b) la canalización de los recursos hacia la inversión real, principalmente hacia pequeñas y medianas empresas, aunque cabe mencionar que este último punto aún resulta insuficiente.

En Chile, fue necesario realizar importantes políticas públicas que permitieran la disponibilidad de los fondos de pensiones de los trabajadores hacia la inversión en instrumentos financieros y no sólo hacia el pago de la deuda previsual previa. Desde 1981, el Estado chileno ha debido hacerse cargo de un déficit previsual anual promedio de 5.7% del PIB para que el pilar de capitalización del sistema reformado genere flujos de ahorro financiero algo superiores a 3.4 % del PIB.

Por otra parte, un aspecto fundamental que ha implementado el Estado chileno, se refiere al impulso del desarrollo de la regulación y supervisión prudencial de los mercados bancarios, financieros y de capitales, de otros desarrollos institucionales para la evaluación del riesgo y custodia de instrumentos financieros, de reglas de entrada a los mercados y de competencia regulada para evitar conflicto de

¹²⁵ Schmidt-Hebbel, Klaus y Corbo Vittorio. “Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile”. CEPAL. Santiago de Chile. 2003

intereses”.¹²⁶ Todo ello con el objetivo de proporcionar transparencia a los riesgos de las inversiones que realizan las AFPs y otros inversionistas.

Con relación a la mejora en cuestión de transparencia del mercado de capitales a raíz de la reforma chilena, en 1985, los fondos pensionarios tuvieron que evaluar ellos mismos el riesgo de sus valores de acuerdo a parámetros establecidos por las autoridades, lo cual significó un continuo intercambio de información entre los emisores de valores, las autoridades y los fondos de pensiones. Además, la ley de 1994 llevó a la consolidación de agencias clasificadoras de riesgo independientes. Esto último también ha explicado el aumento en el volumen de negocios de las clasificadoras de riesgo.

Uhtoff (2001) menciona que para canalizar crecientemente los flujos de ahorro de largo plazo de los fondos de pensiones, hacia las necesidades de inversión real en el país, es preciso continuar fortaleciendo los desarrollos financieros. Esto implica crear las instancias donde las AFPs puedan actuar en calidad de inversionistas financieros o como banca de segundo piso, e inviertan en instrumentos asociados a proyectos reales de creación de riqueza en el país, pero donde el riesgo sea cubierto mayoritariamente por la banca o el intermediario financiero de primer piso.

Es importante crear los instrumentos financieros que permitan representar las demandas de financiamiento de las empresas e individuos para su necesidad de inversión, pero que tengan la característica de combinar riesgo y rentabilidad, tales que las clasificadoras privadas de riesgo las ubiquen como potenciales instituciones de inversión, conforme a las normas regulatorias que rigen el portafolio de las AFPs. “Un ejemplo exitoso ha sido el de las letras hipotecarias, donde la existencia de una hipoteca a favor de los bancos cubre apropiadamente el riesgo, y la reajustabilidad de los pagos conforme varían los precios (unidades de fomento) garantiza una rentabilidad real positiva a largo plazo. Gracias a este desarrollo, un amplio grupo de familias ha podido acceder a la vivienda con financiamiento de los fondos de pensiones, sin embargo este ejemplo no se ha repetido en otras áreas de inversión con igual éxito”.¹²⁷

Otro punto de relevancia que es necesario analizar es lo referente a la necesidad de fortalecer la labor de las empresas privadas clasificadoras de riesgo, para que con forma objetiva y reservada puedan evaluar el nivel de riesgo de las inversiones, bajo un esquema legal de transparencia. Para **Uhtoff (2001)** es necesaria la apertura de las estructuras de propiedad del capital para facilitar su adquisición por fondos administrados a nombre de terceros. Por ejemplo, la transformación de empresas familiares en sociedades anónimas posibilita que estas sean transadas en la bolsa. Otra alternativa es el desarrollo de los fondos de

¹²⁶ Uhtoff, Andras. “La reforma al sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”. *Unidad de Estudios Especiales. CEPAL. ONU. Santiago de Chile. 2001. pág. 46.*

¹²⁷ Uhtoff, Andras. “La reforma al sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”. *Unidad de Estudios Especiales. CEPAL. ONU. Santiago de Chile. 2001. pág. 47.*

inversión. En estos casos, es preciso asegurar, además, la buena gobernabilidad corporativa para proteger los derechos de los inversionistas minoritarios, como por ejemplo, para que sean adecuadamente representados en las decisiones de los directorios.

El tema del incremento en la capacitación y acceso a las tecnologías, también es parte de los logros que dejó la reforma impuesta en 1981, esto debido a que después de la reforma, se incrementa el volumen de los activos administrados, lo cual requiere un nivel mayor de especialización y administración profesional. En el caso de Chile, muestra de este proceso tiene que ver con la instauración de nuevas tecnologías de información por parte de las AFPs, así como la inversión en instrumentos que requieren un proceso de aprendizaje y la transferencia de tecnología desde el exterior.

La acumulación de fondos en las AFPs y las compañías de seguro de vida trajo consigo la necesidad de crear instituciones que redujeran los costos de transacción, siendo ésta una fuerza importante detrás de algunas innovaciones del mercado de capitales chileno. Entre estas innovaciones destaca la creación de un sistema centralizado y electrónico de custodia de valores en 1995. Además, en 1987 la Bolsa de Comercio de Santiago implementó un sistema electrónico de transacciones y en 1990 se creó una nueva bolsa, con sistemas de transacción únicamente electrónicos.

Por otro lado, las ventajas que se han producido a raíz de las reformas al sistema de pensiones, en el Mercado de Capitales, según diferentes analistas, radican en el hecho de que hoy en día, los países que implementaron estas reformas, cuentan con una mayor diversificación en las carteras de inversión que ha ido evolucionando con el paso de los años. Por ejemplo, actualmente Chile cuenta con una mayor exposición en emisiones al extranjero, con un 45% de su cartera dentro de estos instrumentos. México en contra parte permite la inversión en instrumentos extranjeros en tan sólo un 4%, lo cual refleja una mayor tendencia hacia la inversión en instrumentos nacionales, sobre todo gubernamentales.

Cuadro 5.3

Diversificación de la Cartera por Instrumento Financiero % (junio 2010)

Instrumento	Chile	México
Títulos Públicos	10.1	66
Financieros	17.3	16
No financieros	11.2	-----
Acciones	14.6	13
Fondos Mutuos y Otros	2.4	-----
Emisiones Externas	45	4
Otros	-0.6	1

Este fenómeno de expansión y crecimiento de los instrumentos financieros, fue precisamente uno de los puntos más dinámicos de la reforma, lo cual puede ser explicado entre otras cosas por la creciente demanda, en el caso de Chile, de activos financieros de las AFPs y las compañías de seguros, lo cual imprimió una expansión del volumen de transacciones e impulsó la profundización del mercado, la reducción de los costos de transacción, el aumento en la oferta de fondos de largo plazo y la reducción del costo capital de las empresas. **Acuña e Iglesias (2000)** muestran que posiblemente el impacto más fuerte de la creación del nuevo sistema de pensiones se ha manifestado en la mayor oferta de fondos de largo plazo, en el desarrollo del mercado de créditos hipotecarios y en la mayor profundidad del mercado accionario.

A la par del crecimiento de los instrumentos de inversión, las empresas de seguros se han visto directamente influenciadas con la reforma

Para el caso mexicano, la diversificación de los instrumentos de inversión de los fondos de pensiones, también ha tenido una evolución importante, en los inicios del sistema se contaba con una sola Sociedad Especializada en Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORE), para 2004 ya se contaban con dos, y finalmente en 2008 se instituyeron cinco Siefors bajo un criterio de ciclo de vida.

Una crítica al sistema de pensiones reformado se basa en la incertidumbre y la alta dependencia del monto de las pensiones hacia los cambios en el precio de los bonos o acciones cotizados en la bolsa. Puede haber altos rendimientos en el mercado de las acciones, pero también ellos conllevan altos riesgos, por ello dichos altos rendimientos deben ajustarse por el nivel de riesgo. En periodos de 40 años puede haber altos y bajos. El precio del riesgo es la diferencia de cualquier retorno o rentabilidad alcanzada por las acciones que esté por encima del rendimiento de un bono a largo plazo.

5.7 Cobertura

Uno de los principales retos que sigue enfrentando la reforma al sistema de pensiones es la ampliación de los niveles de cobertura, tema que requiere un amplio análisis para su solución. Si bien es cierto, el avance en la cobertura del sistema ha sido un punto de debate a lo largo del tiempo, es importante reconocer que existen datos que permitan indicar que se está abriendo paso a una cobertura cada vez más amplia del sistema, pero que aún no cumple con las metas propuestas en la reforma.

“La reforma aspiraba a una mejora en la cobertura del sistema de pensiones, al ligar contribuciones con beneficios y hacer más transparente y justo el sistema, reduciendo así los incentivos a la informalidad y la evasión. Por otra parte, también

se aspiraba a una mayor incorporación de los trabajadores independientes a la previsión”.¹²⁸

“El nuevo sistema de pensiones tanto en Chile como en México está dirigido a los grupos de trabajadores que ya contaban con una cobertura en los regímenes anteriores, y por el contrario, continúa dejando fuera a los grupos laborales tradicionalmente excluidos. Además los sistemas reformados continúan dirigidos a los trabajadores del sector privado, no tomando en cuenta, al menos temporalmente, a los grupos especiales, en el caso chileno a las fuerzas armadas y la policía y en el mexicano a los trabajadores de empresas estatales, paraestatales y militares, entre otros”.¹²⁹

El nuevo sistema sólo reformó la estructura del régimen obligatorio del sector privado formal, lo cual no significó cambios en la estructura nacional en materia de pensiones, es decir no evoluciona hacia una cobertura universal.

Es importante mencionar que “el nuevo sistema no resuelve la portabilidad de derechos, es decir, no es portable no sólo porque deja intactos otros programas sino porque tampoco prevé el supuesto de cambio de un plan de pensiones a otro sin que el trabajador pierda sus beneficios. El objetivo de la portabilidad es permitir que la pensión recibida refleje el conjunto de ingresos de la vida laboral del trabajador”.¹³⁰

“En el caso chileno se unificaron ciertas prestaciones y condiciones de adquisición de beneficios y se agruparon algunos subsistemas bajo una administración común (INP), pero al no fusionarse los fondos de pensiones, subsisten diferencias entre ellos. En el caso mexicano, sólo se afectó el IVCM del IMSS, por tanto los trabajadores que se cambien de un trabajo a otro cubierto por diverso programa (del IMSS al ISSSTE o viceversa) perderán algunos de sus beneficios de pensiones”.¹³¹

En Chile todos los trabajadores asalariados, incluso los agrícolas, trabajadoras domésticas y empleados de microempresas están cubiertos por obligatoriedad al sistema, no así los trabajadores independientes, quienes pueden ingresar al sistema de manera voluntaria.

Una vez que se implementó la reforma al sistema previsional chileno en 1981, cerca de 1, 100, 000 trabajadores ingresaron por cuenta propia a la cobertura del sistema reformado, debido en buena parte por los incentivos que el modelo les

¹²⁸ Favre Michelle, Melguizo Ángel, Muñoz Ángel y Vial Joaquín. “A 25 años de la Reforma al Sistema Previsional Chileno”. *Evaluación y Propuestas de Ajuste*. BBVA Research. Chile, 2006.

¹²⁹ Morales Ramírez María Ascensión, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, p. 150*

¹³⁰ Morales Ramírez María Ascensión, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, p. 152*

¹³¹ Morales Ramírez María Ascensión, “La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005, p. 152*

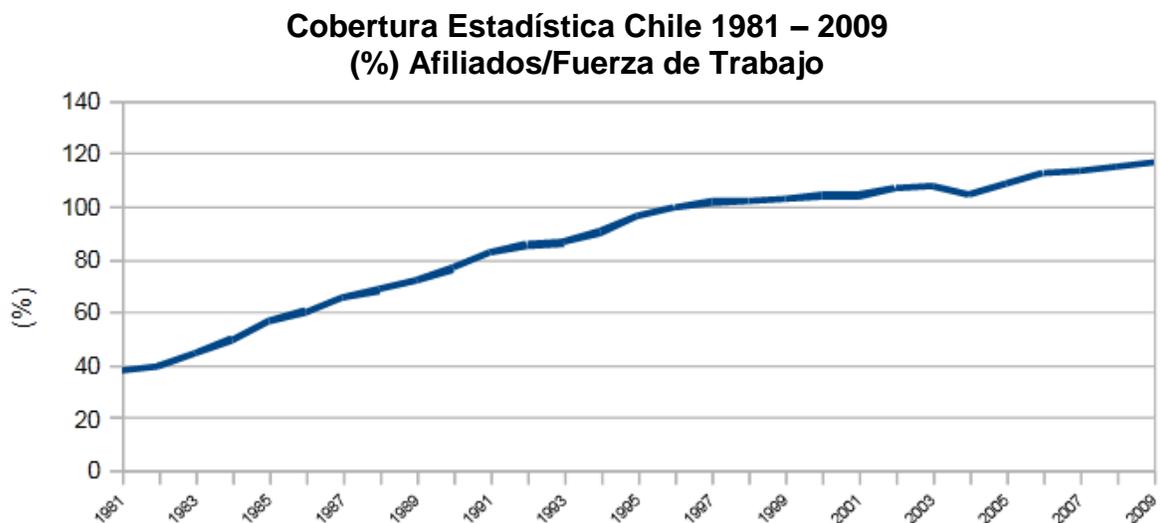
proporcionaba, lo cual se reflejó en un incremento de cerca del 10% en su ingreso líquido (**Arellano, 1985**).

Adicionalmente a estas condiciones, la mala imagen del antiguo sistema por la sobrecarga administrativa, la heterogeneidad de los seguros y el constante deterioro de las prestaciones de los trabajadores en los años setenta, representó un aliciente más para incorporarse al modelo reformado.

Si comparamos el caso de Chile con el resto de países de América Latina, tendremos que observar una amplia ventaja en lo que se refiere a la cobertura de la población por parte del sistema, esto debido en gran parte a que mantiene una economía en donde la informalidad es más reducida y los mercados laborales absorben mejor a la fuerza de trabajo.

Como se puede apreciar en el cuadro (), la cobertura del sistema de pensiones ha incrementado sustancialmente el número de afiliados al sistema, esta evolución se mide bajo la denominación de cobertura estadística (número de afiliados/fuerza de trabajo), la cual en Chile ha mostrado un crecimiento sostenido pasando del 38% en 1981 al 116.3% en 2009 (sobre cobertura mayor número de afiliados que la fuerza de trabajo).

Gráfico 5.17



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAFP

Uhtoff (2001), hace mención a la necesidad de distinguir la cobertura ocupacional de la efectiva, refiriendo lo habitual que es indicar la cobertura al número de cotizantes, antes que al número de afiliados. Menciona además que la cobertura ocupacional se relaciona con los ocupados solamente, mientras que la efectiva se relaciona con toda la fuerza de trabajo.

Según datos afirmados por este mismo autor, y comparando series históricas, la cobertura en el sistema de reparto anterior a la reforma chilena, alcanzó su máximo nivel en 1975, superando el 74% de los ocupados, mientras que para 1979, se presentó una caída para ubicarse en el 59%. Una vez que entró en vigor la reforma al sistema de pensiones en Chile, y con dos sistemas operando (AFPs e INP), el nivel de cobertura pensionario disminuyó, teniendo como punto más agudo de este decrecimiento el año 1982, a causa de una fuerte recesión que afectó la economía del país sudamericano. La recuperación instruida desde las esferas gubernamentales alcanzaron un incremento de su nivel de cobertura después de la dura caída de 1982, para 1997 ya se contaba con un dato sólido y más alentador del 68% de la población ocupada cubierta por el sistema.

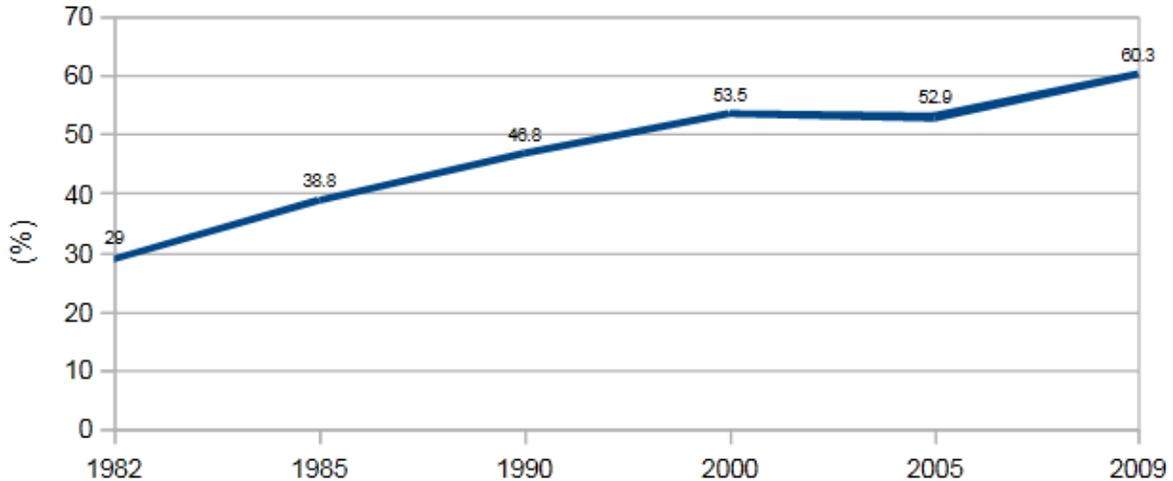
En el sistema chileno, los afiliados superan la fuerza de trabajo puesto que prácticamente todos los que alguna vez han ingresado al mercado laboral, han sido inscritos en alguna AFP o en el INP, aun cuando se hayan retirado posteriormente manteniéndose como inactivos o vinculados a actividades informales o independientes. Es por ello que la proporción de afiliados sobre la población no constituye un indicador eficiente de la población, ya que no todos los afiliados realizan aportaciones regulares al sistema.

Un análisis más detallado del nivel de cobertura que ha alcanzado el sistema de pensiones, se basa en el estudio de la cobertura efectiva (cotizantes/fuerza de trabajo), en este sentido las estadísticas muestran una evolución del 29% en 1982 hasta registrar un 60.3% en el año 2009. Estos datos nos explican que la evolución de la cobertura ha mantenido crecimiento constante tanto en cuestión de afiliados como de cotizantes al sistema, pero también nos muestra que los datos registrados continúan siendo menores a los alcanzados durante el sistema de reparto.

A pesar de la constante expansión de los niveles de cobertura efectiva, aún hoy en día un gran número de trabajadores permanecen fuera de los beneficios del sistema, principalmente los trabajadores independientes para quienes es necesario diseñar otro tipo de estrategias de inclusión en el sistema de pensiones.

Gráfico 5.18

Cobertura Efectiva del Sistema de Pensiones de las AFP Chile 1982-2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAFP

Cabe destacar que desde los inicios del sistema reformado, la cobertura es uno de los puntos que mayor debate han mantenido a lo largo de todo este tiempo. Los trabajadores que están cubiertos por el sistema continúan siendo los que mantienen lazos laborales que les imponen estar dentro de la operación del sistema, mientras que los trabajadores autónomos continúan manteniendo cierta resistencia a incluirse en el sistema, debido en gran parte a que los afiliados tienen acceso a su fondo de pensiones exclusivamente en casos de invalidez, jubilación y muerte (para los sobrevivientes que de ellos dependan) y no pueden usar el fondo como un seguro de desempleo por ejemplo. Por otra parte la existencia de cierta miopía en este grupo de trabajadores hace más difícil su incorporación al sistema, es decir, los trabajadores autónomos prefieren destinar sus ingresos a activos más líquidos, en muchas ocasiones por la presión propia de su fuente de ingresos, como por ejemplo las contingencias de sus negocios. Estos trabajadores se enfocan a la distribución de sus activos en forma líquida sobreponiéndolos ante el ahorro del 10% de sus ingresos para la constitución de un fondo de ahorro pensionario.

Según estimaciones de Arenas de Mesa (2004), el porcentaje de trabajadores independientes chilenos que cotizaban al sistema en 2004, fue de tan sólo 5% del total, lo cual evidencia una importante área de oportunidad en la que es necesario trabajar en el sistema.

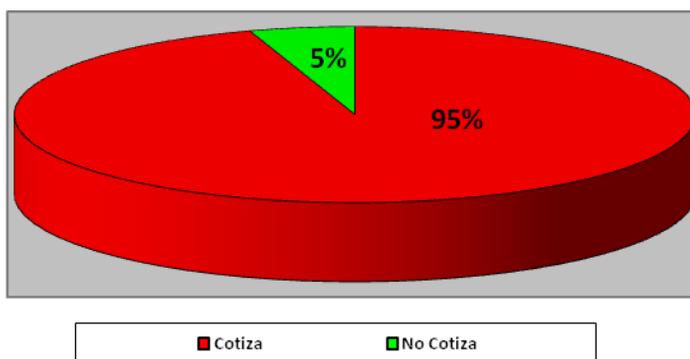
Es importante tomar en cuenta el hecho de que el concepto de la cobertura tiene mayores alcances en un modelo de Beneficios Definidos, ya que existe una mayor

relación entre los beneficios de la pensión alcanzada con los pagos por derechos de pensión, lo cual se diluye en el modelo de Contribución Definida, en el cual cotizar no garantiza contar con una pensión digna.

Los datos que nos muestran las estadísticas hablan de una evolución gradual en el número de trabajadores cubiertos por los sistemas, el cual no ha variado de forma drástica con respecto a los niveles del sistema anterior.

Gráfico 5.19

Porcentaje de Cotizantes (Trabajadores Independientes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAFP

De hecho en los casos de análisis de los sistemas pensionarios de México y Chile, podemos observar que a pesar de que el número de afiliados al sistema crece en forma constante, este crecimiento continúa estando por debajo de las perspectivas que ambos países proyectaron en el desarrollo de su modelo de pensiones.

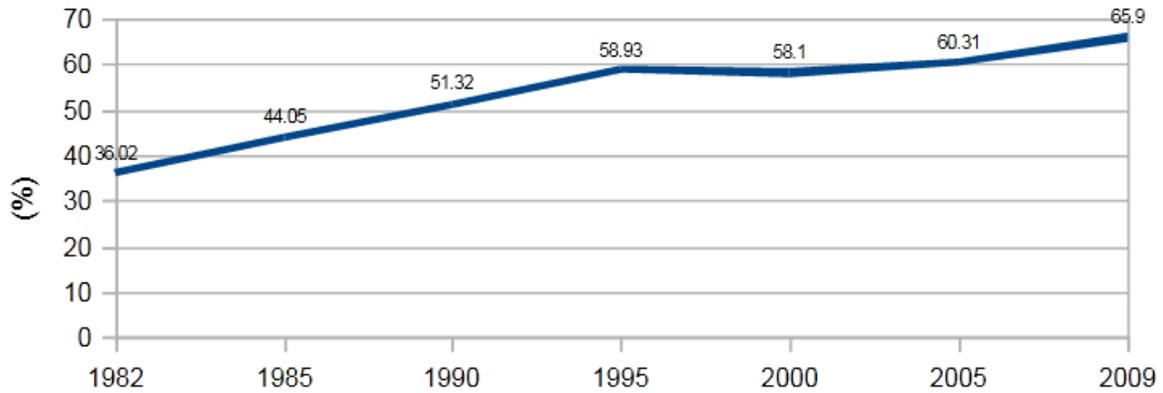
Es por ello que el tema de la cobertura es el punto en el cual se basan gran parte de los estudios sobre pensiones, generando hasta el momento un intenso debate sobre los medios de solución posibles, teniendo todos ellos una coincidencia que hasta el momento no se ha podido estructurar, es decir la cobertura universal de los individuos, o mejor dicho, que todos los ciudadanos gocen de las prestaciones y servicios de una seguridad social integral, fundamentalmente en lo que se refiere a la sobrevivencia del futuro.

Otro punto de análisis de la cobertura previsional se refiere a la cobertura ocupacional, la cual se mide mediante la relación cotizantes/ocupados, el cual no registra una evolución constante partiendo de un 36.02% en 1982 a registrar un 65.9% en 2009. Es decir, tenemos un indicador creciente de 29.88 puntos porcentuales en un periodo de 27 años de operación del sistema.

En términos más generales, podemos utilizar la población económicamente activa para medir el impacto sobre la cobertura del sistema de pensiones.

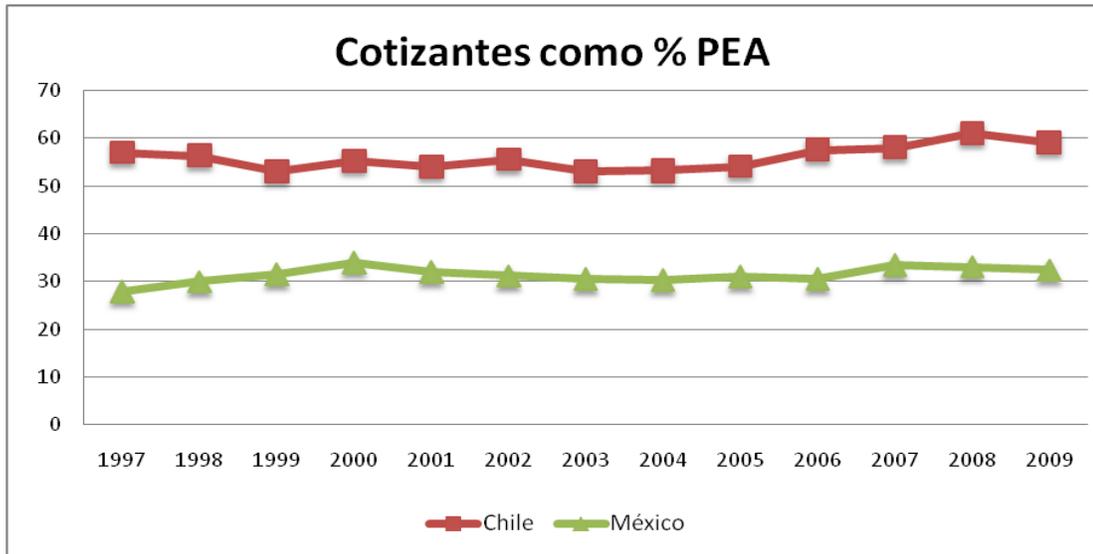
Gráfico 5.20

Cobertura Ocupacional (%) Chile 1982-2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de AFP.

Gráfico 5.21



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IMSS.

En base al gráfico 5.21 podemos indicar la evolución que ha mantenido en Chile y México la cobertura en el sistema reformado de pensiones con base en el análisis del porcentaje de cotizantes con respecto al total de la Población Económicamente Activa (PEA), la cual la entenderemos como aquella población de 15 años y más que están en condición de trabajar.

Como podemos observar, la cobertura en Chile como proporción de la PEA tiene una evolución creciente en comparación con la situación del caso mexicano, en el cual a pesar de contar con una población mayor, y por consiguiente un mayor número de cotizantes, la proporción de éstos con respecto a la PEA continúa siendo en niveles inferiores a los registrados por Chile. Si tomamos en cuenta el año 1998, en el cual Chile contaba con una experiencia de 17 años de evolución de su sistema, mientras que en México se presentaba el primer año de implementación de la reforma, los datos que nos arroja el análisis son los siguientes: para Chile se registra un total de cotizantes de 6084.9, miles de personas, representando el 57.1% de la PEA para ese año, en el caso de México, considerando el mismo año de estudio, se registra un total de 11077.5 miles de personas cotizantes al sistema, siendo esta cifra el 28% de la PEA.

Si bien es cierto México registra mayor número de cotizantes al sistema y una población económicamente activa mayor en relación a Chile, la cobertura de nuestro sistema es estadísticamente hablando inferior al chileno, país que tiene una población menor al mexicano, pero que en lo que se refiere al sistema de pensiones mantiene una tendencia mucho más favorable, debido entre otras cosas, al mayor número de años en operación, lo cual le representa una experiencia significativa en relación a otros países.

El problema de una cobertura que no alcanza un porcentaje total de la población de un país se debe a una serie de factores que actúan y se relacionan entre sí. Por ejemplo, en el caso de los países que hemos estudiado, aunque en población y economía presentan algunas diferencias, ambos coinciden con algunos aspectos que caracterizan a los países emergentes, tales como la inserción precaria de muchos miembros de la población en el mercado laboral, con movimientos frecuentes entre la formalidad, la informalidad y el desempleo. Por otra parte, un punto de desigualdad en el nuevo sistema se refiere a la inequidad de beneficios que mantiene el modelo entre hombres y mujeres. Si bien las proyecciones mostraban que la mujeres tendrían tasas de sustitución muy bajas, debido a una mayor esperanza de vida, pero menor lapso de cotizaciones, es decir una edad menor para jubilarse, así como una participación en el mercado laboral tradicionalmente menor.

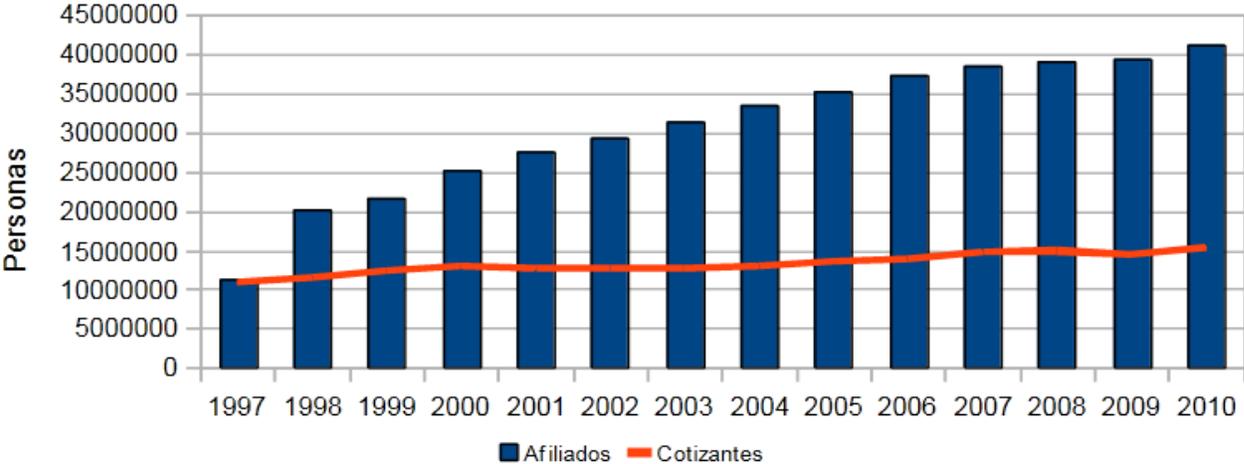
En el caso de México, la situación de la cobertura es menos alentadora al que se presenta en Chile, debido entre otras cosas, al poco tiempo de periodo que transcurrido desde la reforma, una situación de informalidad con mayor índice y una economía que crece a un nivel menor que la chilena.

En México los planes de pensiones se ofrecen en su mayoría en instituciones públicas y a los trabajadores asalariados y a sus beneficiarios. En el gráfico () se muestra la evolución que ha tenido la cobertura en el sistema de capitalización individual, es decir, los afiliados después de la reforma. Cabe destacar que el número total de afiliados está integrado tanto por los contribuyentes y los no

contribuyentes. Importante también es mencionar que el número de cotizantes al sistema ha crecido en tasas menores al número de afiliados, con un crecimiento promedio del 0.6% después de 2001. Esta diferencia entre cotizantes y afiliados se hace constar con el dato registrado en 2004, en el que el 48% de los afiliados en el sistema de cuentas individuales de las Afores no realizaba ningún tipo de contribución al sistema.

Gráfico 5.22

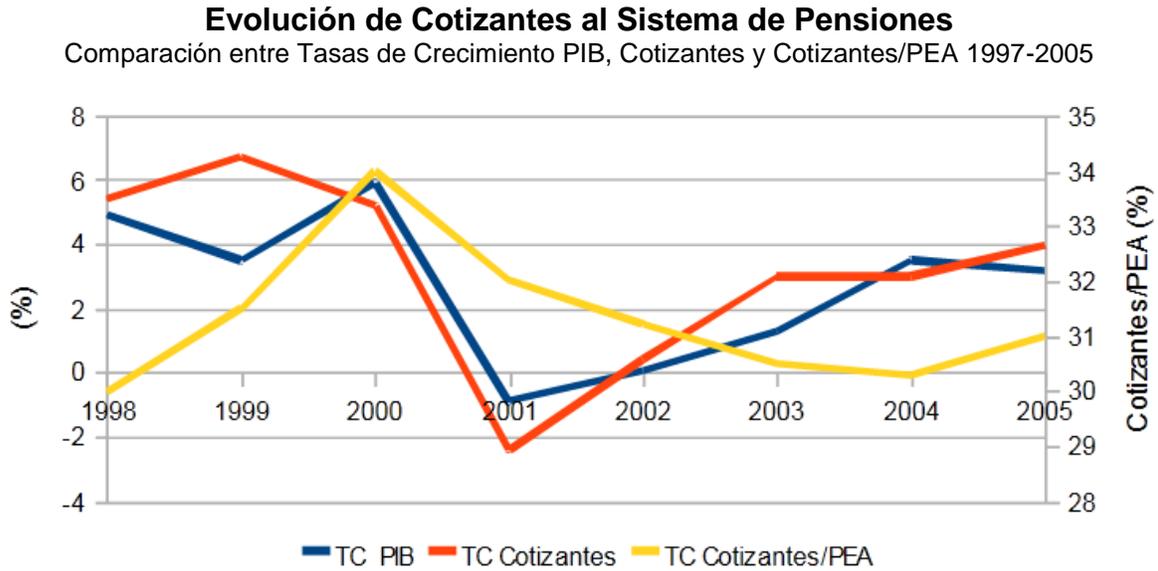
Número de Afiliados y Contribuyentes al Sistema de Pensiones México 1997-2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Asociación de Administradoras de Afores (AMAFORE) e IMSS.

En el gráfico 5.22 se observa la tasa de crecimiento de los cotizantes al sistema, la tasa de crecimiento del PIB y la proporción de los cotizantes de la Población Económicamente Activa. Cabe mencionar que a partir del año 2000, se registra un comportamiento de las tasas de cotizantes al sistema similar a la de los ciclos económicos, lo cual podemos observar comparando dicha tasa con la del PIB. Estos datos que mencionamos, nos ayudan a entender que en periodos con recesión económica, el número de trabajadores incorporados al sector formal del mercado laboral y quienes contribuyen directamente al sistema de pensiones disminuye, por lo tanto las cotizaciones se verán afectadas en forma negativa en estas etapas de recesión, por el contrario en etapas de expansión, ocurre lo contrario al presentar un dinamismo y crecimiento del PIB acompañado de la expansión de las tasas de cotización al sistema, tal y como lo mostramos en el gráfico 5.23.

Gráfico 5.23

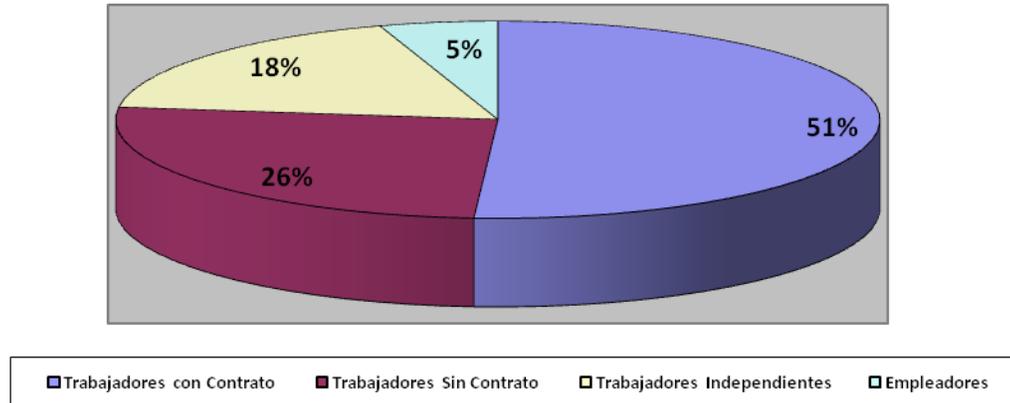


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Asociación de Administradoras de Afores (AMAFORE) e IMSS y Anexo Estadístico Sexto Informe de Gobierno 2006.

Haciendo referencia al sector informal de la economía, el cual se caracteriza por incluir empresas con pequeño número de trabajadores y a trabajadores independientes, podemos mencionar que la probabilidad de que éstos trabajadores coticen al sistema es muy baja casi nula, ya que como lo hemos mencionado con anterioridad, aún no existen los incentivos suficientes para ingresar por cuenta propia al sistema. Por lo regular al contrario de las empresas chicas, aquellas empresas con un número grande de trabajadores, mantienen la existencia de sindicatos, lo cual aumenta la probabilidad de que los trabajadores estén inscritos al sistema, además de que en los modelos de pensiones tanto de México como de Chile, el trabajador que haya firmado un contrato tiene el derecho de ser incorporado al esquema de seguridad social y de pensiones, mientras que los trabajadores que mantienen relaciones laborales sin la existencia de un contrato o de forma verbal, no necesariamente cotizan al sistema.

Gráfico 5.24

Estructura Laboral (%) México 2005



Fuente: INEGI

5.7.1 Cobertura y Densidad de Cotizaciones

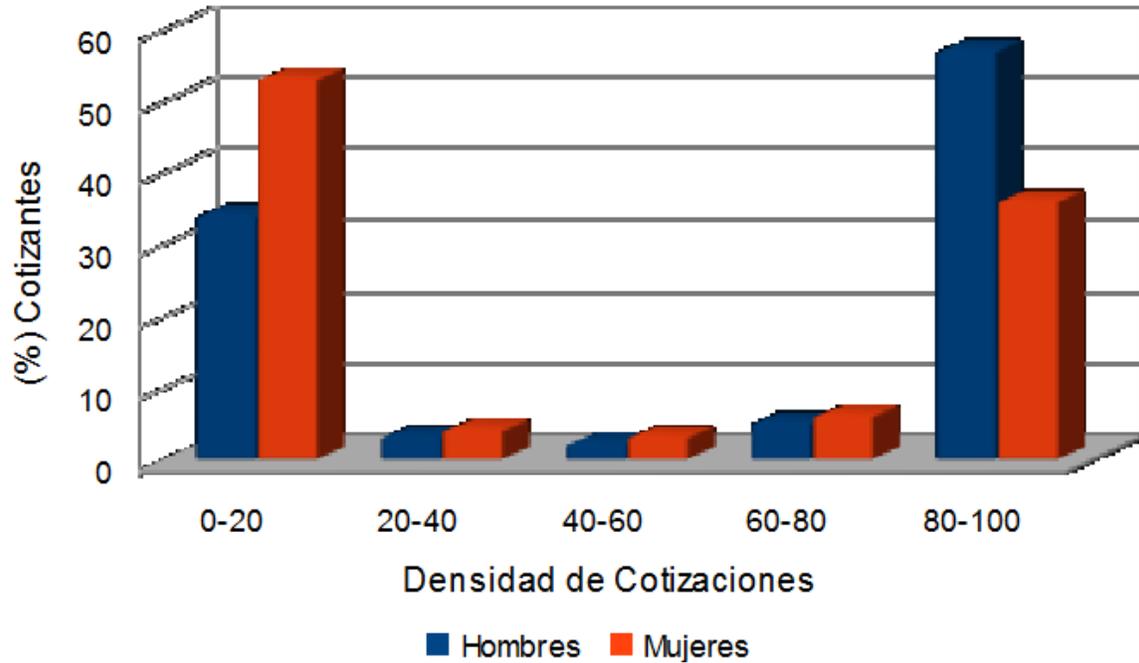
Para analizar la cobertura a nivel individual, debemos introducir el concepto densidad, el cual se refiere a la porción de tiempo en el cual el individuo ha realizado cotizaciones.

Continuando con el análisis de los cotizantes al sistema de pensiones, en Chile, en base a la Encuesta Nacional de Previsión 2006, indicaba que el 34% de los trabajadores hombres mantenían una tasa de densidad de cotizaciones de hasta un 20% o menos, es decir realizan aportaciones al sistema de pensiones menos de tres veces al año, este porcentaje aumenta en el caso de las mujeres a un 53% de ellas ubicadas en un nivel de densidad inferior al 20%. Esto significaría que alrededor de un tercio de la población chilena activa no tendría la oportunidad de acceder a una pensión de retiro, ya que el sistema está diseñado para otorgar beneficios a aquellos trabajadores que cuenten con por lo menos 20 años de cotizaciones, es decir cerca del 50% de la densidad de cotizaciones, con lo cual en la práctica este grupo de trabajadores no contarían con los requisitos necesarios para contar con la pensión mínima establecida en el sistema.

Cabe resaltar que no todos los trabajadores que no contribuyen con el sistema están en condiciones económicas precarias, ya que un buen número de ellos se desarrolla en el ámbito del comercio o negocio propio, bajo el cual prefieren destinar los recursos que se generen de éste a la inversión en el mismo o a la acumulación individual propia como fondo de pensión en lugar de aportar al sistema de pensiones nacional.

Gráfico 5.25

Densidad de Cotizaciones por sexo
Chile 2004-2006



Fuente: Encuesta Nacional de Previsión 2006 Chile

Faulkner-MacDonagh (2005) y Arenas (2008), proyectaron que para 2025 un poco más del 40% de los afiliados acumularían fondos inferiores a los mínimos requeridos para el derecho a la pensión mínima, de los cuales sólo entre el 20 y 30% tendrían derecho a la pensión mínima contributiva, después de haber cotizado durante 20 años. “En el escenario central de **Berstein et al. (2005)**, procedente del supervisor de pensiones chileno, el 55 por ciento de los afiliados tendría derecho a pensiones por debajo de la pensión mínima, y entre ellos, solo una décima parte percibiría la pensión mínima garantizada”.¹³²

A pesar de los números, los resultados obtenidos evidencian tasas de cobertura en el sistema chileno superior a los obtenidos en otros países, e incluso superiores a las que se plantearían dado su nivel de desarrollo económico.

El problema de la cobertura en el sistema chileno se centra en los grupos de trabajadores por cuenta propia, trabajadores temporales y aquellos cuya situación laboral cambia con mucha frecuencia.

¹³² Albo, Adolfo, González, Fernando, Hernández, Ociel, Herrera, Carlos y Muñoz, Ángel. “Hacia el fortalecimiento del sistema de pensiones en México: Visión y propuesta de reforma”. *Pensiones y Seguros de América y Servicios de Estudios Económicos*. BBVA-Bancomer. México, 2007, pág. 77.

Para el caso de México, en base a un modelo macro actuarial propuesto por **Escriva, Fuentes y García Herrero (2010)** en donde se proyectan las pensiones que se otorgan bajo la modalidad de una renta vitalicia, utilizando los datos disponibles en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), se divide a la población en grupos de edad y género, subdivididos por la densidad de sus cotizaciones.

Esta división permite contar con cuatro grupos de afiliados al sistema de previsión cuyo punto de inicio está determinado por la población económicamente activa (PEA). Cada uno de estos grupos, se distingue del otro por la densidad de cotización que exhibe en el momento de iniciar el ejercicio. Este modelo, además incluye a los trabajadores que inician tardíamente su relación en el mercado laboral, por lo cual se opta por proyectar que dichos individuos tendrían un nivel de cotización promedio al resto de los trabajadores, en gran parte por la idea de que éstos comenzarán a jubilarse al final del periodo de proyección. Por último y como medio para diferenciar el nivel de ingresos, se propone dividir a todos los grupos en tres ramos de ingresos.

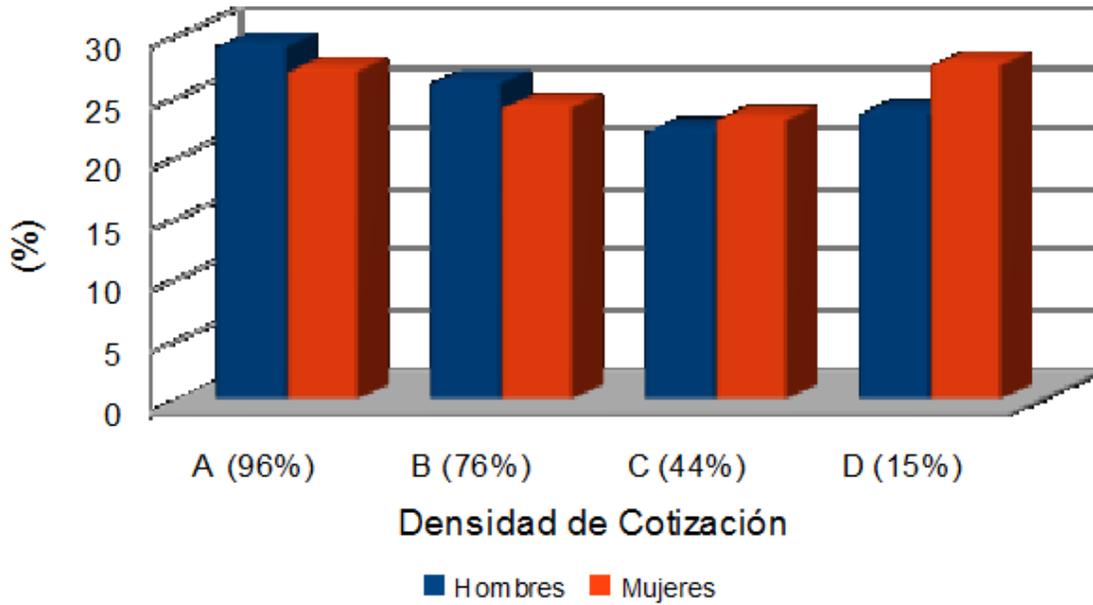
La dinámica del modelo macro actuarial proviene de aplicar probabilidades de fallecimiento e invalidez a los afiliados en las anteriores cohortes, agrupados en edades de cinco años, y de los ingresos a la actividad laboral en edades más jóvenes.

Tomando en cuenta la información al cierre de 2004, El grupo de afiliados está compuesto por 15,2 millones de hombres y 9,1 millones de mujeres. Adicionalmente, existe un conjunto de asignados, trabajadores que no han ejercido su derecho de elegir una Afore, que asciende a 10.2 millones de personas.

Para fines de la proyección, el modelo propuesto clasifica a las cuatro categorías de la densidad de cotización por: A,B,C y D. la integración de estas categorías se realiza de la siguiente manera: la categoría A representa un nivel de densidad de cotizaciones por 96%, es decir prácticamente los trabajadores incorporados en esta categoría realizan sus cotizaciones todos los meses, en la categoría B se tiene una densidad del 76%, la C del 44% y la D del 15%.

Gráfico 5.26

Densidad de Cotizaciones México 2004



Fuente: BBVA Bancomer Research

Gráfico 5.27



Fuente: BBVA Bancomer Research

La información gráfica nos permite observar que en el caso de México existe una proporción mayor de mujeres que no alcanzan un nivel de densidad de cotizaciones mayores al 15%, por lo cual existiría un déficit que tendría que ser cubierto por el Estado para garantizar una pensión mínima, por otro lado en el

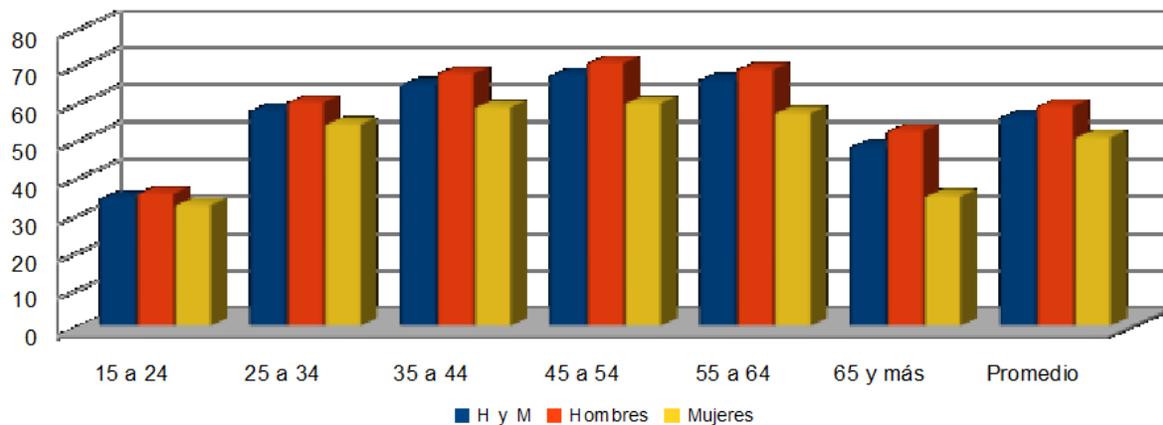
caso de los trabajadores que aportan prácticamente todos los meses, los hombres registran un 29% de los afiliados, con lo que se puede evidenciar la inequidad de género en los beneficios de la pensiones, generando de esta manera un punto adicional a la falta de incentivos para registrarse en el sistema de previsión social.

Carlos J. Soto Pérez, estima una proyección de densidades de cotización para el caso mexicano en su estudio “Movilidad laboral y su efecto en la tasa de reemplazo”, como parte de la publicación “evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México”, basándose en los datos registrados por el IMSS al cierre de diciembre de 2004, en donde realiza la clasificación de los trabajadores asegurados, de acuerdo a su sexo, de lo cual se obtiene que el 65% de los trabajadores son hombres y el 35 % restante lo representan las mujeres, cuyo rango de edades va de 15 a 89 años y su antigüedad reconocida es de 0 a 50 años.

Cabe resaltar que esta estimación, menciona Soto Pérez, “únicamente pretende dar un orden de magnitud al respecto, ya que una estimación precisa requiere de una información más desagregada, derivada de un estudio integral sobre la densidad de cotización y carrera salarial de los trabajadores asegurados por el IMSS que prevea, entre otros aspectos, edad, antigüedad, sexo, nivel salarial, tamaño de la empresa, escolaridad y actividad económica”.¹³³

Gráfico 5.28

Densidad de Cotizaciones registradas por el IMSS (%) 2008



Fuente: IMSS

La base teórica de la fundamentación de la reforma del sistema de pensiones suponía que si un trabajador empieza a laborar a los 15 años y deja de hacerlo a los 65, sus cotizaciones alcanzarán las 2600 semanas, es decir 50 años de

¹³³ Ham Chande, Roberto, Ramírez López, Berenice y Valencia Armas, Alberto. “Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México”. Ed. Porrúa. México, 2008. pág. 42.

cotización. En este caso, se dice que su densidad de cotización es del 100%, porque el tiempo cotizado es igual a la vida laboral involucrada. Lo común y más frecuente en la realidad es que debido a la gran movilidad que existe en el mercado laboral, generada en gran parte por la creciente y constante tendencia hacia la informalidad, se presenten en promedio densidades de cotización en los extremos de entre 80 y 20 por ciento; es decir que en promedio, las cotizaciones realmente efectuadas están cerca de ser equivalentes a la mitad de la vida laboral en su conjunto de todos los trabajadores.

Si bien es cierto hablar de cobertura en este tema es considerar el porcentaje de individuos inscritos al sistema pensionario, también es importante hacer hincapié en la calidad de esta cobertura, es decir la proporción de individuos que tiene acceso a la prestaciones del sistema, y en general al nivel de individuos que durante su etapa activa participan activamente del sistema, es decir aquellos que realizan sus cotizaciones.

En el caso chileno, los afiliados al sistema superan la fuerza de trabajo, puesto que prácticamente todos los individuos que han registrado alguna relación con el mercado laboral han sido inscritos en alguna administradora de fondos de pensiones, aun cuando en el futuro hayan abandonado la formalidad o laboren por cuenta propia.

México y Chile mantienen la coincidencia de basar el problema de la ampliación de la cobertura del sistema pensionario hacia los grupos de trabajadores independientes, temporales y aquellos cuya situación laboral cambia constantemente, pasando de ser ocupados a desempleados o independientes y viceversa. En Chile Los datos muestran que prácticamente sólo los trabajadores con empleo asalariado formal cotizan regularmente, se observa que el 23% de los afiliados hombres y el 29% de las mujeres en 2005 cotizan en promedio el 20% de su vida laboral activa.

El análisis de la cobertura en el sistema de pensiones chileno y mexicano, indica que el nivel de cobertura que han alcanzado los modelos propuestos bajo las reformas, es un tanto desalentador y continúa significando el gran reto de los sistemas previsionales. Las razones por las cuales esta cobertura no ha presentado un panorama contrario, se identifican como diversas pero ligadas a un punto en común, la falta de estrategias de incorporación al sistema y una creciente tendencia hacia la economía informal.

En el caso de los trabajadores independientes, como por ejemplo pequeños empresarios o profesionales independientes, éstos enfrentan grandes desincentivos para incorporarse al sistema de pensiones, tales como:

- La imposición de las cotizaciones al sistema de previsión representa para ellos una reducción del monto de su capital, guiando su atención al

incremento de la inversión en su actividad económica, tomando este punto como base de su seguro para la vejez.

- No existen incentivos tributarios que les permitan tomar la decisión de incorporarse al sistema, ya que las aportaciones que deberán realizar no se descuentan de su base imponible.

Cabe resaltar que el otro aspecto que se considera fundamental para explicar el rezago en la cobertura del sistema, tiene que ver con la creciente informalidad de la economía, la cual se ve beneficiada por los altos y constantes índices de desempleo, una economía con mayor informalidad tendrá consigo una decreciente cobertura pensional, al depender el modelo de la capitalización individual de las aportaciones periódicas al sistema, con lo cual podemos explicar un tanto la decreciente cobertura en todos los países en que se ha reformado su modelo.

Hasta aquí hemos analizado la situación de los sistemas de pensiones en México y Chile, concluyendo con un estudio a fondo del nivel operacional que cada uno ha mantenido desde su implementación, hemos podido observar sus logros y desafíos, pero no complementaríamos este estudio sin antes proponer algunos aspectos que permitirían generar un mayor beneficio en los alcances de los modelos pensionarios, por lo cual la siguiente parte del trabajo se concentrará precisamente en las propuestas y conclusiones derivadas del análisis de los sistemas de pensiones en México y su comparación con Chile.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, hemos expuesto los elementos teóricos y la instrumentación de reformas de los sistemas de pensiones en Chile y México, enfocándonos en los principales cambios que dieron paso a la transformación de un sistema sustentado en un esquema de reparto con beneficios definidos; a uno de capitalización individual con contribuciones definidas, con el objeto de encontrar las similitudes y diferencias entre ambos, de lo cual se derivaron las siguientes conclusiones.

1. Hasta antes de las reformas, en ambos países sus sistemas de seguridad social, se basaron en los principios de la administración, asignación y redistribución de los recursos y beneficios entre la población asegurada; pero además, era de gran importancia la concepción sobre la administración de los riesgos sociales que introdujo la implementación de los modelos de protección y seguridad social; todo ello respaldado por el Estado el cual era el responsable directo de administrar y garantizar las pensiones.
2. Los dos países centraron la línea de apoyo a los sistemas de seguridad social en la necesidad de control de los conflictos sociales del nuevo Estado Capitalista, con una serie de políticas públicas que buscaron el fortalecimiento y legitimación del Estado, respondiendo, en cierta medida, a las demandas económicas, políticas y sociales de una población asalariada en constante crecimiento.
3. Los argumentos más utilizados por ambos países para instrumentar las reformas a sus sistemas de pensiones se sustentaron en un diagnóstico de su realidad demográfica por el envejecimiento de la población, situación que generaba un creciente desequilibrio financiero de los sistemas de reparto.
4. Sin embargo, dicha argumentación ocultaba la verdadera intención de alinearse a los designios dictados por el FMI y el Banco Mundial de privatizar la seguridad social, iniciando con las pensiones. En el caso de Chile por su situación de Estado de excepción bajo el régimen militar de Pinochet, en 1981 las reformas se introdujeron de facto, y se erigió como el ejemplo a seguir para la problemática que enfrentaba México 16 años después.
5. El modelo de reforma mexicano tomó como ejemplo del chileno las cuentas individuales, las contribuciones obligatorias, las empresas encargadas de la administración de los fondos capitalizados, la incorporación de la industria aseguradora y los organismos contralores.

Las funciones del Estado tanto en Chile como en México consisten en garantizar el financiamiento de ciertos beneficios, dictar normas para su buen funcionamiento y controlar el cumplimiento de éstas. Sin embargo, con la

implementación del nuevo sistema, ambos Estados han tenido la necesidad de enfrentar la deuda existente en el antiguo sistema y los nuevos compromisos

6. Los nuevos sistemas de pensiones minimizan el papel del Estado en cuanto a la protección de los individuos, transfiriéndoles a éstos la responsabilidad de protegerse a sí mismos ante los diferentes riesgos de la vida. Sólo permiten que el Estado, en un carácter subsidiario, concorra para asegurar el funcionamiento de los sistemas, sea en el caso de incapacidad de ingresos por parte de las personas para alcanzar las prestaciones mínimas, o para responder en situaciones deficitarias críticas derivadas de una mala administración operacional de las unidades de los mismos.
7. Las principales diferencias que justificaban los promotores de las reformas al sistema de pensiones, son las siguientes:
 - Cambio en la forma de financiamiento, en el otorgamiento de los beneficios, en las modalidades de actuación.
 - Sustitución de la técnica actuarial del seguro por la técnica financiera del ahorro y consumo, al asumir el trabajador individualmente en forma total o parcial los riesgos, esto es, ahorra durante su vida activa y consume durante su vida pasiva.
 - Pérdida de los trabajadores de la característica de asegurados por la de afiliados.
 - Mayor interrelación entre los niveles económicos y financieros, de tal suerte que se observa un desplazamiento de la toma de decisiones (con la reforma adquiere relevancia los órganos contralores en detrimento de las instituciones de seguridad social).
8. Entre las principales diferencias de las reformas al sistema de pensiones aplicado en México respecto a la experiencia chilena destacan: la diferente organización del nuevo sistema, las diversas opciones para los asegurados de mantenerse en el antiguo sistema o cambiarse al nuevo; el bono de reconocimiento; las cotizaciones del patrón y del asegurado; la cuenta individual; el tipo de administración del sistema, y las modalidades de pensionarse. En particular habría que señalar lo siguiente:
 - En Chile el nuevo sistema implicó una profunda reforma al régimen anterior. El modelo no fue un cambio aislado, sino un elemento más dentro de una reforma institucional mayor que la seguridad social y que involucró muchos aspectos de la vida nacional de ese país; de tal forma que simultáneamente con el régimen de pensiones se crearon otros instrumentos legales para resolver la salud previsual y la vivienda social, beneficios que antes

estaban unidos en un mismo sistema de pensiones, y que por tanto, competían por financiamiento de éste.

- En México no se hizo una reforma estructural, sino diferenciada, para los distintos seguros que existían y, particularmente respecto al ramo de pensiones de vejez, pero el nuevo sistema sí considera otros aspectos asistenciales, como se puede observar en la integración de la cuenta individual.
- Respecto a la organización del sistema, en México se tomó al IMSS como la entidad principal en la aplicación de la reforma, tanto en la formalidad de la afiliación única al sistema de seguridad social, como en la administración concreta del nuevo sistema; es decir, se separó la función social de la financiera, mientras que en Chile se privatizó por completo.
- El programa de cesantía en edad avanzada y vejez fue sacado del IMSS y transferido al nuevo sistema; el Instituto conserva la administración del seguro de invalidez y vida (así como otros programas de seguridad social). En Chile el modelo aplica a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, en forma absolutamente privada.
- En cuanto a libertad de elección entre el sistema antiguo y el nuevo, en el caso mexicano no se otorgó dicha libertad pues todos los asegurados al tiempo de la reforma más los que ingresaron al mercado laboral a partir del 1 de julio de 1997 se incorporaron al nuevo sistema; mientras que en Chile, sólo se hizo obligatorio para los que ingresaron a la fuerza laboral después de 1982.
- El sistema mexicano, a diferencia del chileno, no contempló un reconocimiento de derechos explícito a los trabajadores que ya cotizaban al régimen antiguo (bono de reconocimiento); aunque si se conceden opciones al momento de pensionarse por vejez.
- En el esquema de cotizaciones, en el caso mexicano se requiere cotizar más de 24 años, 4 años más que en el modelo chileno.
- En México, el patrón es copartícipe de la constitución del fondo de retiro, mientras que en Chile se eliminó la participación de éste.
- El caso mexicano contempla la “cuota social” que se deposita en la cuenta individual, no así en el caso chileno.
- En México, la cuenta individual incluye aspectos de vivienda y financia prestaciones de vejez que incluyen la modalidad de cesantía en edad avanzada, además de permitir los retiros parciales, en Chile existe sólo la

modalidad de retiro anticipado.

- En el caso mexicano las administradoras de pensiones, a diferencia de Chile, tienen una naturaleza múltiple, pueden ser privadas, públicas (IMSS) o mixtas.
- La administración e inversión de los fondos en el sistema mexicano está dividida. La operación de las cuentas individuales está a cargo de las Afores, entidades de giro exclusivo, cuya elección la realiza un trabajador, mientras que la administración de los fondos está ligada a las sociedades de inversión ligadas a las mismas (Siefores); mientras que en el sistema chileno ambas operaciones corresponden a las AFP.
- En México sólo existen dos modalidades para pensionarse, pues no se importó la modalidad denominada “renta temporal con renta vitalicia diferida” que opera en Chile.
- En el caso mexicano los fondos de invalidez y vida son administrados por el IMSS y éste dictamina la invalidez, pero las pensiones que se derivan de ese seguro son contratadas con compañías de seguros como en Chile, aunque en este país el dictamen de invalidez es determinado por comisiones médicas creadas ex profeso.

Es importante mencionar que a diferencia del caso chileno, la reforma al sistema de pensiones en México lleva apenas 14 años de haberse aplicado en el IMSS, por lo que no se cuentan con los elementos requeridos para hacer una valoración de los resultados y mucho menos de señalar los alcances y limitaciones de su instrumentación.

9. Principales resultados en Chile:

- El nuevo sistema de pensiones chileno no resultó más barato para el Estado, de hecho el financiamiento estatal sigue siendo aproximado al 5.7% del PIB.
- Estos recursos son dirigidos, ya sea a las AFP, por cuestión de pensiones generadas por el antiguo sistema, en donde se incluyen las Fuerzas Armadas, o bien, para las pensiones asistenciales o los aportes para asegurar las pensiones mínimas.
- La cobertura efectiva del sistema se sitúa alrededor del 60%, lo cual excluye a un 40% de los trabajadores, de los cuales gran parte son los llamados independientes.

- Al inicio de la reforma, se proyectó la idea de pensiones promedio alrededor del 80% del último salario, lo cual resultó infructuoso, ya que los datos arrojados muestran que el promedio está alrededor del 44% del último sueldo.
- La desigualdad en las pensiones por género es otro de los puntos que limitan la efectividad de la reforma, las mujeres a pesar de vivir más años, cotizan con menor frecuencia, por lo tanto, su pensión es menor a la alcanzada por los hombres.

10. Consideraciones:

- La experiencia chilena en la reforma al sistema de pensiones, ha marcado la pauta a seguir en América Latina, en dicho país se instrumentó un cambio estructural en materia social que significó la entrada en vigor de una imposición internacional dirigida a la privatización de la seguridad social.
- A lo largo de los casi 30 años de operación de la reforma en Chile, los planteamientos sobre una reforma adicional se han incrementado, sobre todo en la necesidad de perfeccionar lo que se refiere a la instauración de un pilar solidario, el cual, financiado mediante impuestos, permita obtener los recursos necesarios para financiar las pensiones asistenciales y mínimas.
- Este debate y la aceptación por parte del gobierno chileno sobre la necesidad de perfeccionar su sistema de pensiones, deja en claro que aún bajo un esquema económico positivo, un sistema privado de capitalización exclusivamente individual genera perdedores sociales.
- Los costos que se generan no solamente son asumidos individualmente, ya que el Estado interviene para garantizar las pensiones mínimas, además de ser el responsable de financiar aquellos costos de transición propios del sistema, lo cual hace existente una deuda difícil de costear.
- Podemos entonces afirmar que la reforma al sistema de pensiones en Chile no ha hecho realidad los planteamientos teóricos que sirvieron de base y promoción para la instrumentación de los cambios sociales de 1981, hoy en día las pensiones obtenidas están muy por debajo de lo esperado y la dificultad para llegar a ellas es cada vez más creciente. En contra parte las ganancias de las administradoras de fondos continúan a la alza, lo cual evidencia la profunda inequidad en el planteamiento estructural de la reforma al sistema de pensiones.

11. Recomendaciones

- México ha experimentado en menor tiempo estos aspectos de la experiencia chilena, pero, mediante el análisis antes expuesto, podemos sugerir, que de no realizar un cambio profundo para garantizar una pensión más equitativa con niveles de cotización estables, que estén ligados a un mayor nivel de empleo formal, estaremos experimentando un problema parecido o mayor al de Chile.
- Es por ello que debemos aprender de lo sucedido, tomar lo bueno y perfeccionarlo, y eliminar los riesgos que tiendan a un conflicto social de mayor tamaño. Es tiempo de replantear el esquema de pensiones y de fortalecer un sistema mixto en donde el Estado tenga una mayor regulación de los fondos de pensiones, los cuales al significar un gran volumen de recursos, deben ser asegurados para proporcionar una pensión digna para los trabajadores.
- El gran problema del sistema de pensiones basado en la capitalización individual, bajo esta evaluación, radica en la relación directa que existe entre él y el mercado laboral, es decir, al existir una legislación poco contundente en temas laborales, se permite la cada vez mayor existencia de trabajadores cuyo vínculo no está protegido por la seguridad social, al establecer la relación laboral por honorarios o en condiciones de contratación *outsourcing*, término bajo el cual el trabajador no cuenta con las prestaciones sociales necesarias para el establecimiento de la pensión futura. Es por ello que es necesario contar con una reforma laboral que permita incrementar las densidades de cotizaciones, al establecer la obligatoriedad de contribuciones al sistema pensionario, medida que nos permitiría incluir además, a los trabajadores independientes que permanecen excluidos del sistema.
- El trabajador ha preferido en condiciones económicas como las actuales, renunciar a las prestaciones sociales de ley, para incrementar su ingreso corriente, permitiendo a los patrones evadir las cotizaciones necesarias de la seguridad social. Podemos concluir que el sistema de pensiones sigue observándose, por el lado de los trabajadores, como un impuesto que pega directo a los ingresos personales, más que como un ahorro futuro para el retiro. Con la imposición de la obligatoriedad de contribuciones y la exposición de los beneficios del sistema, los trabajadores podrán reconocer la importancia que tiene la conformación de un fondo para el retiro, pero ello conllevará a establecer incentivos atractivos para la fuerza laboral, como por ejemplo la reducción de comisiones de administración de fondos para el retiro y la transparencia en el rendimiento de cuentas por la inversión de dichos fondos.

El análisis que hemos expuesto nos conlleva a mencionar que los modelos de reforma al sistema de pensiones impuestos en los países en cuestión, han aportado una nueva estrategia de operación y atención a un tema de gran importancia para la sociedad, los puntos más importantes que hemos observado en este trabajo, nos han servido para resumir el comportamiento que ambas reformas han mantenido en sus respectivas naciones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Achia Alberto, Martínez Antonio y Rodríguez Luis Enrique. **“Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina”**, Artículo Publicado en la Revista “The McKinsey Quarterly”, Prospectiva Final, México, 2007.
2. Aguilar Segovia Maricarmen, Alcalá Medina Berenice, Cedillo T. Irma, Fernández A. Brenda, **“Análisis Financiero de las Afores en México”**, Tesis de Licenciatura, IPN, 2009.
3. AIOS. **“Beneficios de los Esquemas de Capitalización Individual”**. Buenos Aires, Argentina. 2005
4. AISS, **“Reforma al Sistema de Pensiones en América Latina”**, Buenos Aires, Argentina. 1997.
5. Albo, Adolfo, González, Fernando, Hernández, Ociel, Herrera, Carlos y Muñoz, Ángel. **“Hacia el Fortalecimiento del Sistema de Pensiones en México: Visión y propuesta de reforma”**. Pensiones y Seguros de América y Servicios de Estudios Económicos. BBVA-Bancomer. México, 2007
6. Alcárcel Luis E., **“Historia del Perú antiguo”**, Lima, Perú, Ed. Mejía Baca, 1998.
7. Arce Cano Gustavo, **“Los Seguros y la Seguridad Social”**, Ed. Porrúa, México, 1972.
8. Barajus Montes de Oca, Santiago, **Aportaciones Jurídicas a la Sociología del Trabajo**, Ed. Porrúa, México, 1984.
9. Bertranou, Fabio M. **“Reformas al Sistema de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes”**, OIT, 2004.
10. Beveridge W. **“Social Insurance and allied services”** (Londres, HSMOC). Cmd 6404, 1942.
11. Bravo Jorge, Bertranou Fabio, **“Evolución Demográfica y Pensiones en Chile”**, OIT, 2006.
12. Bravo, Jorge y Uthoff, Andras. **“Costos fiscales de transición y factores demográficos del cambio de sistema de pensión de reparto a capitalización”**. Vigésimo Séptimo Periodo de Sesiones. CEPAL. ONU. Aruba. 1998.
13. Bustamante Jeraldo Julio, **“17 años del sistema chileno de pensiones”**. Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma, 3a. ed., Lima, OIT, 2001.
14. Cabanellas Guillermo y Alcalá-Zamora, Luis, **“Tratado de política Liberal”**, t. III, Buenos Aires, Heliasta, 1982,
15. CEPAL, **“Desarrollo de la seguridad social en América Latina”**, Santiago de Chile, 1988
16. CIEDESS. **“Transición a un régimen de capitalización individual, módulo de pensiones”**. Estrategias para el desarrollo de un modelo integrado de seguridad social. Santiago de Chile, 1992.
17. CISS. **“La seguridad social en Chile”**, México, 1993, Serie Monográficas I.
18. **“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”**, Ed. EDRS, Unidos Mexicanos, México 2007.
19. Dorantes, Pavón Julieta y Silva Porto-Díaz Maria. **“Una evaluación al sistema de pensiones: impacto sobre cobertura y ahorro nacional”**. Tesis de Licenciatura. Escuela de Negocios y Economía. UDLA. México, 2006.
20. Fajardo C. Martín, **“Derecho de la Seguridad Social”**, Lima, 1985.
21. Favre Michele, Melguizo Angel, Muñoz Angel y Vial Joaquín. **“A 25 años de la Reforma al Sistema Previsional Chileno”**. Evaluación y Propuestas de Ajuste. BBVA Reserach. Chile, 2006.
22. García Jiménez Jesús, **“Seguridad Social, Pobreza y Sector Informal en América Latina”**, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1999.
23. Gobierno de Chile, Instituto de Previsión Social.

24. Ham Chande, Roberto, Ramírez López, Berenice y Valencia Armas, Alberto. **“Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México”**. Ed. Porrúa. México, 2008.
25. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, **“Los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones, Una Análisis Comparado”**. México, 2002.
26. Jiménez, Luis Felipe y Cuadros, Jessica. **“Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuadros aspectos críticos y sugerencias políticas”**. Unidad de Estudios Especiales, CEPAL, ONU. Santiago de Chile, 2003.
27. L. Jacobo Rodríguez. **“El Sistema de Pensiones Chileno a sus 18 años: Su estado actual y sus desafíos”**. Santiago de Chile, 1998.
28. Ley del Seguro Social, IMSS, México, 1997.
29. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.
30. Mallet Alfredo, **“La búsqueda de la seguridad social”**. Estudio de la seguridad social. Ginebra-Buenos Aires, 1983.
31. Melguizo Ángel, Muñóz Ángel, Tuesta David y Vial Joaquín. **“Reforma de las pensiones y política fiscal: algunas lecciones de Chile”**. Economic Reserch Departament. BBVA. Chile. 2009.
32. Mesa Lago Carmelo **“Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina”**. CEPAL.1991
33. Mesa Lago Carmelo, **“Modelos de Seguridad Social en América Latina. Estudio comparativo”**. Ed. Siap. Planteos, Buenos Aires, 1977.
34. Meyer, Rosa María. **“Instituciones de seguridad social”**, INAH, México D.F., 1975.
35. Morales Ramírez María Ascensión, **“La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano”**, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005.
36. Ortiz Escobar Jorge, **“Legislación Laboral y Seguridad Social”**, Ed. SEC, México, 1988.
37. Palacios Alcocer Mariano, **“El Régimen de Garantías Constitucionales en el constitucionalismo mexicano”**, México, UNAM, 1995.
38. Pérez Valtier Marco, **“Consideraciones en torno a la Reforma al esquema de Pensiones en México, Centro de Análisis y Difusión Económica”**, México, 1999.
39. Pierre, Leclerc y Reynaldo, Guzmán Orozco. **“Seguridad Social”**, Ed. Mexicano, S.A. de C.V., México, 1976.
40. Piñera José. **“El Cascabel al gato. La Batalla por la Reforma Previsional”**, Ed. Zigzag, Santiago de Chile, 1996.
41. Portal IMSS www.imss.gob.mx.
42. Portal ISSSTE. www.issste.gob.mx
43. Portal OIT www.ilo.org
44. OIT, **“Administración de la Seguridad Social”**, 1991, Primer Seminario Internacional de seguridad social CIEDESS, Santiago de Chile, 1992.
45. R. Morales Ricardo, **“Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica”**, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1962.
46. Rodríguez, Herrera Adolfo y Durán, Valverde Fabio. **“Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido”**. Unidad de Financiamiento para el Desarrollo. CEPAL. ONU. Santiago de Chile, Junio de 2000.
47. Ruezga Antonio, **“El Nuevo Derecho de las Pensiones en América Latina”**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.
48. Sales Sarrapy Carlos, Solís Soberón Felipe y Villagómez Amezcua Alejandro, **“La Reforma al Sistema de Pensiones: el caso mexicano”**, Gaceta de Economía, México, año 2, núm. 4, 1997.
49. Sánchez Estrada Jorge, **“Para elegir la mejor opción entre Afores”**, Revista Laboral, México, núm. 55, 1997.
50. Schmidt-Hebbel, Klaus y Corbo Vittorio. **“Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile”**. CEPAL. Santiago de Chile.2003
51. Solís Soberón Felipe, **“Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente”**.

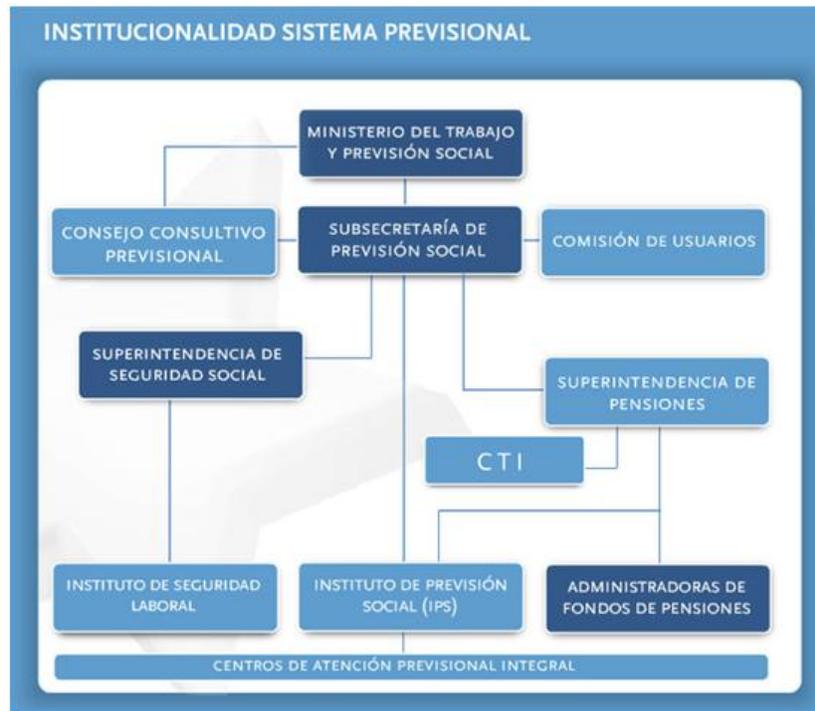
ANEXO

Cuadro 4.1 Estructura Institucional Antigua



Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile.

Cuadro 4.2 Estructura Institucional Actual



Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile.

Cuadro 4.4

Participantes en el Sistema de Pensiones México

Agente	Nivel en que interviene	Funciones
Gobierno	Diseñar el plan y ejecutor de funciones operativas.	Establecimiento de los niveles objetivo de reemplazo, el nivel de las contribuciones obligatorias y los plazos mínimos de acumulación. Labores de afiliación al régimen de cotización IMSS y facturación, recaudación y control de obligaciones en el entero de cuotas obrero-patronales
	Regulador del sistema.	Establecimiento y supervisión de la operación del sistema incluyendo lo referente a los mecanismos de gobierno y control de las empresas participantes y las inversiones.
	Aportante de recursos obligatorios.	0.225% del salario del trabajador 5.5% de un salario mínimo por día cotizado.
Trabajadores	Aportantes de recursos obligatorios y voluntarios.	1.125% de su salario aporte obligatorio Aportes voluntarios
	Consumo de servicios financieros para la administración de sus fondos para el retiro.	Selección de empresa administradora. Selección de estrategia de inversión.
	Beneficios del plan.	Selección de esquema de pago del plan: rentas vitalicias o retiros programados.
Patrones	Aportante de recursos obligatorios. Encargado de retener y enterar las cuotas obrero-patronales.	5.15% del salario de retiro 5.0% del salario de vivienda
AFORES	Prestación de servicios de administración financiera.	Registro de información. Inversión del ahorro para el retiro.

FUENTE: BANCO MUNDIAL

Cuadro 4.10

Cuentas Registradas en las Afores

Afore	Trabajadores Registrados 1	Trabajadores Asignados 2	Cuentas Totales	
			Número de Cuentas	Porcentaje Total
Afirme Bajío	52,260	663, 156	715, 416	1.7
Azteca	197,123	757, 227	954, 350	2.3
Banamex	6, 164, 106	345, 500	6, 509, 606	15.9
Bancomer	3, 687, 846	788, 104	4, 475, 950	10.9
Banorte Generali	2, 721, 498	1, 177, 986	3, 899, 484	9.5
Coppel	1, 942, 994	159, 301	2, 102, 295	5.1
HSBC	1, 063, 574	557, 660	1, 621, 234	4.0
Inbursa	1, 261, 799	2, 127, 274	3, 389, 073	8.3
ING	3, 856, 762	1, 158, 499	5, 015, 261	12.2
Invercap	890, 142	465, 305	1, 355, 447	3.3
Metlife	309, 418	910, 592	1, 220, 010	3.0
PensionISSSTE	822, 218	0	822, 218	2.0
Principal	1, 468, 042	1, 343, 164	2, 811, 206	6.9
Profuturo GNP	2, 665, 079	461, 464	3, 126, 543	7.6
XXI	1, 660, 273	1, 323, 034	2, 983, 307	7.9
TOTAL	28, 763, 134	12, 238, 266	41, 001, 400	100

FUENTE: CONSAR

Cuadro 4.11

Recursos Administrados por las Afores
(Cifras en millones de pesos al cierre de octubre de 2010)

AFORE	Recursos de los Trabajadores		Capital de las AFORES	Activos Netos Totales
	RCV	Ahorro Voluntario y Previsión Social		
Afirme Bajío	6, 635.5	53.6	87.7	6, 776.8
Azteca	11, 743	7.6	220.2	11, 970.9
Banamex	236, 268	712.6	1, 997.1	238, 977.6
Bancomer	207, 146.6	10, 326.5	1, 771.8	219, 977.6
Banorte Generali	86, 238	304.9	848.2	87, 391.1
Coppel	34, 716.3	16.2	325.1	35, 057.6
HSBC	38, 040.5	32.5	400.9	38, 473.9
Inbursa	120, 552.9	343.3	1, 128.3	121, 994.5
ING	185, 159.1	375.5	1, 556.6	187, 091.2
Invercap	49, 842	66.5	433.1	50, 341.6
Metlife	33, 670.9	106.8	316.9	34, 094.6
PensionISSSTE	78, 768.1	379.1	2, 311.6	81, 458.8
Principal	58, 598.3	55.4	495.2	59, 149
Profuturo GNP	149, 497.1	217.8	1, 455.5	151, 170.4
XXI	91, 853.5	158.5	808.3	93, 420.3
TOTAL	1, 388, 700	13, 756.5	14, 156.6	1, 416, 613.2

Fuente: CONSAR

Cuadro 5.3. Tasas de Reemplazo México s/último para afiliados con horizonte de SB4 a SB1

Tasa de Aportación	Densidad de Aportación	Tasas reales de rentabilidad, %												
		1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%
6.50%														
	A	13%	16%	19%	23%	28%	35%	43%	54%	69%	88%	112%	144%	185%
	B	10%	12%	15%	18%	22%	27%	34%	43%	54%	69%	89%	114%	146%
	C	6%	7%	9%	10%	13%	16%	20%	25%	32%	40%	51%	66%	85%
	D	2%	2%	3%	4%	4%	5%	7%	9%	11%	14%	17%	22%	29%
7.50%														
	A	15%	18%	21%	26%	32%	39%	49%	61%	78%	99%	126%	162%	209%
	B	12%	14%	17%	20%	25%	31%	39%	49%	62%	78%	100%	128%	165%
	C	7%	8%	10%	12%	15%	18%	22%	28%	36%	45%	58%	74%	96%
	D	2%	3%	3%	4%	5%	6%	8%	10%	12%	15%	20%	25%	33%
8.50%														
	A	16%	20%	24%	29%	35%	44%	55%	68%	87%	110%	141%	180%	232%
	B	13%	16%	19%	23%	28%	35%	43%	54%	69%	87%	111%	143%	184%
	C	8%	9%	11%	13%	16%	20%	25%	31%	40%	20%	64%	83%	106%
	D	3%	3%	4%	4%	6%	7%	9%	11%	14%	17%	22%	28%	36%
9.50%														
	A	18%	22%	26%	32%	39%	48%	60%	76%	95%	121%	155%	199%	256%
	B	14%	17%	21%	25%	31%	38%	48%	60%	76%	96%	123%	157%	203%
	C	8%	10%	12%	15%	18%	22%	28%	35%	44%	56%	71%	91%	117%
	D	3%	3%	4%	5%	6%	8%	9%	12%	15%	19%	24%	31%	40%
10.50%														
	A	20%	24%	29%	35%	43%	53%	66%	83%	104%	133%	169%	217%	280%
	B	16%	19%	23%	27%	34%	42%	52%	65%	83%	105%	134%	172%	221%
	C	9%	11%	13%	16%	20%	24%	30%	38%	48%	61%	78%	100%	128%
	D	3%	4%	4%	5%	7%	8%	10%	13%	16%	21%	26%	34%	44%
11.50%														
	A	22%	26%	31%	38%	46%	57%	71%	90%	113%	144%	184%	236%	303%
	B	17%	20%	25%	30%	37%	45%	56%	71%	90%	114%	145%	187%	240%
	C	10%	12%	14%	17%	21%	26%	33%	41%	52%	66%	84%	108%	139%
	D	3%	4%	5%	6%	7%	9%	11%	14%	18%	22%	29%	37%	47%
12.50%														
	A	23%	28%	33%	41%	50%	62%	77%	97%	122%	155%	198%	254%	327%
	B	18%	22%	26%	32%	40%	49%	61%	76%	97%	123%	157%	201%	259%
	C	11%	13%	15%	19%	23%	28%	35%	44%	56%	71%	91%	116%	150%
	D	4%	4%	5%	6%	8%	10%	12%	15%	19%	24%	31%	40%	0%

Fuente: BBVA Research con base en Albo et al (2007)

Hipótesis de trabajo para el cálculo de tasas de reemplazo:

Densidad de Cotización:

A 96%

B 76%

C 44%

D 15%

Nivel de Ingreso del afiliado: **4 salarios mínimos**

Incremento salarial real, % anual: 1.50%

Comisión sobre el saldo (%promedio de largo plazo): 1.0%

CONCLUSIONES

Legislación

País	Año	Año de Sanción	Modelo	Sistema	Cotización	Prestación
Chile	Ley de Decreto 3500	1980	Sustitutivo	Privado	Definida	No definida
México	Ley del SAR	1996	Sustitutivo	Privado	Definida	No definida

Afiliación

País	Voluntaria	Obligatoria	Incentivos para Afiliación
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Para los trabajadores incorporados al antiguo sistema. • Para los trabajadores independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para los trabajadores que iniciaron labores posteriores al 31 de diciembre de 1982. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bono de Reconocimiento. • Incremento del 18% de los salarios por la baja en la tasa de cotización.
México	<ul style="list-style-type: none"> • Los trabajadores en edad de retiro (60 años), incorporados al antiguo sistema, podrán elegir la pensión de retiro que más les convenga, sea del antiguo sistema o del nuevo. • Para los trabajadores independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para los trabajadores que iniciaron labores y están afiliados al IMSS a partir del 01 de julio de 1997. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Nueva LSS sólo contempló el reconocimiento del tiempo de cotización pero no las aportaciones anteriores al IVCM.

Cuenta Individual

País	Estructura de la Cuenta	Integración de la Cuenta
Chile	Una Cuenta Individual por cada trabajador afiliado.	<ul style="list-style-type: none"> • Bono de reconocimiento. • Cotización obligatoria del 10% del salario mensual para la pensión de vejez. • Cotización adicional fijada por la Administradora para el pago de las pensiones de invalidez y sobrevivencia. • Cotizaciones voluntarias. • Rentabilidad obtenida por la inversión del fondo.
México	Una Cuenta Individual por cada trabajador afiliado, dividida a su vez en tres subcuentas: <ul style="list-style-type: none"> • Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. • Subcuenta de Vivienda. • Subcuenta de Aportaciones Voluntarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Retiro 2% • Cesantía en Edad Avanzada y Vejez 4.5% • Cuota Social \$1.00 x día trabajado. • Vivienda 5% • Aportaciones Voluntarias. • Rendimiento que produzca el ahorro.

Administradora de Pensiones

País	Nombre	Integración	Número de Administradoras (octubre 2010)
Chile	Administradora de Fondo de Pensiones (AFP)	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedades Anónimas de Giro exclusivo. • Compañías de Seguros de Vida. 	6
México	Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE)	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedades Anónimas de Giro exclusivo. • Compañías de Seguros de Vida. 	16

Inversión de Fondos

País	Institución encargada de la inversión de Fondos	Instrumentos de Inversión
Chile	Administradora de Fondo de Pensiones (AFP)	<p>Tanto el ahorro obligatorio como el voluntario son administrados a partir del mes de agosto de 2002 bajo un esquema de múltiples Fondos, específicamente son cinco tipos de Fondos, diferenciados por la proporción de su portafolio invertida en títulos de renta variable.</p> <p>En instrumentos de renta fija, usualmente llamados "representativos de deuda". Por ejemplo, los depósitos a plazo bancarios, las letras hipotecarias o los títulos del Banco Central de Chile.</p>
México	Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES)	<p>Instrumentos emitidos, aceptados o avalados por entidades sujetas a intervención administrativa o gerencial.</p> <p>Instrumentos emitidos, aceptados o avalados por entidades con las que se tengan nexos patrimoniales.</p> <p>Instrumentos de deuda y valores extranjeros de deuda subordinados.</p> <p>Instrumentos de deuda o valores extranjeros de deuda convertibles en acciones.</p> <p>Instrumentos de renta variable y valores extranjeros de renta variable distintos a los componentes de renta variable autorizados por CONSAR.</p> <p>Instrumentos o valores extranjeros que otorguen derechos o rendimientos vinculados a activos no autorizados dentro de su régimen de inversión.</p>

Pensiones y Modalidades

País	Tipo de Pensión	Requisitos Generales	Variantes	Modalidades
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión por Vejez 	<ul style="list-style-type: none"> • 65 años Hombres. • 60 años Mujeres. • 20 años de Cotizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión por Vejez Anticipada. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renta Vitalicia Inmediata. ▪ Retiros Programados ▪ Retiros Programados Temporales con una Renta Vitalicia Futura.
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Pensión por Invalidez 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Menos de 65 años Hombres. ❖ Menos de 60 años Mujeres. ❖ Enfermedad o accidente que menoscabe permanentemente la capacidad de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión de Invalidez Garantizada 	
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pensión por Supervivencia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Beneficiarios sobrevivientes del afiliado (cónyuge, hijos menores o padres, según sea el caso). 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sobrevivientes de pensionado por vejez o invalidez. ➤ Sobrevivientes de trabajador en activo. 	
México	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez 	<ul style="list-style-type: none"> • 60 años (Cesantía en edad avanzada). • 65 años (Vejez). • 1250 semanas de cotización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión de RCV garantizada. • Pensión de RCV anticipada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta Vitalicia. • Retiros Programados
	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión por Invalidez y Vida 	<ul style="list-style-type: none"> • 250 semanas de cotización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión de Invalidez garantizada. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro de Vida 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiarios sobrevivientes del afiliado (cónyuge, hijos menores o padres, según sea el caso). 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión por Viudez. • Pensión por orfandad. • Pensión a los ascendientes. 	

Cuadro 7. Afiliados por Administradoras de Fondos (al 31 de octubre de 2010)

País	31/12/97	31/12/00	31/12/05	31/10/10
Chile	5,780,400	6,280,191	7,394,506	8,724,174
México	11,188,114	17,844,956	35,276,317	41,118,016

Fuente: Superintendencia de Pensiones. Gobierno de Chile
Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. México

- Ed. Arturo Fernández, México, D.F. 2001.
52. Solís Soberón Fernando y Villagómez A., F. Alejandro, **“Las pensiones, la seguridad social en México”**, México, CIDE-FCE, 1999.
 53. Superintendencia de Pensiones. Gobierno de Chile
 54. Tapia Waldo, **“Impacto fiscal de las reformas de los sistemas de pensiones”**, Unidad de Mercados Laborales, BID, Lima, Perú, 2009.
 55. Titzie Mónica y Viancos Cecilia, **“Evolución del sistema: beneficios”**, AFP, Las Tres Letras que Revolucionaron a América, Santiago de Chile, CIEDESS, 1997.
 56. Ulloa Padilla, Odilia. **“Una mirada al sistema de pensiones privado: el SAR y la industria financiera de las Afores”**. La seguridad social reformas y retos, México, UNAM-IIES-DGAP.
 57. Uhtoff, Andras. **“La Reforma al Sistema de Pensiones en Chile: desafíos pendientes”**. CEPAL, Santiago de Chile, 2001
 58. Valencia Fabio Albarto. **“La seguridad social y sus decretos reglamentarios”**. Editorial Metrocolor, Colombia, 1995.
 59. Zviniene, A. and T.G. Packard (2004): **“A simulation of social security reforms in Latin America: what has been learned?”** Working Paper 2004/01/01, Social Protection Team, World Bank.