



ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL

INSTITUTO DE CIENCIAS HUMANISTICAS Y ECONOMICAS

**REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL: "EVALUACION
DEL MODELO DE PENSIONES A IMPLEMENTARSE EN
EL ECUADOR"**

TESIS DE GRADUCION PREVIA A LA OBTENCION DEL TITULO DE:

**ECONOMISTA EN GESTION EMPRESARIAL
ESPECIALIZACION EN FINANZAS
ESPECIALIZACION EN SECTOR PUBLICO**

PRESENTADO POR

**MARTHA GLAS CEVALLOS
XAVIER ESPINOZA HERRERA**

**GUAYAQUIL - ECUADOR
JULIO DEL 2002**

A Dios y a mis padres quienes con su sabiduría y comprensión me han brindado el apoyo incondicional para culminar mi carrera.

Martha G.

Por la dicha de revivir y por el amor y la confianza puesta en mí, agradezco a Dios, a mi mamá, a mi tía Patricia y a mis abuelitos.

Xavier E.

DECLARACIÓN EXPRESA

“La responsabilidad por los hechos, ideas y doctrinas expuestos en este Proyecto de Graduación, nos corresponden exclusivamente; y, el patrimonio intelectual del mismo a la **ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL**”.

Martha Glas Cevallos

Ivan Espinoza Herrera

TRIBUNAL DE GRADUACION

Ing. Omar Maluk S.

Director del ICHE

Msc. Federico Bocca

Director de la Tesis

Msc. Sonia Zurita

Vocal Principal

Msc. Xavier Intriago

Vocal Principal

INDICE

CAPITULO 1

MARCO TEORICO

1 SEGURIDAD SOCIAL

1.1 CONCEPTOS BASICOS 12

**1.2 INSTRUMENTOS Y TECNICAS DE PROTECCION FRENTE
A LOS RIESGOS DE VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE. 13**

1.2.1 MECANISMOS PRIVADOS DE PROTECCION

1.2.1.1 LA FORMACION PRIVADA DE CAPITAL MEDIANTE EL
AHORRO 14

1.2.1.2 EL SEGURO INDIVIDUAL 15

1.2.2 REGÍMENES INSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN 16

1.2.2.1 LA ASISTENCIA SOCIAL 17

1.2.2.2 REGIMEN DE COBERTURA UNIVERSAL 17

1.2.2.3 CAJA NACIONAL DE PREVISION 20

1.2.2.4 EL SEGURO SOCIAL 21

1.2.2.4.1 EL SEGURO SOCIAL: EL SISTEMA DE PREVISION
OBLIGATORIA COMO INSTRUMENTO DE PROTECCION
A LA VEJEZ 23

**1.3 ALTERNATIVAS DE ORGANIZACION DE UN SISTEMA
INSTITUCIONAL DE PENSIONES 24**

1.3.1 REGIMEN FINANCIERO 25

1.3.1.1 ALTERNATIVAS EXISTENTES Y SU COMPATIBILIDAD
CON LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCION 25

1.3.1.2 REPARTO Y CAPITALIZACION COMPLETA: PROPIEDADES
BASICAS 27

1.3.1.3 EI CAMBIO HACIA LA CAPITALIZACION COMPLETA:

UNA SOLUCION A LOS PROBLEMAS ACTUALES	29
1.3.2 FUENTES DE FINANCIAMIENTO	33
1.3.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O PRIVADA	34
1.4 FLUJO DE CAJA DE UNA INSTITUCIÓN PREVISIONAL	36
1.4.1 FLUJO DE CAJA AGREGADO	36
1.4.2 LA TASA INTERNA DE RETORNO	38
1.4.3 EL GRADO DE CAPITALIZACIÓN	40
1.4.4 LA IDENTIDAD DEL FLUJO DE CAJA	41
1.4.4.1 IMPLICACIONES DEL REPARTO Y CAPITALIZACIÓN	44

CAPITULO 2

2.1 REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSION EN LATINOAMERICA	48
2.1 ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMERICA.	48
2.1.2 DESCRIPCION DE LOS PROCESOS DE REFORMA EN LA REGION	50
2.2 MODELOS DE REFORMA PREVISIONAL	51
2.3 LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA	52
2.3.1 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS	53
2.3.2 PROTECCIÓN FRENTE A LA VEJEZ	55
2.3.3 PROTECCION FRENTE A LA INVALIDEZ Y MUERTE DEL SOSTEN DE LA FAMILIA	57
2.3.4 EL DEFICIT PREVISIONAL CHILENO	58
2.3.4.1 EL DÉFICIT PREVISIONAL OPERACIONAL	58
2.3.4.2 PAGO DE LOS BONOS DE RECONOCIMIENTO	59
2.3.4.3 EL ROL SUBSIDIARIO DEL ESTADO	59
2.3.4.3.1 LAS PENSIONES MINIMAS	60
2.3.4.3.2 LAS PENSIONES ASISTENCIALES	61
2.3.5 PROYECCION DEL DEFICIT PREVISIONAL CHILENO	62
2.3.6 COBERTURA PREVISIONAL EN CHILE	66
2.3.7 INVERSIONES DE LAS AFP	69

2.4 LA REFORMA PREVISIONAL URUGUAYA.	71
2.4.1 CARACTERISTICAS BASICAS DEL REGIMEN INDIVIDUAL OBLIGATORIO	72
2.4.2 PROTECCION FRENTE A LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE DE LAS AFAP	
2.4.3 INVERSIONES	77

CAPITULO 3

3. REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN EL ECUADOR	79
3.1 EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ECUATORIANA	79
3.2 SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL ECUATORIANA	81
3.2.1 FACTORES QUE DETERMINAN LA CRISIS DEL SISTEMA PREVISIONAL	81
3.2.2 ANTECEDENTES DE LA REFORMA PREVISIONAL EN EL ECUADOR	89
3.3 ANALISIS DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL: TITULO VIII, DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS DE VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE, Y DE LA CESANTIA.	90
3.3.1 DEFINICIONES	91
3.3.2 DE LOS NIVELES DE COBERTURA	92
3.3.3 BASE DEL SISTEMA	94
3.3.4 DE LA ADMINISTRACION DEL SEGURO	96
3.3.5 EL RÉGIMEN DE JUBILACIÓN POR AHORRO INDIVIDUAL OBLIGATORIO	96
3.3.6 DE LA ENTIDAD DEPOSITARIA DEL AHORRO PREVISIONAL	97
3.3.7 DE LA JUBILACIÓN Y SUS REQUISITOS	98
3.3.8 JUBILACION DEL REGIMEN DE AHORRO OBLIGATORIO	98

3.3.9 DE LAS INVERSIONES	99
3.3.10 DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS	100
3.4 ANALISIS COMPARATIVO DE LA REFORMA PREVISIONAL	101
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	107
4.1 CONCLUSIONES	107
4.2 RECOMENDACIONES	109

INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO 2.1: Evolución de los Fondos de Pensiones en Chile	54
GRAFICO 2.2: Proyección del Déficit Previsional (%PIB)	63
GRAFICO 2.3: Ahorro Previsional(%PIB)	66
GRAFICO 2.4: Evolución de las Inversiones de las AFP (1981- 2000)	70
GRAFICO 2.5: Rentabilidad Histórica de las AFP	70
GRAFICO 2.6: Evolución de los Fondos de Pensiones del Uruguay.	72
GRAFICO 2.7: Reparto de Los Fondos de Pensiones Administrados	73
GRAFICO 2.8: Afiliados a las AFAP	74
GRAFICO 2.9: Inversión de las AFAP a Diciembre del 2001	77
GRAFICO 2.10: Rentabilidad Histórica de las AFAP	78
GRAFICO 3.1: Evolución del Desempleo Urbano 1990 - 2001	83
GRAFICO 3.2: Relación entre Afiliados y Pensionistas	85
GRAFICO 3.3: Distribución de los Beneficiarios de las Prestaciones del IESS	88
GRAFICO 3.4: Estructura Porcentual de Niveles de Ingreso Aportados	94
GRAFICO 3.5: Rango de edad de los Afiliados	95
GRAFICO 3.6: Evolución de las AFP	105
GRAFICO 3.7: Evolución de las AFAP	106

INDICE DE CUADROS

Cuadro 2.1: Presupuesto del Gobierno General	64
Cuadro 2.2: Cobertura Previsional del Sistema AFP 1981-1999	68
Cuadro 3.1: Estructura de la Población Ocupada Urbana	82
Cuadro 3.2: Afiliado al Seguro General Obligatorio	84
Cuadro 3.3: Indicadores Demográficos	85
Cuadro 3.4: Fondos Capitalizados: Saldos a Fin de Periodo 1995-2000	86
Cuadro 3.5: Aportación al IESS	92
Cuadro 3.6: Seguros Previsionales Complementarios	104

INTRODUCCION

La crisis económica de los años ochenta, socavó las bases del Estado Benefactor junto con su principal componente, la Seguridad Social en Latinoamérica. La misma ha sido objeto de reformas importantes comenzando con una crítica a sus problemas de ineficiencia administrativa, desequilibrio financiero - actuarial, concentración de la cobertura en el sector medio, exclusión de los grupos de más bajo ingreso y de los pobres, impacto regresivo en la distribución, etc. Esta crítica estaba sustentada por problemas serios y reales en un buen número de países, y procuraba la reducción del costo fiscal en aquellos con los sistemas más antiguos y poblaciones más envejecidas, los cuales sufrían los peores desequilibrios y requerían crecientes subsidios estatales. La solución a los problemas citados ha sido la privatización de los dos principales y más costosos programas de Seguridad Social: las pensiones de vejez, invalidez y muerte, y el seguro de enfermedad - maternidad.

Las reformas de las prestaciones de vejez, invalidez y muerte han sido estructurales y de tres tipos: *Sustitutivo*, que cierran el sistema público y lo reemplazan con un nuevo sistema de capitalización individual; *Mixto*, que no cierra sino que reforma el programa público y lo integra como componente básico solidario con un nuevo componente que es el sistema de capitalización individual; *Paralelo*, que tampoco cierra pero reforma parcial o totalmente el sistema público y termina su monopolio haciéndolo competir con el nuevo sistema.

En el Ecuador, la nueva Ley de Seguridad Social propone un Régimen Mixto para el sistema de pensiones: una jubilación por *Solidaridad Intergeneracional* que entregará una pensión básica; y otra jubilación por *Ahorro Individual Obligatorio*, en el que la aportación de cada afiliado se

acumulará en una cuenta personal junto con la rentabilidad generada a lo largo de la vida laboral del afiliado.

Los opositores a los *programas opcionales* (mixto y paralelo) explican que estos sistemas impiden al régimen de capitalización individual desarrollar todo su potencial, pues se lo restringe a un tamaño menor al que podría tener. Ello no sólo perjudica al desempeño del régimen de capitalización sino también al de áreas conexas, como lo son el mercado de capitales, los seguros, la vivienda, etc.

Pero también se afecta al régimen de reparto, profundizando la crisis ya existente o anticipando la futura. En efecto, o no se reconoce tal crisis al no incrementarse a montos reales las aportaciones, o con el traslado de una parte de los afiliados al régimen de capitalización, se deteriora bruscamente la sustentabilidad del sistema.

Es tentador pensar que reformas del tipo mixto o paralelo podría no ser más que una estrategia para avanzar hacia un modelo sustitutivo, sorteando las naturales oposiciones a reformas radicales e inmediatas y haciendo del tiempo un aliado en la tarea de hacer conciencia en la población, los políticos y los grupos de presión. Esta estrategia podría tener alguna consistencia, pero sólo en la medida que al sistema de capitalización se le permitiera mostrar sus fortalezas en una competencia leal.

1. MARCO TEORICO

1.1 **SEGURIDAD SOCIAL: CONCEPTOS BASICOS.**

La Organización Internacional de Trabajo define a la Seguridad Social como *"la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o fuerte reducción de sus ingresos y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".¹*

En Estados Unidos, la Gran de Depresión provocó una profunda crisis: perdieron el empleo muchas personas de edad avanzada, con escasas posibilidades de encontrar otro trabajo y carentes de una fuente de ingresos. Con el propósito de garantizar a todas estas personas un nivel mínimo de ingresos, surgieron en aquel país, y en otros países, los sistemas de Seguridad Social. Esto originó que en 1935, el término Seguridad Social sea acuñado, en virtud de la Ley de Seguridad Social en Estados Unidos, que la designa como una necesidad esencial de la población, como también el

¹ OIT: Introducción a la Seguridad Social, Ginebra, 1958.

conjunto de políticas orientadas a satisfacer tal necesidad, cual es la protección frente a la pobreza absoluta y relativa, derivada de la ocurrencia de contingencias a los cuales toda persona se halla expuesta. Tales contingencias se reflejan en las nueve ramas de la Seguridad Social, que son definidas en el Convenio N° 102, relativo a la norma mínima de la Seguridad Social, adoptado por la OIT en 1952: *las prestaciones de vejez, de invalidez, de accidente de trabajo y enfermedad profesional, de maternidad, de desempleo, de sobrevivencia, de asistencia médica, las prestaciones monetarias de enfermedad y las asignaciones familiares.*²

Podremos formular el objetivo primario de la Seguridad Social: *Proteger de la marginalidad absoluta y relativa (respecto a un grupo referente) a los miembros de la sociedad y sus cargas, cuando estos se ven privados de la totalidad o parte importante de sus ingresos salariales por razones ajenas a su voluntad.*

1.2 INSTRUMENTOS Y TECNICAS DE PROTECCION FRENTE A LOS RIESGOS DE VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE.

La protección a la vejez, invalidez y muerte del sostén de la familia puede ser organizada mediante:

- **Mecanismos privados:** formación privada del capital mediante el ahorro, el seguro individual.
- **Regímenes institucionales de protección en la vejez:** asistencia social, régimen de cobertura universal, caja nacional de previsión, seguro social.

² Albrecht Otting, Las Normas Internacionales del Trabajo, marco de referencia de la Seguridad Social. Revista Internacional del Trabajo. Vol.112. N°3, Ginebra, 1993.

1.2.1 MECANISMOS PRIVADOS DE PROTECCION

Hay quienes piensan que en una economía de mercado, la intervención estatal en el ámbito de la protección a la vejez u otras contingencias es innecesaria, ya que los individuos prevendrán los distintos riesgos según sean sus preferencias personales, mediante el ahorro o la contratación de un seguro privado. Más aún podría sostenerse que la implementación de un sistema institucional basado en la obligatoriedad de las contribuciones no puede justificarse, *porque limita los derechos personales o la libertad individual.*

Ahora revisaremos hasta que punto el ahorro privado y el seguro individual pueden constituirse en alternativas a un sistema institucional de protección social.

1.2.1.1 LA FORMACION PRIVADA DE CAPITAL MEDIANTE EL AHORRO

La previsión individual mediante el ahorro presenta dos problemas fundamentales. El primer problema radica en que se desconoce la magnitud de las necesidades futuras. Esto se debe a la incertidumbre respecto a la duración de la necesidad (expectativa individual de vida) y respecto al momento en que se producirá, en los casos de muerte e invalidez. Otro elemento de incertidumbre radica en las necesidades futuras ya que una persona en edad activa no conoce el nivel nominal de ingreso necesario a futuro para conservar el estándar de vida deseado durante la vejez. Esto se debe a la incertidumbre con respecto a la evolución de las remuneraciones salariales, de las tasas de interés y de los precios relativos.

El segundo problema es que no se pueden transferir valores reales al futuro, sino solamente derechos sobre el producto nacional futuro. La mantención del valor de los ahorros y el rendimiento de las inversiones dependen de la futura evolución económica, especialmente del valor del dinero.

El ahorro mediante el seguro individual ofrece una solución al primer problema, ya que la longevidad, como la invalidez y la muerte son riesgos independientes, y por lo tanto asegurables.

1.2.1.2 EL SEGURO INDIVIDUAL

En un seguro individual, los asegurados activos pagan cotizaciones o primas, que se calculan según *el principio técnico de equivalencia del seguro*: la prima guarda una estricta relación con las prestaciones contratadas, bajo consideración del riesgo colectivo (expectativa de vida o siniestralidad promedio) y del riesgo individual aportado por el contratante al colectivo de los asegurados (estado de salud, cargas familiares del contratante), de modo que la suma de las cotizaciones alcanzan a cubrir la totalidad de riesgos en el colectivo (más los costos de administración y ganancias de la compañía de seguros).

Un sistema de seguro individual basado en la adhesión voluntaria enfrenta el problema de la *selección adversa*³: habrá mayor demanda por el seguro de parte de las personas que se consideran más expuestas a un riesgo determinado y que por tanto, esperan mayores beneficios del seguro.

³ Selección adversa: Tipo de fallo de mercado provocado por la información asimétrica. Si las compañías de seguro deben cobrar una prima única porque no pueden distinguir entre los individuos de alto y bajo riesgo, se asegurarán más personas de alto riesgo, por lo que no será rentable vender seguros.

Si no se realiza una selección de riesgos, la selección adversa eleva las primas para todos los asegurados, en tal caso, las personas menos expuestas al riesgo no se asegurarían, considerando demasiado cara la compensación de riesgos, y se excluirían todas aquellas personas incapaces de pagar estas primas elevadas.

Si se realiza una selección de riesgos, excluyendo los llamados *riesgos malos*, la compensación a un costo aceptable sería posible, pero se excluirían los miembros más débiles de la sociedad, los que más necesitan protección. De esto se desprende que el principal problema de los mecanismos de previsión individual, es que no pueden proporcionar una cobertura suficiente, ya que requieren de la capacidad e iniciativa responsable de los individuos para prevenir. Los sectores más pobres de la sociedad quedan sin previsión, porque su nivel de ingresos no le permite ahorrar ni pagar un seguro. Además, existen personas que no efectuarían ningún tipo de previsión, aún estando en condiciones de hacerlo, ya que valorizan más el consumo presente que el consumo futuro, o subestiman sus *necesidades futuras (miopía)*.

Los mecanismos de previsión privados se deben entender como modelos que parten de la concepción de libertad individual (propia de la teoría neoclásica) entendida como libertad del consumidor y de la convicción de que la pobreza siempre es responsabilidad propia. El liberalismo económico postula *el abandono de la previsión individual a la iniciativa privada a través de mecanismos que ofrece el mercado*. En la práctica, especialmente en los países desarrollados, los seguros individuales (de vida) y la formación de ahorro cumplen más bien una *función complementaria* a algún sistema institucional de Seguridad Social.

1.2.2 REGÍMENES INSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN

1.2.2.1 LA ASISTENCIA SOCIAL

La asistencia social concede prestaciones a las personas más necesitadas, previa comprobación de su falta de recursos. Las prestaciones se fijan de modo de asegurar el mínimo social de subsistencia y no presuponen aportes previos por parte del beneficiario. El sistema se financia con cargo a fondos del presupuesto general, vía tributación.

Uno de los problemas de estos programas es que desincentivan el ahorro por parte de los trabajadores de bajos ingresos, ya que la falta de recursos propios es requisito para la obtención de la ayuda social.

La asistencia social no ofrece Seguridad Social plena, sino solamente cierto nivel de protección frente a la indigencia en la vejez. Un régimen de esta naturaleza es compatible con los postulados del liberalismo económico por dos razones. La primera es que se cumple así el principio de *igualdad de oportunidades*, asegurando a toda la población la posibilidad de satisfacer sus necesidades mínimas. Por lo tanto las desigualdades que persistieran serían el resultado del esfuerzo o mérito de los individuos, de su propensión al ahorro o de su diferente dotación de cualidades naturales. La segunda es que la asistencia social cumple, además, una función estabilizadora de orden social y político vigente.

1.2.2.2 REGIMEN DE COBERTURA UNIVERSAL

En un régimen de cobertura universal o también conocido como impuestos y subsidios discriminatorios por edad, todos los ciudadanos o residentes reciben por derecho prestaciones de Seguridad Social a partir del momento

en que se produce la contingencia (invalidez, muerte del sostén de la familia o cumplimiento de la edad legal del retiro) que son financiadas con fondos generales del Estado. A diferencia de la asistencia social, las prestaciones se otorgan sin considerar eventuales recursos o ingresos propios. El nivel de las prestaciones es parte de una decisión política, considerando la situación económica del país, y se situará normalmente en mayor o menor grado por encima del mínimo social de subsistencia.

Los parámetros naturales de este esquema son " T_j " la magnitud del impuesto adicional a los jóvenes que puede ser presentado como un impuesto al trabajo que en la práctica es pagado casi exclusivamente por jóvenes, y " S_v " la magnitud del subsidio a los viejos. El Estado recurre a los contribuyentes para cubrir cualquier diferencia entre la recaudación del impuesto a los jóvenes y el gasto del subsidio a los viejos. Además, el Estado queda con libertad para diferenciar la magnitud de los impuestos y subsidios por parámetros tales como ingreso, sexo y raza.

Varios países utilizan esquemas de este tipo como parte de un sistema global de pensiones, entre los que destacan Nueva Zelanda y Dinamarca.

El principal problema de este modelo es su elevado costo, dado el gran número de beneficiarios y significativo monto de las prestaciones. La importante carga tributaria asociada a este sistema actúa como desincentivo respecto de las actividades económicas sujetas a tributación, e incentiva la evasión tributaria. Otra crítica es su excesivo paternalismo, pues exige a los ciudadanos de toda responsabilidad personal de previsión.

El régimen de cobertura universal puede considerarse un modelo paradigmático más que una alternativa real, al menos para una economía de mercado. En la base de tal modelo está la concepción colectivista del hombre, propia del ideario comunista, que aquí se expresa en la atención

igualitaria de las necesidades de todos y cada uno de los individuos por parte de la sociedad en su conjunto, sin considerar el esfuerzo individual.

Aunque el régimen universal y la asistencia social se basan en filosofías opuestas, ambas modalidades tienen en común la disociación entre aportes y beneficios, en la cual radican los mencionados efectos indeseados sobre el comportamiento de los individuos: se desincentiva la oferta formal de trabajo y la tributación, o se desincentiva el ahorro y la responsabilidad personal de previsión.

Otro problema radica en la falta de vínculo directo entre los aportes y prestaciones, cuestión conocida como el *riesgo moral*.⁴ Este término designa un comportamiento del individuo que consiste en aprovechar al máximo los beneficios costeados por el colectivo del cual forma parte, aunque esto eleve los costos para todos los integrantes y para el propio individuo. Los regímenes de Seguridad Social financiados vía tributación están más expuestos a este comportamiento, ya que su costo se reparte entre un gran número de integrantes, de modo que el incremento en el aporte individual por la vía tributaria resulta ser marginal e indirecto.

Suponiendo un escenario de certidumbre, con una vida de dos fases y que la legislación de impuestos y subsidios permanece inalterada en el tiempo la restricción presupuestaria del individuo sería:

$$(1.1.a) \quad \text{Joven: } c_j = y_j - T_j - T'_j$$

$$(1.1.b) \quad \text{Viejo: } c_v = y_v - T_v + S'_v$$

c: consumo

y: ingresos

T: impuestos directos

⁴ Riesgo moral: Cuando la parte asegurada puede influir en la probabilidad o en la magnitud de un acontecimiento contra el que se ha asegurado.

1.2.2.3 CAJA NACIONAL DE PREVISION

Consideremos un sistema de caja nacional de previsión o de préstamos forzados (obligatorios) a una institución estatal, donde la rentabilidad es fijada por ley o por algún otro mecanismo que el individuo no controla. Las personas forzadas a prestar serían solo los jóvenes, quienes obtienen la devolución de sus préstamos, más los intereses o rentabilidad devengados de estos recursos, al llegar a la edad de retiro o en caso de invalidez. En caso de muerte del afiliado, los ahorros constituyen herencia. La cantidad que debe ser ahorrada por los jóvenes es fijada por un mecanismo impuesto por el Estado, por lo que no se dejan grados de libertad al individuo.

El modelo es una combinación de un sistema de ahorro forzado con uno de capitalización individual. El fondo que acumula cada afiliado es de su propiedad individual. Eventualmente, una parte de las contribuciones está a cargo del empleador.

En la actualidad se utiliza un esquema similar al préstamo forzoso en muchas ex-colonias británicas, llamados "Fondos Providentes", pero la gran mayoría de ellas forzaron a esos fondos a invertir todos los recursos en títulos de deuda pública y acciones de empresas estatales de rendimiento real muy bajo. Las dos excepciones fueron Malasia y Singapur, que al menos fijaron tasas reales positivas, por sobre la inflación.

Los parámetros del esquema de préstamo forzoso para los jóvenes son "B", la magnitud del ahorro forzoso, y " r_f " la tasa de retorno después de inflación fijada por el Estado. Para asegurar su compatibilidad, el Estado se compromete a cubrir cualquier déficit y a retirar cualquier utilidad que genere la institución previsional.

El modelo de préstamos forzosos presenta los mismos problemas que señalamos para la formación privada del ahorro (incertidumbre respecto a las necesidades futuras y a la mantención del valor real de los ahorros).

Todos los riesgos individuales (longevidad, invalidez, muerte) y también las incertidumbres (inflación, rentabilidades negativas), deben ser asumidos individualmente por cada trabajador, de modo que los afiliados no gozan realmente de protección frente a estos riesgos. Por último la entrega de la totalidad de los ahorros al momento de ocurrir la contingencia, en vez de pagos periódicos, contraviene los principios de la Seguridad Social, pues se corre el riesgo de que el asegurado pierda sus ahorros para la vejez, por un mal manejo o gastos irreflexivos.

Suponiendo un escenario de certidumbre con una vida de dos fases y donde la legislación de préstamos forzosos y tasa de retorno permanece inalterada en el tiempo, la restricción presupuestaria del individuo es:

$$(1.2.a) \quad \text{Joven: } c_j = y_j - T_j - B$$

$$(1.2.b) \quad \text{Viejo: } c_v = y_v - T_v + B(1+r_f)$$

1.2.2.4 EL SEGURO SOCIAL

Un sistema de Seguro Social tradicional se basa en el *principio técnico de equivalencia del seguro*, es decir, en la proporcionalidad entre aportes y beneficios con compensación del riesgo. Pero se diferencian de un *sistema de seguro individual* en que incluye el principio de *solidaridad* y es *obligatorio*.

El sistema de Seguro Social también es caracterizado como *modelo de prestaciones de cuantía definida*. Las prestaciones se definen de antemano, a fin de asegurar un nivel de vida adecuado, y normalmente se fijan en alguna proporción de las remuneraciones salariales de la vida activa.

El principio de solidaridad, la obligatoriedad y el abandono de la selección de riesgo se condicionan mutuamente en un Seguro Social. Tal sistema no puede excluir a los miembros más débiles de la sociedad o aplicarles una tasa de contribución más elevada. Para poder hacer frente a las cargas que superan una compensación normal de riesgo entre los asegurados y generar gravámenes aceptables a cada uno, se debe procurar el mayor número posible de asegurados, y esto se logra por medio de la obligatoriedad de la afiliación.

La falta de selección de riesgo en un sistema de Seguro Social conlleva, una primera restricción a la aplicación del principio técnico de equivalencia del seguro, en cuanto excluye la compensación del riesgo individual. En cuanto la aplicación del principio de solidaridad implica alguna redistribución (interpersonal o intergeracional) del ingreso, el principio técnico de equivalencia del seguro igualmente será limitado. El tipo y alcance de estas restricciones dependerá naturalmente, de la conformación específica del sistema de Seguro Social.

Un sistema de Seguro Social garantiza una cobertura poblacional mucho mayor que un sistema de seguro individual (voluntario). Dada su obligatoriedad para los trabajadores dependientes, el Seguro Social incluye a aquellos que no se asegurarían por iniciativa propia. Además evita los problemas de cobertura derivados de la selección adversa. Sin embargo un sistema de Seguro Social tampoco provee una cobertura universal, por lo cual a menudo se complementa con programas asistenciales, que aseguran pensiones mínimas a las personas no cubiertas. En definitiva se puede decir que un seguro frente a los riesgos de vejez, invalidez y muerte es un *bien meritorio*, es decir, su mayor uso incrementaría el bienestar. De modo que la afiliación obligatoria impuesta por el Estado se justificaría también en

términos de eficiencia, aunque ello implica interferir en las *preferencias de los consumidores*.

1.2.2.4.1 EL SEGURO SOCIAL: EL SISTEMA DE PREVISION OBLIGATORIA COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN A LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE

En los sistemas de previsión obligatoria, que tienen como función proteger al afiliado de los riesgos de vejez, invalidez y muerte, el Estado fija por ley las pensiones (P) que beneficiarán a cada individuo y los aportes (A) que deberá realizar. Las pensiones y aportes pueden o no estar relacionados entre sí, según cuál sea el diseño del sistema de pensiones.

En otros sistemas de pensiones obligatorios, tales como los nuevos sistemas adoptados en América Latina en los años noventa, el vínculo entre los aportes de un individuo y los beneficios que recibirá, es directa y estrictamente proporcional, aunque la rentabilidad efectiva de las inversiones también determina esta relación.

En casi todos los sistemas obligatorios de pensiones el afiliado sólo puede cambiar el monto del aporte variando su ingreso laboral imponible, y sólo puede cambiar el monto de su beneficio variando su edad de jubilación.

Los beneficios o pensiones también pueden ser descritos a través de la "*tasa de reemplazo*" del sistema de Seguridad Social, " β ", que suponiendo una vida de dos fases indica la relación entre el beneficio o pensión y los salarios anteriores a la jubilación. En donde β es igual a:

$$(1.3) \quad \beta = P / (y_j - T_j)$$

Notemos que β puede calcularse siempre, aunque la pensión se determine con una fórmula que no tome en cuenta para nada los ingresos pasados, como ocurre en los sistemas de Seguridad Social tradicionales que basándose en el *principio de solidaridad* intentan redistribuir ingresos y en los que están sujetos al riesgo de que futuros gobiernos cambien la fórmula de beneficios.

Los aportes obligatorios o cotizaciones pueden ser descritos con la "tasa de cotización" θ :

$$(1.4) \quad \theta = A / (y_j - T_j)$$

El parámetro θ también puede calcularse siempre, aunque el aporte no se determine basándose en el ingreso laboral. Por ejemplo, en el sistema británico de pensiones, la contribución básica para el Seguro Social incluye una suma fija, independiente del ingreso laboral del trabajador.

En un escenario de certidumbre con una vida de dos fases y suponiendo que la legislación del sistema de previsión obligatoria permanece inalterada en el tiempo, la restricción presupuestaria del individuo sería:

$$(1.5.a) \quad \text{Joven: } c_j = y_j - T_j - A$$

$$(1.5.b) \quad \text{Viejo: } c_v = y_v - T_v + P$$

1.3 ALTERNATIVAS DE ORGANIZACION DE UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE PENSIONES

Este acápite procederá a analizar las implicaciones de las diferentes alternativas de organización de un sistema de pensiones en cuanto a su idoneidad y eficiencia en el cumplimiento del objetivo primario de la

Seguridad Social con relación a los riesgos de vejez, invalidez y muerte del sostén de la familia. El instrumento que se escoja para proporcionar protección frente a los riesgos sociales determina las alternativas elegibles para la organización del sistema de pensiones.

1.3.1 REGIMEN FINANCIERO

La doctrina en materia de financiación de la Seguridad Social distingue dos cuestiones esenciales: una de naturaleza temporal (régimen financiero) y otra atemporal (fuentes de financiamiento).

A continuación se aborda el primer aspecto que es la administración de los ingresos y egresos de un sistema de pensiones en su dimensión temporal.

1.3.1.1 ALTERNATIVAS EXISTENTES Y SU COMPATIBILIDAD CON LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCION

Todas las modalidades de financiación tienen como objetivo equilibrar los ingresos (contribuciones y el producto de las inversiones, si las hay) con los egresos (prestaciones y costos administrativos) futuros del respectivo sistema de pensiones. Pero se diferencian respecto al horizonte en que se busca el equilibrio. Los tres regímenes principales de financiación son los siguientes.

- *Capitalización completa o método de prima media general:* se establece una prima fija por un período de tiempo infinito o de largo plazo y se acumulan reservas importantes. Las contribuciones de los afiliados activos son ingresadas a un fondo de capital individual o colectivo, de modo que el fondo más los intereses que éste genere puedan cubrir en su momento los beneficios devengados por las pensiones.

- *Método de reparto o de capitalización nula:* el período de equilibrio es corto, de uno o dos años, la prima se eleva frecuentemente y no se generan reservas sustanciales. Las contribuciones que realizan los afiliados activos son utilizadas para cubrir las pensiones de los afiliados pasivos del mismo período. Este régimen requiere una pequeña reserva para enfrentar eventuales desviaciones de la siniestralidad.
- *Capitalización parcial o método de prima media escalonada:* es una combinación de las dos anteriores. La prima se establece de modo de equilibrar los ingresos y egresos durante un período más corto, entre 5 y 15 años. Las reservas que se generan son menores que en caso de capitalización completa y mayores que en el régimen de reparto.

Un sistema de Seguro Social es compatible con cualquiera de estas modalidades de financiación, mientras que la propia naturaleza de los demás instrumentos o regímenes de protección define de antemano su régimen financiero.

Los sistemas de *seguro individual* deben estar completamente capitalizados, ya que en ellos, debido a la afiliación voluntaria, no se puede recurrir a los pagos de asegurados futuros para solventar las prestaciones de asegurados actuales. También el modelo de *caja nacional de previsión*, basado en la capitalización individual, se rige por definición según el método de capitalización completa.

Para los casos de un *régimen de cobertura universal y de asistencia social*, la fuente de financiamiento (fondos generales de la nación) determina la modalidad de financiación que puede asemejarse a un método de reparto anual, pero difieren de la forma de como logran un equilibrio entre ingresos y egresos las instituciones de Seguridad Social. Sus egresos son financiados mediante transferencias anuales con cargo al fondo general de la nación. Los

impuestos que ingresan en este fondo están sujetos al principio de no-afectación; es decir no pueden tener un destino determinado. Al no contar con ingresos propios, el equilibrio entre ingresos y egresos se debe buscar a nivel del presupuesto general de la nación.

Un sistema de Seguridad Social tradicional puede prescindir de la capitalización de las contribuciones, ya que gracias a los principios de obligatoriedad y perennidad, en cada período se puede recurrir a las contribuciones de los afiliados presentes, con lo cual el riesgo de insolvencia es bastante bajo, exceptuando la posibilidad de una bancarrota nacional. Pero la capitalización de las contribuciones es indispensable en un sistema de seguro individual, donde el fondo de capital debe respaldar las obligaciones contraídas.

1.3.1.2 REPARTO Y CAPITALIZACION COMPLETA: PROPIEDADES BASICAS

- Al introducirse un sistema de pensiones bajo la modalidad de la capitalización, solo se podrán financiar las pensiones después que una generación haya pasado por él, o sea 40 años aproximadamente. La modalidad de reparto, en cambio, permite conceder prestaciones a partir de su puesta en marcha.
- El método de capitalización completa compensa la demora en la entrega de prestaciones con la formación de un significativo stock de capital. En su estado maduro (una vez completada la formación del stock de capital mediante las contribuciones de la primera generación) y bajo el supuesto de una economía estacionaria⁵ y de población constante, el método de capitalización se transforma en reparto: los ingresos por contribuciones y

⁵ Proceso estocástico o aleatorio que mantiene una media y varianza constante en el tiempo.

los egresos por pensiones se equilibran y no se produce una ulterior capitalización. La diferencia radica en la acumulación del stock de capital.

- El principal problema que enfrenta un régimen de reparto es el envejecimiento de la población. Cuando aumenta el número de pensionados respecto a los trabajadores activos, la relación entre pensiones y cotizaciones sufre un deterioro, salvo que se eleve la tasa de contribución o la edad de retiro. Bajo la modalidad de capitalización, en cambio, los efectos de un incremento en la relación pasivos / activos dependerán de la causa de este incremento; si este se debe a un aumento de la expectativa de vida de los pensionados, se produce un deterioro en su ingreso relativo. Si la capitalización es colectiva y no individual, este deterioro puede ser compensado con cargo al fondo, lo cual significa introducir elementos de reparto en el sistema. Una menor tasa de natalidad, en cambio, no incide en la relación entre pensiones y remuneraciones, sino que reduce la tasa de crecimiento del stock de capital. Si el sistema se encuentra en un estado de madurez, se reduce el stock de capital acumulado. A nivel global esto equivale a un desahorro.

- Frente a cambios en el crecimiento económico, ambos sistemas arrojan resultados distintos. Un sistema de pensiones basado en el reparto posibilita la participación de los pensionados en el aumento del ingreso nacional, a través de pensiones dinámicas que se ajusten a los incrementos salariales, de modo de mantener constante la relación de ingreso entre pasivos y activos. En un sistema de capitalización, el crecimiento sostenido de los ingresos de las remuneraciones implica un empeoramiento progresivo de esta relación, salvo que los intereses que genera el stock de capital crezcan a una tasa igual o mayor que los salarios.

- Los ciclos económicos también afectan a los sistemas de pensiones, a través de los cambios en la tasa de empleo. Un aumento del empleo implica mayores ingresos bajo ambas modalidades. Bajo capitalización, éste incrementa el stock de capital. Bajo reparto, se pueden constituir reservas para hacer frente a futuras coyunturas poco favorables, o utilizarse para mejorar las pensiones presentes, lo cual conlleva a una distribución intergeneracional del ingreso.
- Ante una caída del empleo, un sistema de reparto debe reducir las pensiones o hacer uso de sus eventuales reservas, mientras para un régimen de capitalización colectiva lo anterior significa desahorro. Si la capitalización es individual, los trabajadores que fueran despedidos o no encuentran trabajo a raíz de la recesión, tendrán algunas lagunas en sus cotizaciones, acumulando un fondo menor, deteriorando sus pensiones futuras.

1.3.1.3 EI CAMBIO HACIA LA CAPITALIZACION COMPLETA: UNA SOLUCION A LOS PROBLEMAS ACTUALES.

En la mayoría de países europeos, al introducir un sistema de pensiones, se optó por organizarlos bajo la base del reparto, dado que la situación social y política no permitía aplazar la situación de la vejez por toda una generación.

Muchos países latinoamericanos partieron con sistemas de pensiones de capitalización completa, acumulando inicialmente importantes reservas. Pero las demandas y necesidades sociales, lograron que los gobiernos cedieran ante las presiones sociales, concediendo prestaciones a sectores poblacionales que no habían contribuido, ampliando los beneficios existentes con financiamiento proveniente de los fondos acumulados por los sistemas de pensiones. Esto, sumado a otros factores, causó mermas significativas y

hasta la desaparición de las reservas, de modo que se abandonó la capitalización completa, por la capitalización parcial e incluso reparto simple.⁶

En la década de los ochenta, donde el proceso de envejecimiento de la población se combinó con una coyuntura económica recesiva, las dificultades experimentadas por los regímenes de reparto inducen a menudo a considerar el cambio o retorno a un régimen de capitalización como una solución idónea.

En una primera aproximación, parece que el régimen financiero de capitalización completa ofrece una mayor garantía para las generaciones futuras y permite enfrentar mejor el envejecimiento de la población, gracias a la acumulación de los capitales (reservas) que respalden los derechos adquiridos mediante cotizaciones, y gracias a los ingresos adicionales que tal sistema puede generar bajo la forma de rentabilidades. Lo anterior merece ciertos análisis.

- En un régimen de capitalización existe la posibilidad de que la inversión productiva del stock de capital acumulado por éste, genere un aumento de la tasa de crecimiento futuras de la economía y por lo tanto un mayor producto nacional disponible para la distribución. Lo anterior depende de que se cumplan dos supuestos. El primero es que una parte importante de estos recursos se canalice realmente hacia inversiones productivas, ya que un aumento de la inversión financiera no garantiza de por sí una mayor inversión productiva. El segundo supuesto -necesario para la sustitución del régimen de reparto por uno de capitalización- es que este reemplazo realmente de lugar a una

⁶ OIT: Seguridad Social en las Américas: Cuestiones y Opciones. Documento de Trabajo, Departamento de Seguridad Social, Ginebra, 1993

mayor acumulación de capital en la economía, lo cual no necesariamente se cumple.

- Debe considerarse que frente a una reducción persistente de la tasa de natalidad (si esto fuera uno de los motivos principales para considerar el abandono del sistema de reparto), bajo la modalidad de capitalización también se deberá desahorrar tarde o temprano, específicamente al llegar el sistema a su estado de madurez. Dada esta situación, no es seguro que la existencia de un fondo de reservas pueda aliviar la creciente carga de las pensiones. La mera formación de un stock de capital seguramente no puede aportar a una solución a los futuros problemas debidos a una disminución de la población y, después de todo, tampoco aumenta la seguridad de futuras generaciones de jubilados.

- El sustituir un régimen de reparto por uno de capitalización, el primero incurre en un *déficit* de gran magnitud y duración en el tiempo, que normalmente debe ser solventado con cargo al presupuesto del Estado. Se desprende que una reforma de este tipo sobre el nivel del ahorro y la formación de capital es incierta, porque el mayor ahorro del régimen basado en la capitalización puede ser compensado por un *desahorro del sector público*. El efecto final dependerá del modo en que el Estado financie las obligaciones contraídas durante el régimen de reparto, si financia su déficit con la venta de activos o bonos estatales, solamente se produce un traspaso de capital del sector público al privado.

- Para que aumente el ahorro nacional el Estado tiene que disminuir sus gastos corrientes, aumentar los impuestos o disminuir los pagos previsionales. Otra posibilidad es que el déficit público se financie con endeudamiento externo, en cuyo caso aumenta el ahorro externo y la

inversión. En todo caso, el mayor ahorro que se produciría no responde al cambio del sistema de pensiones sino a las medidas fiscales destinadas a financiar el déficit.

- Un régimen de capitalización modifica, si no el volumen, al menos la estructura temporal del ahorro, incrementando la disponibilidad de ahorro al largo plazo. Dado que en los países en desarrollo el ahorro de largo plazo es generalmente reducido, lo cual constituye una seria limitación para el financiamiento de las inversiones mayores y con períodos de maduración largos, lo anterior es positivo (si partimos del supuesto de que este ahorro previsional de largo plazo se canaliza efectivamente hacia la inversión productiva, para incrementar el stock de capital físico de la economía).
- Respecto a los efectos positivos que el paso hacia la capitalización tendría sobre el mercado financiero, hay que recalcar que el desarrollo de los mercados de capitales y servicios financieros *no es tarea de los sistemas de pensión*. En los países en desarrollo por lo general, el principal problema del desarrollo de los mercados de capitales no es la falta de demanda sino la falta de oferta de activos financieros.
- Si un sistema de pensiones basado en la capitalización permite canalizar las reservas hacia el sistema financiero, la demanda por activos financieros aumentará de modo importante, incrementando la presión sobre los escasos instrumentos para la inversión. Esto sumado a la poca transparencia que suele caracterizar a tales mercados de capitales, puede constituirse en un severo obstáculo para una reforma hacia la capitalización. Pero a la vez, tal reforma puede estimular las acciones tendientes a perfeccionar el mercado financiero, estableciendo una mayor regulación y transparencia, y fomentando la introducción de nuevos instrumentos.

1.3.2 FUENTES DE FINANCIAMIENTO

En relación con las fuentes de financiamiento, existen varias alternativas de organización. La primera es el financiamiento de las diferentes ramas de La Seguridad Social vía impuesto o vía contribuciones (con un eventual aporte estatal financiado vía impuestos). Una segunda cuestión se refiere a la repartición de la carga financiera entre trabajadores y empleadores en aquellas ramas financiadas vía contribuciones.

En lo que concierne al primer tópico -financiamiento vía contribuciones versus financiamiento vía impuestos- la alternativa a elegir está determinada por la configuración del sistema de pensiones, en términos del instrumento o técnica de protección que se haya elegido.

Los regímenes de cobertura universal y la asistencia social, se financian con fondos generales de la nación, es decir vía impuestos. El régimen basado en el modelo de caja nacional de previsión presuponen un financiamiento vía contribuciones. Lo mismo se puede afirmar respecto al sistema de Seguro Social, aunque sus principios de funcionamiento son también compatibles con un esquema de financiamiento vía impuestos.

En el caso de los sistemas financiados por contribuciones, con frecuencia se piensa que trabajadores y empleadores deberían sufragar colectivamente su costo, lo cual se puede lograr estableciendo por ley que una proporción de la cotización recaiga en el empleador. Los argumentos esgrimidos por la OIT en favor de una contribución de los empleadores a la Seguridad Social, son más bien de orden normativo o psicológico. Se aduce que los empleadores también se benefician de la Seguridad Social, ya que ella ayuda a mantener la paz laboral y la estabilidad del orden social, y sus prestaciones preservan la capacidad de producción de los trabajadores. Pero una distinción de este

tipo es un asunto formal y no tiene sentido desde el punto de vista económico, ya que no afecta la incidencia real de las cotizaciones.

Un impuesto (las cotizaciones de Seguridad Social equivalen, para este efecto, a un impuesto sobre el trabajo) puede ser cobrado a los oferentes de un bien o servicio, o a sus demandantes, pero la incidencia del impuesto (es decir, quien realmente paga el impuesto) no dependerá de esta distinción, sino de las *elasticidades de la curva de oferta y demanda*.⁷ Si, como se dice frecuentemente, la oferta de trabajo es relativamente inelástica, la mayor parte de la carga de las cotizaciones recae en los trabajadores, independientemente de cuál sea la norma legal.

Por último, con relación a las fuentes de financiamiento, existe la posibilidad de que un sistema de pensiones financiado vía contribuciones reciba aportes estatales. La inclusión de elementos de redistribución interpersonal del ingreso de un sistema de pensiones limita necesariamente la equivalencia o proporcionalidad entre aportes individuales y prestaciones. A menudo los aportes estatales a los sistemas de pensiones tienen por objeto financiar en alguna medida los costos derivados de esta redistribución con el propósito de conservar, en la mayor medida posible, la proporcionalidad entre aportes y beneficios.

1.3.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O PRIVADA

El principal argumento a favor de la entrega de funciones históricamente desempeñadas por el Estado al sector privado es la *supuesta mayor eficiencia de este último*, que se lograría por medio de la competencia.

⁷ Elasticidad de la demanda (oferta) es la variación porcentual de la cantidad demandada (ofrecida) de un bien ante una variación porcentual de su precio. Cuanto más elástica es la curva de demanda o más inelástica la curva de oferta, mayor es la parte del impuesto que recae en los contribuyentes.

En cuanto a la posibilidad de privatizar funciones relacionadas con la Seguridad Social, hay que diferenciar entre la *provisión de Seguridad Social* (instauración de sistemas y programas de seguridad social, supervisión y regulación) y la *producción de servicios o productos previsionales* (administración de los aportes y de las prestaciones, por ejemplo).

No cabe duda que la Seguridad Social como tal no puede ser privatizada. Observamos que existen mecanismos de protección frente a algunos riesgos sociales que pueden surgir libremente del mercado, pero la provisión de *protección social* requiere necesariamente de la intervención del Estado. Entre los argumentos que validan tal intervención destacan el problema de *la selección adversa, las preferencias intertemporales de consumo y el comportamiento miope*, que se derivan de supuestos sobre el comportamiento de los individuos y apuntan a una demanda inferior a la óptima en términos de bienestar social, situación frente a la cual el Estado interviene, decretando el consumo obligatorio del *bien meritario*.

Otro argumento que apunta en la misma dirección se relaciona con la función redistributiva inherente a todo sistema de Seguridad Social. Aún en el caso de que el propio sistema de protección a la vejez no incluya objetivos redistributivos, tal sistema se sitúa en una interdependencia con otros programas de la Seguridad Social, especialmente de tipo asistencial. La concepción y manejo de la red de Seguridad Social requiere de decisiones centralizadas, lo cual pone en duda la conveniencia de abandonar una de sus ramas al libre funcionamiento del mercado.

En cambio, la privatización de algunas funciones específicas dentro del conjunto de la Seguridad Social puede ser factible, dependiendo del principio básico de funcionamiento de la respectiva rama de la Seguridad Social. En

cuanto a la protección social frente a la vejez, invalidez y muerte, *la base conceptual, la organización financiera y los requisitos para el funcionamiento de los regímenes de pensiones de prestaciones definidas, basados en el Seguro Social, son en esencia, incompatibles con la administración privada.* Esto es así porque tal régimen está basado en el principio de solidaridad, dando lugar a una redistribución interpersonal y eventualmente intergeneracional del ingreso, cuya magnitud, direccionalidad y oportunidad es materia de decisiones públicas y centralizadas, que no pueden ser traspasadas a instituciones privadas.

Entonces la opción entre administración pública o privada se plantea principalmente para el caso de los sistemas de pensiones de *cotizaciones de cuantía definida* (modelo de caja nacional de previsión y su variante chilena). En estos casos la gestión de las cuentas individuales de los cotizantes (administración contable e inversión financiera de los aportes, entrega de los ahorros acumulados o de las prestaciones o beneficios) puede ser traspasada a empresas privadas, debidamente supervisadas y reguladas. Es decir, si bien la previsión social no puede ser privatizada como tal, debido a la obligatoriedad y la interdependencia con otros programas de la seguridad social que impliquen transferencias interpersonales, la producción de servicios previsionales puede ser asumida por el sector privado.

1.4 FLUJO DE CAJA DE UNA INSTITUCIÓN PREVISIONAL

1.4.1 FLUJO DE CAJA AGREGADO

La identidad del flujo de caja expone que todo ingreso debe ser utilizado en algún destino, por lo que:

$$(1.6) C_t + r_{t-1}F_{t-1} + Q_t + G_t - [P_t + (F_t - F_{t-1}) + S_t] = 0 \quad \text{para todo } t.$$

La tasa de interés r_t se fija en el período t pero se paga en $t+1$

Ingresos

C_t = cotizaciones realizadas por los trabajadores y empleadores, al patrocinador del plan de pensiones.

$r_{t-1}F_{t-1}$ = renta de las inversiones del fondo de pensiones sobre los activos de capitalización, excluyendo activos implícitos⁸ en el financiamiento por reparto y resta intereses pagados en eventuales deudas financieras. Incluye intereses y ganancias de capital, netas de pérdidas.

Q_t = aporte regular, planeado y explícito del patrocinador (empleador o estado) del plan de pensiones, y que puede ser considerado como cotización o como un subsidio permanente.

G_t = aportes eventuales recibidos del patrocinador del plan de pensiones cuando un hecho imprevisto eleva los gastos o reduce los ingresos, generando un desequilibrio entre beneficios prometidos y disponibilidad de fondos. Un aporte negativo se genera cuando un hecho imprevisto ocasiona un superávit de caja, lo que permite al patrocinador hacer un retiro, o dejar de efectuar parte del aporte Q_t .

Egresos

P_t = pensiones de vejez pagadas, retiro de fondos para adquirir rentas vitalicias, beneficios de suma única que incluye excedentes de libre disposición y beneficios funerarios. No se consideran los beneficios de los seguros de invalidez y sobrevivencia, ya que los mismos se financian con

⁸ Activos implícitos: Consiste en el derecho a gravar a las futuras generaciones de miembros del plan de pensiones. Este derecho es asociado al financiamiento por reparto.

una cotización separada (la prima de seguro) que no está incluida en la cotización C_t , que son las destinadas a las pensiones.

$F_t - F_{t-1}$ = aumento neto del fondo de pensiones, el cual incluye a los activos de capitalización y excluye a los activos implícitos. La variación de fondos incluye los intereses ganados, las ganancias y pérdidas de capital y los intereses pagados en caso de existir deudas.

S_t = subsidios cruzados a otras ramas de la Seguridad Social, pagados por el sistema de pensiones. Estos subsidios suelen ser servicios de atención médica gratuita, créditos de vivienda con tasas inferiores que las del mercado, pagos que reemplazan el salario en caso de enfermedad o maternidad, subsidios a las primas de seguro para gastos de salud, etc.

Otros subsidios que salen de ámbito de la Seguridad Social, y que son parte de la política de gasto público, como la exención de contribuciones, sin una reducción correlativa de beneficios, a favor de grupos especiales. Como por ejemplo la exención a quienes hayan hecho el servicio militar en Austria, Italia, Letonia; exención de contribuciones para las personas que tienen un niño pequeño o un anciano inválido a cargo; o subsidios que intentan redistribuir el ingreso como las asignaciones familiares y las pensiones mínimas.

1.4.2 LA TASA INTERNA DE RETORNO

Utilizando un modelo simple de generaciones traslapadas, donde la vida de cada generación se divide en dos períodos de igual duración. Cada generación de miembros del sistema trabaja sólo durante su juventud, pero consume durante ambos períodos. Los períodos de vida de estas generaciones están traslapados en el tiempo, de forma que en cada período coexiste una generación joven con la anterior, que ya es vieja.

La tasa interna de retorno para un miembro del sistema de pensiones es la tasa de descuento constante en el tiempo que iguala el valor presente de sus aportes con el valor presente de las pensiones que se prometieron a ese individuo. Ambos valores presentes deben medirse en la misma fecha, por ejemplo en la fecha de inicio de la vida laboral o en la fecha de jubilación.

Midiendo los aportes (a) y pensiones (p) para cada individuo en unidades de un mismo poder adquisitivo, la tasa interna de retorno que resulta es real, es decir por sobre la inflación. Denotemos la tasa interna de retorno individual real por ρ . En una vida de dos períodos de duración idéntica, la tasa interna de retorno resuelve la ecuación:

$$(1.7) \quad 0 = -a_t + p_{t+1} / (1+\rho_t) \quad \text{donde:}$$

$$(1.9) \quad 1 + \rho_t = p_{t+1} / a_t$$

Recordemos que la tasa de reemplazo pagada por un sistema de pensiones a la generación que es vieja en t se definió como $\beta_t = p_t / (y_{jt-1})$, que despejada con respecto a p_{t+1} resulta que $p_{t+1} = \beta_{t+1} y_{jt}$. Como $a_t = \theta_t y_{jt}$, tenemos la siguiente ecuación:

$$(1.10) \quad 1 + \rho_t = \beta_{t+1} / \theta_t$$

Observamos que la tasa interna de retorno prometida a un afiliado es directamente proporcional a la tasa de reemplazo que le promete el sistema de pensiones, e inversamente proporcional a la tasa de cotización.

1.4.3 EL GRADO DE CAPITALIZACIÓN

Este puede definirse de la forma:

$$(1.11) \quad \gamma_t = F_t / VP_t(P_{t+1})$$

γ_t = grado de capitalización del sistema al final del período t

F_t = valor de las reservas financieras netas al final del período t

$VP_t(P_{t+1})$ = valor presente de la deuda pensional o el valor presente de las pensiones ya prometidas, a cambio de contribuciones ya recibidas, que se pagarán en los próximos períodos.

El grado de capitalización indica que parte del pasivo o deuda pensional esta financiado con reservas. Entre los casos más comunes tenemos:

$\gamma = 0$ financiamiento por reparto puro

γ entre 0 y 1 llamado capitalización parcial

$\gamma = 1$ capitalización pura

En el modelo de generaciones traslapadas que hemos introducido se define $N_{v,t+1}$ como el número de afiliados viejos en el período t+1, además que las reservas F_t están invertidas en un medio de ahorro que ofrece una tasa de interés real r_t en el período t, para ser pagada en el período t+1. Se cumple ahora $VP_t(P_{t+1}) = (N_{v,t+1} p_{t+1}) / (1+r_t)$.

$$(1.12) \quad \gamma_t = \frac{F_t}{(N_{v,t+1} p_{t+1}) / (1+r_t)} = \frac{F_t}{a_t N_{jt}} \cdot \frac{1+r_t}{1+p_t} = \frac{F_t}{A_t} \cdot \frac{1+r_t}{1+p_t}$$

donde $A_t = a_t N_{jt}$ = contribución agregada de los jóvenes en t

$N_{jt} = N_{vt+1}$ debido al supuesto de que nadie muere joven

$$p_{t+1} = a_t(1 + \rho_t)$$

El cociente F/A indica la proporción de los aportes de cada generación que se han ido acumulando como reservas financieras al final del período. Mientras mayor sea la proporción de aportes que se acumulan como reservas al final de cada período, aumentará el grado de capitalización.

El grado de capitalización depende del nivel de promesas de las pensiones futuras, descontadas al presente. Mientras mayores sea las promesas de pensión en relación con lo cotizado, o sea $(1 + \rho)$, el nivel dado de reservas será insuficiente y el grado efectivo de capitalización de las promesas será menor. Una mayor tasa de interés de mercado, dado un nivel de reservas, permite generar una mayor ingreso por intereses, cubriendo de mejor manera las promesas de pensión, aumentando el grado de capitalización.

1.4.4 LA IDENTIDAD DEL FLUJO DE CAJA

Ahora supongamos que la población cubierta, y por ende el número de miembros de cada generación de afiliados crece o decrece a la tasa $n_t\%$. Además existe progreso tecnológico que permite aumentar los salarios imponibles en términos reales $x_t\%$. Debido a ambos factores la masa salarial imponible crece en $g_t\%$ por período, donde $g_t = (1 + n_t)(1 + x_t) - 1$. Esta variable resume entonces las variaciones demográficas y del mercado laboral que afectan a los sistemas de pensiones⁹. El horizonte de la economía y de los sistemas de pensiones son infinitos.

⁹ Cuando la cobertura del sistema de pensiones es una proporción constante de la masa salarial en todos los períodos, y la participación del trabajo en el PIB es constante, por lo que g_t es también la tasa de crecimiento del PIB.

Bajo los supuestos de que el sistema de pensiones es **especializado ($S_t=0$)**, en otras palabras se especializa en dar beneficios de vejez y no se extiende a otra rama de la seguridad social o de la política de gasto público, generando una administración eficiente de las pensiones como de los demás programas de gasto; **independiente ($Q_t=0$)**, es decir que su presupuesto no tenga vínculos regulares, planeados y explícitos con el presupuesto del patrocinador. La independencia del plan de pensiones de su patrocinador es relativa, pues él mantiene la potestad de aumentar la tasa de cotización y reducir la tasa de reemplazo; cuando no hay **incertidumbre ni riesgo ($G_t=0$)**, no puede haber aportes ni retiros eventuales, del patrocinador.

La identidad del flujo de caja (1.6) para el periodo "s" se simplifica a:

$$C_s + r_{s-1}F_{s-1} + [P_s + (F_s - F_{s-1})] = 0$$

$$C_s + r_{s-1}F_{s-1} + F_{s-1} = P_s + F_s$$

Si $C_s = \theta_s y_{js} N_{js}$ y $P_s = p_{vs} N_{vs}$, obtenemos:

$$(1.13) \quad \theta_s y_{js} N_{js} + (1+r_{s-1})F_{s-1} = p_{vs} N_{vs} + F_s$$

N_{js} = número de aportantes en el período s

N_{vs} = número de pensionados en el período s

p_{vs} = media por pensionado, pagada en el período s

$\theta_s y_{js}$ = aporte medio por contribuyente activo, durante el período s

F_s = reservas financieras del sistema, a fines del período s.

Despejando F_t para el período "s" y "s -1" en (1.12) :

$$F_s = \gamma_s A_s 1 + \rho_s / 1 + r_s$$

$$F_{s-1} = \gamma_{s-1} A_{s-1} 1 + \rho_{s-1} / 1 + r_{s-1}$$

donde $A_s = a_s N_{js}$

y luego reemplazando en (1.13), teniendo presente las definiciones:

$$y_{js} = y_{js-1}(1+x_{s-1})$$

$$N_{js} = (1+n_{s-1})N_{js-1}$$

$$(1+g_{s-1}) = (1+x_{s-1})(1+n_{s-1})$$

$$N_{vs} = N_{js-1}$$

$$\rho_{vs} = \beta_s y_{js-1}$$

y la definición de la tasa interna de retorno (1.10) prometida a un afiliado de la generación joven en t es: $1 + \rho_t = \beta_{t+1} / \theta_t$, que para el tiempo "s" y en términos de la tasa de reemplazo $\beta_s = (1+\rho_{s-1}) \theta_{s-1}$, observamos una nueva definición de la ecuación (1.13)

$$\theta_s y_{js-1} (1+g_{s-1}) N_{js-1} + \frac{(1+r_{s-1}) \gamma_{s-1} a_{s-1} N_{js-1} (1+\rho_{s-1})}{1+r_{s-1}} = \beta_s y_{js-1} N_{js-1} + \frac{\gamma_s a_s N_{js} (1+\rho_s)}{1+r_s}$$

sí $a_s = \theta_s y_{js}$, obtenemos:

$$\theta_s y_{js-1} (1+g_{s-1}) N_{js-1} + (\gamma_{s-1} \theta_{s-1} y_{js-1} N_{js-1} (1+\rho_{s-1})) = (1+\rho_{s-1}) \theta_{s-1} y_{js-1} N_{js-1} + \frac{\gamma_s \theta_s y_{js} N_{js} (1+\rho_s)}{1+r_s}$$

$$\theta_s y_{js-1} (1+g_{s-1}) N_{js-1} + (\gamma_{s-1} \theta_{s-1} y_{js-1} N_{js-1} (1+\rho_{s-1})) =$$

$$= (1+\rho_{s-1}) \theta_{s-1} y_{js-1} N_{js-1} + \frac{\gamma_s \theta_s y_{js-1} (1+g_{s-1}) N_{js-1} (1+\rho_s)}{1+r_s}$$

dividiendo la ecuación para $y_{js-1} N_{js-1}$

$$\theta_s(1+g_{s-1}) + \gamma_{s-1}\theta_{s-1}(1+\rho_{s-1}) = (1+\rho_{s-1})\theta_{s-1} + \frac{\gamma_s\theta_s(1+g_{s-1})}{1+r_s}$$

$$(1.14a) \quad \frac{(1+\rho_s)\gamma_s\theta_s(1+g_{s-1})}{1+r_s} + (1+\rho_{s-1})\theta_{s-1}[1-\gamma_{s-1}] - \theta_s(1+g_{s-1}) = 0$$

La ecuación (1.14a) demuestra que la tasa interna de retorno para la generación que es joven en el período s-1, la cual es $(1+\rho_{s-1})$, está directamente ligada a la tasa interna de retorno de la generación siguiente, que es $(1+\rho_s)$. Esta ecuación puede presentarse en términos de la tasa de reemplazo $\beta_s = (1+\rho_{s-1})\theta_{s-1}$, si hacemos el despeje $(1+\rho_{s-1}) = \beta_s / \theta_{s-1}$

$$(1.14b) \quad \frac{\beta_{s+1}\gamma_s(1+g_{s-1})}{1+r_s} + \beta_s [1-\gamma_{s-1}] - \theta_s(1+g_{s-1}) = 0$$

Esta expresión indica que la tasa de reemplazo de una generación está ligada con la tasa de reemplazo recibida por la generación anterior.

1.4.4.1 IMPLICACIONES DEL REPARTO Y CAPITALIZACION

a) Sistema de capitalización total: en donde la capitalización total implica que $\gamma_{s-1} = \gamma_s = 1$. Al reemplazar esta condición en la ecuación (1.14a) obtenemos:

$$\frac{(1+\rho_s)\theta_s(1+g_{s-1})}{1+r_s} - \theta_s(1+g_{s-1}) = 0$$

$$(1+\rho_s)\theta_s(1+g_{s-1}) = \theta_s(1+g_{s-1})1+r_s$$

$$1+\rho_s = 1+r_s$$

$$(1.15a) \quad \rho_s = r_s$$

Esto significa que cada generación obtiene una tasa de retorno idéntica a la tasa de rentabilidad lograda en las inversiones del fondo de pensiones durante ese período. Si el plan de pensiones intenta pagar tasas de retorno diferentes a las ganadas por el fondo para cada generación, el grado de capitalización se desviará de la capitalización total, pues sobrarán o faltarán fondos.

b) Sistema de reparto maduro: este sistema de financiamiento implica que

$$\gamma_{s-1} = \gamma_s = 0. \text{ Al reemplazar esta condición en la ecuación (1.14a)}$$

$$\theta_{s-1} (1 + \rho_{s-1}) - \theta_s (1 + g_{s-1}) = 0$$

$$\theta_{s-1} (1 + \rho_{s-1}) = \theta_s (1 + g_{s-1})$$

$$(1.15b) \quad (1 + \rho_{s-1} / 1 + g_{s-1}) = (\theta_s / \theta_{s-1})$$

Aquí se pueden concluir dos casos particulares:

b.1) Sistema de reparto con tasa de cotización constante: ahora suponemos que la tasa de cotización es constante en el tiempo, es decir que $\theta_s = \theta$ para todo "s". Recordando que la tasa de reemplazo se definió como $\beta_s = (1 + \rho_{s-1}) \theta_{s-1}$, y despejando para $\theta_{s-1} = \beta_s / (1 + \rho_{s-1})$ la expresión (1.15b) se simplifica a

$$(1 + \rho_{s-1} / 1 + g_{s-1}) = (\theta_s / \theta_{s-1})$$

$$(1 + \rho_{s-1} / 1 + g_{s-1}) = \theta_s / [\beta_s / (1 + \rho_{s-1})]$$

$$(1 + \rho_{s-1}) / (1 + g_{s-1}) = \theta_s (1 + \rho_{s-1}) / \beta_s$$

$$\beta_s / (1 + g_{s-1}) = \theta_s$$

$$\beta_s = \theta (1 + g_{s-1})$$

Podemos encontrar que la tasa de reemplazo, es decir, el nivel de las pensiones debe variar para cumplir esta condición $\beta_s = \theta(1 + g_{s-1})$. El ajuste de la tasa de reemplazo es lo que permite no modificar la tasa de cotización.

La tasa interna de retorno de cada generación será igual a la tasa de crecimiento de la masa de salarios imponibles durante la vida laboral del afiliado, $\rho_s = g_s$.

b.2) Sistema de reparto con tasa de reemplazo constante: supongamos que la tasa de reemplazo es constante en el tiempo, en donde $\beta_s = \beta$ para todo período "s". Recordando que la tasa de reemplazo se definió como $\beta_s = (1 + \rho_{s-1})\theta_{s-1}$, y despejando para $\theta_{s-1} = \beta_s / (1 + \rho_{s-1})$ la expresión (1.15b) se simplifica a :

$$\begin{aligned} (1 + \rho_{s-1} / 1 + g_{s-1}) &= (\theta_s / \theta_{s-1}) \\ (1 + \rho_{s-1} / 1 + g_{s-1}) &= \theta_s / [\beta_s / (1 + \rho_{s-1})] \\ (1 + \rho_{s-1}) / (1 + g_{s-1}) &= \theta_s (1 + \rho_{s-1}) / \beta_s \\ \beta_s / (1 + g_{s-1}) &= \theta_s \\ \theta_s &= \beta / (1 + g_{s-1}) \end{aligned}$$

Esto revela que la tasa de cotización debe ajustarse en cada período para mantener la tasa de reemplazo constante. En este régimen la tasa interna de retorno se simplifica a $\rho_s = g_{s-1}$, existiendo un rezago de un período para la tasa interna de retorno.

En ambas formas de reparto puro, para un estado estacionario con $g_s = g$ para todo período "s", el hecho de que $g > 0$ implica que la rentabilidad pagada a cada generación es positiva, a pesar de que no existan reservas ni fondo de pensiones. Esto puede ser posible cuando la masa agregada de salarios crece con el tiempo, ya que se eleva la recaudación por cotizaciones, por lo que hay fondos para pagar a los retirados pensiones mayores que una simple devolución de sus aportes.

Pero si $g_s < 0$ en algún período "s", o de forma permanente, la tasa de rentabilidad para alguna generación de afiliados debe ser negativa para que el sistema de pensiones mantenga su independencia financiera.

En resumen, las pensiones son mayores (o las contribuciones menores) en un sistema de reparto que en uno de capitalización, si $(1+g) > (1+r)$. Es decir, si la tasa de crecimiento de la masa salarial imponible (g) es más alta que la tasa de interés a la cual se capitalizan las cotizaciones (r). En el reparto las cotizaciones se valorizan según la tasa de crecimiento de la masa de remuneraciones, mientras que el método de capitalización lo hace según la tasa rentabilidad en el mercado de capitales.

2. REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSION EN LATINOAMERICA

2.1 ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMERICA

En promedio, la Seguridad Social ha sido introducida en los países latinoamericanos bastante antes que otros países en desarrollo, donde salvo excepciones, sólo después de la segunda guerra mundial y al finalizar la dependencia colonial, se establecieron sistemas institucionales. Carmelo Mesa-Lago¹⁰ clasifica a los países Latinoamericanos en tres grupos según la antigüedad y evolución de la Seguridad Social.¹¹ Entre ellos tenemos:

- **Países Pioneros:** grupo de países de mayor desarrollo relativo -Chile, Argentina, Uruguay y Brasil- el sistema de Seguridad Social surgió tempranamente en las décadas de 1920 y 1930.
- **Intermedios:** estos países -México, Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Panamá- introdujeron sus sistemas de Seguridad Social en la década 1940 y 1950.

¹⁰ Experto latinoamericano en seguridad social, consultor de la OIT, Banco Mundial, BID, CEPAL, OEA.

¹¹ Desarrollo Social, Reforma del Estado, y de la Seguridad Social, al umbral del siglo XXI; Carmelo Mesa- Lago, 1999

- **Tardíos:** este grupo comprende los países Centroamericanos y del Caribe Latino, países con un menor nivel de desarrollo, donde la Seguridad Social surgió en la década de 1950 y 1960.

Los pioneros fueron los que introdujeron primero sus sistemas de Seguridad Social, siendo estos los más desarrollados, es decir, tienen todos los seguros sociales (pensiones, enfermedad-maternidad, riesgos ocupacionales, desempleo, asignaciones familiares y asistencia social), cubren a casi todas sus poblaciones (o a su inmensa mayoría), sus cotizaciones sobre el salario son las más altas, el grueso del gasto de las prestaciones se dedica a las pensiones (porque estos programas son los más antiguos y la esperanza de vida es la más elevada), la razón de asegurados activos por un pasivo (pensionado) es la más baja (debido a la madurez del programa y el envejecimiento de la población), los costos administrativos son los más bajos por su universalidad, el gasto de la Seguridad Social como porcentaje del PIB es el mayor, y ocurren déficits financieros considerables en el balance de los sistemas.

En el otro extremo, los países tardíos fueron los últimos en establecer sus sistemas, sólo tienen tres seguros sociales (carecen del desempleo, asignaciones familiares y asistencia social), cubren a una minoría exigua de sus poblaciones, sus cotizaciones salariales son las más bajas (porque el costo del sistema es menor), la esperanza de vida es inferior, el porcentaje del gasto que va a pensiones es el más pequeño (porque sus programas son los más nuevos y su población es muy joven, de ahí que el grueso del gasto va a salud), la razón activo por un pasivo y la proporción del costo administrativo son los más altos, y el porcentaje del gasto de la seguridad social sobre el PIB es el más bajo. Los países intermedios se colocan entre los dos extremos.

2.1.2 DESCRIPCION DE LOS PROCESOS DE REFORMA EN LA REGION

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

La crisis económica de los años ochenta agravó el déficit de los países pioneros y provocó la crisis de la seguridad social en la mayoría de los países de los otros dos grupos. El aumento del desempleo y la expansión del trabajo informal (no cubiertos por la seguridad social) redujeron la cobertura y los ingresos del sistema. La hiperinflación disminuyó el salario real y la recaudación por cotización, a la par que aumentó los gastos (ajuste de las pensiones, incremento en costos sanitarios); se originaron incentivos para la evasión y la mora. El gobierno no pagó o demoró sus contribuciones como empleador y cuando negoció el pago de la deuda, lo hizo con una moneda devaluada o bonos de pobre rendimiento. Intentando restaurar el equilibrio o reducir el déficit, muchos países permitieron una erosión del valor real de las pensiones y paralizaron la inversión en infraestructura y equipo sanitario.

Los diagnósticos de los regímenes iniciales de jubilaciones y pensiones en América Latina por lo general coinciden en señalar los siguientes problemas:

- Coexistencia de múltiples regímenes con privilegios y baja cobertura para los más pobres.
- Descenso en la relación de contribuyentes / beneficiarios.
- Evasión o retrasos en el pago de las contribuciones.

- Absorción de los saldos y reservas actuariales por los presupuestos gubernamentales.
- Bajos retornos en las inversiones.
- Débil relación entre las contribuciones y los beneficios.
- Excesivos costos administrativos y baja eficiencia.

2.2 MODELOS DE REFORMA PREVISIONAL

Las Reformas del Seguro Social de vejez, invalidez y sobrevivientes son de dos tipos: **no estructurales y estructurales**.¹² Las primeras mantiene el sistema público, pero lo transforman con diversos objetivos: extender la cobertura poblacional, eliminar o reducir el déficit y hacerlo más viable financieramente dentro de un período, mejorar su eficiencia (incluyendo unificación de entes gestores), proveer pensiones más adecuadas. Estas reformas, por tanto intentan perfeccionar el sistema público único, en vez de eliminarlo, combinarlo o hacerlo competir con otro diferente.

Las reformas estructurales persiguen los objetivos ya enunciados, pero permiten al sector privado desempeñar funciones que eran exclusivas del sistema público tradicional, en especial: las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Las reformas estructurales pueden ser clasificadas en tres tipos:

- **Sustitutivo:** que cierran el sistema público (impiden nuevas afiliaciones) y lo reemplazan con un nuevo sistema de capitalización individual.
- **Mixto:** que no cierra sino que reforma el programa público y lo integra como componente básico solidario al sistema de capitalización individual.

¹² Desarrollo Social, Reforma del Estado, y de la Seguridad Social, al umbral del siglo XXI; Carmelo Mesa- Lago, 1999

Al momento del retiro los asegurados reciben dos pensiones: una básica y otra complementaria.

- **Paralelo:** que tampoco cierra pero reforma parcial o totalmente el sistema público y termina su monopolio creando un sistema de capitalización individual que compite con el público.

El Estado juega un papel importante en las reformas estructurales: obliga a la afiliación (no es voluntaria), regula con enorme detalle la reforma, crea y financia una Superintendencia que supervisa y establece normas para el nuevo sistema previsional, crea y financia una Clasificadora de Riesgos que ordena los instrumentos de inversión de acuerdo con su grado de riesgo, se hace cargo del triple costo de la transición (el déficit del sistema antiguo, el bono de reconocimiento y la pensión mínima del nuevo sistema) y concede otras garantías como el rendimiento mínimo de la inversión del fondo y las pensiones en caso de quiebra de una administradora.

2.3 LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA

En mayo de 1981 entró en vigencia el Decreto Ley 3.500 que creó un régimen obligatorio de pensiones *basado en la capitalización individual de contribuciones definidas, con administración privada competitiva y libertad de elección para el afiliado*. Este régimen reemplaza al antiguo sistema de pensiones con *financiamiento con reparto, administración estatal y beneficios definidos*.

Los trabajadores afiliados al antiguo régimen y aquellos que iniciaron sus labores hasta diciembre de 1982, pudieron optar entre ambos sistemas de pensiones, existiendo para el resto de los trabajadores la obligación de incorporarse al régimen establecido por el mencionado decreto de ley.

2.3.1 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

El sistema de capitalización individual entrega pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. El Estado garantiza pensiones mínimas para estas contingencias, sujetas al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del afiliado. La afiliación al sistema es obligatoria para todos los asalariados y voluntaria para los trabajadores independientes.

El sistema es administrado por sociedades anónimas privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que son entidades reguladas por organismos contralores gubernamentales como La Superintendencia de Administradoras de fondos de Pensiones (SAFP). Los trabajadores pueden afiliarse a la AFP de su elección y también pueden cambiarse.

En las AFP recae la administración de las cuentas individuales de ahorro previsional y que a su vez deben ser invertidos según criterios de rentabilidad y seguridad. Su objetivo exclusivo será la administración de las prestaciones y el otorgamiento de los beneficios correspondientes.

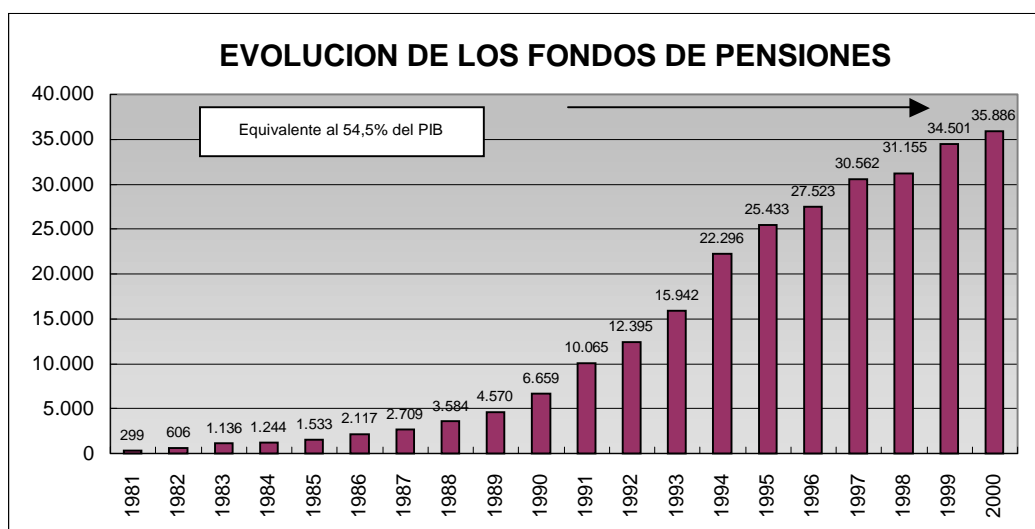
El Fondo de Pensiones está compuesto por *las cotizaciones obligatorias y voluntarias acumuladas, el ahorro voluntario, los bonos de reconocimiento, y la rentabilidad lograda mediante la inversión de estos recursos, menos las comisiones de las Administradoras.*

Este fondo tiene un patrimonio y una contabilidad distintos e independientes del patrimonio y la contabilidad de las sociedades que lo administran. Las posibilidades de inversión de los Fondos de Pensiones están reguladas por la ley en lo referente a los tipos de instrumentos elegibles y los límites máximos de inversión.

Las AFP deben alcanzar una rentabilidad mínima que se define de la siguiente manera: la rentabilidad real de los últimos doce meses de cada Fondo de Pensiones no puede ser menor a la que resulte inferior entre la rentabilidad real promedio de los últimos doce meses de todos los Fondos menos dos puntos porcentuales y el 50% de la rentabilidad real promedio de los últimos doce meses de todos los Fondos. Para garantizar esta rentabilidad mínima cada AFP debe constituir dos Fondos: La reserva de fluctuación de rentabilidad y el encaje.

A diciembre del 2001 existían 7 AFP: Cuprum, Hábitat, Magister, Plan Vital, Provida, Santa María y Summa Basander. Las tres mayores Cuprum, Habitat y Provida concentran el 71% de los afiliados y el 70% de los recursos acumulados en el sistema. Los Fondos de Pensiones han experimentado un rápido crecimiento. Su valor sumó en 1981 US\$ 299 millones. Para diciembre del año 2000 el fondo alcanza el monto de US\$ 35.886 millones, lo que equivale a un 54,5% del PIB.

GRÁFICO 2.1



FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE AFP DE CHILE.

2.3.2 PROTECCIÓN FRENTE A LA VEJEZ

El sistema AFP adoptó *el modelo de caja nacional de previsión, es decir, un régimen de ahorro forzado con capitalización individual*, que entrega de forma periódica (mensualmente) la totalidad de los ahorros, cuando ocurre la contingencia.

Durante su vida activa, los afiliados deben cotizar el 10% de sus remuneraciones imponibles en una cuenta. Las AFP tienen derecho a cobrar comisiones fijas para su financiamiento. Estas comisiones se deducen de las cuentas individuales de los cotizantes o de los retiros, según corresponda.

Los aportes más el producto de su inversión en el mercado financiero son de *propiedad individual* del afiliado que los efectuó, son *inembargables* y sólo pueden ser destinados a financiar *pensiones*. Aunque la edad mínima legal para pensión de vejez se fijó en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, el afiliado puede pensionarse anticipadamente, si acumuló un fondo suficiente para acceder a una pensión igual o mayor que el 50% del promedio de sus remuneraciones y rentas percibidas durante los últimos diez años e igual o superior al 110% de la pensión mínima de vejez garantizada por el Estado.

El nuevo sistema previsional chileno funciona también en base *al modelo de seguro individual*; la selección del riesgo se plasma en el hecho de que las prestaciones están sujetas al riesgo individual del contratante en cuanto a su expectativa de vida y a sus potenciales beneficiarios. De ello se pueden desprender tres modalidades de prestación para la vejez:

- Una renta vitalicia de una compañía de seguros privada, que se calcula teniendo en cuenta la edad, la esperanza de vida, sexo y número de

beneficiarios del asegurado; la compañía pasa a ser la dueña del fondo de pensión acumulado (que se transfiere desde la AFP) y garantiza una pensión mensual fija para el asegurado y sus sobrevivientes (pero no hay derecho a herencia de lo que quede del fondo, en ausencia de sobrevivientes con derecho a pensión); la decisión del asegurado respecto a esta opción es irrevocable.

- Una pensión programada pagada directamente por la AFP, que se calcula anualmente (y por tanto fluctúa) basada en el tamaño y rendimiento del fondo, cambios en la esperanza de vida y número de beneficiarios del asegurado; este conserva la propiedad de su fondo (que se puede heredar y puede cambiar su decisión en cualquier momento). Bajo esta opción el afiliado asume el riesgo de rentabilidad del Fondo de Pensiones y de sobrevivencia. Si su vejez se alarga sobre la expectativa de vida promedio terminará recibiendo una pensión mínima.

- Una pensión programada durante cierto número de años y una pensión vitalicia después. El afiliado contrata con una compañía de seguros el pago de un renta vitalicia mensual a partir de una fecha futura posterior al momento en que se pensiona. Mientras tanto recibe una pensión programada de los fondos que haya retenido para este propósito en la cuenta de capitalización individual. El afiliado conserva la propiedad de los fondos que sean destinados a su pensión programada, en cambio los fondos traspasados a la compañía de seguros pasan a convertirse en propiedad de ésta.

2.3.3 PROTECCION FRENTE A LA INVALIDEZ Y MUERTE DEL SOSTEN DE LA FAMILIA

Para garantizar el financiamiento de estas obligaciones cada AFP debe contratar un *seguro de invalidez y de sobrevivencia* con una compañía de seguros de vida de su elección. Este seguro es financiado por los propios afiliados. Además de cotizar el 10% de sus remuneraciones y rentas imponibles mensuales en la cuenta de capitalización individual, los trabajadores deben efectuar una cotización adicional a la AFP, calculada sobre la misma base, que se destina en parte al pago de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia y en parte al financiamiento de la AFP a la cual se encuentran afiliados.

En caso de fallecimiento de un afiliado activo, la AFP se hace responsable del traspaso a su cuenta individual del llamado aporte adicional, que es el monto resultante de la diferencia entre el capital necesario para financiar las pensiones de sobrevivencia y la suma de capital acumulado por el afiliado a la fecha de su muerte.

En caso de invalidez parcial o total de un afiliado activo, y una vez aprobada la solicitud de pensión de invalidez por una comisión médica, la AFP está obligada al pago de una pensión de invalidez (parcial o total) por un período de tres años, sin recurrir para su financiamiento a los recursos acumulados en la cuenta individual del afiliado. Si la invalidez persiste, el afiliado adquiere el derecho al pago de una pensión de invalidez, y se procede como ante el fallecimiento del afiliado.

2.3.4 EL DEFICIT PREVISIONAL CHILENO

En un régimen de reparto, el Estado recibe permanentemente las contribuciones de los trabajadores activos para responder a las prestaciones de los jubilados actuales, a la vez que incurre en un pasivo contingente que son los derechos a pensión de los trabajadores activos. Al introducir una reforma previsional este pasivo contingente se vuelve deuda pública ya que el Estado reconoce las obligaciones asumidas durante la vigencia del contrato social anterior. La deuda no la origina el sistema antiguo de pensiones, sino el hecho de su suspensión.

Podemos destacar que el principal nexo entre el sector público de la economía y el sistema previsional, lo constituye *el costo implícito* en la sustitución del sistema de pensiones, que es asumido en su totalidad por el Estado. El costo de la Reforma Previsional chilena de 1981 se refleja en un fuerte incremento del llamado ***Déficit Previsional***, que durante la transición será elevado constituyéndose en una carga importante para el presupuesto público.

El Déficit Previsional chileno se compone del ***déficit previsional operacional, los bonos de reconocimiento, las pensiones asistenciales y las pensiones mínimas.***

2.3.4.1 EL DÉFICIT PREVISIONAL OPERACIONAL

El término déficit previsional operacional designa la diferencia entre las cotizaciones que reciben las instituciones del antiguo régimen de pensiones y el valor de las prestaciones que deben financiar.

El masivo traslado de afiliados de las antiguas cajas de previsión al sistema de AFP (debido principalmente por la tasa de cotización menor del nuevo sistema que significaba un importante aumento de la remuneración líquida de quienes se afiliaron a las AFP), redujo significativamente los ingresos por cotizaciones del régimen antiguo, sin una correspondiente reducción en sus egresos por concepto de prestaciones, puesto que los pensionados del antiguo sistema seguían en él.

2.3.4.2 PAGO DE LOS BONOS DE RECONOCIMIENTO

Debido a la transición entre el antiguo y el nuevo sistema de pensiones tenemos la emisión de los llamados Bonos de Reconocimiento, los cuales son reconocidos a los trabajadores que se trasladaron del antiguo al nuevo Sistema de pensiones, y que pretende reconocer los derechos de pensión adquiridos por estos trabajadores mediante las cotizaciones efectuadas en el antiguo sistema.

El valor del Bono se ajusta al IPC más un 4% de interés real anual hasta la fecha de jubilación o muerte del afiliado. El financiamiento de los Bonos de Reconocimiento recae en el presupuesto nacional, porque las instituciones del régimen antiguo ya no disponen de recursos debido a que las imposiciones fueron utilizadas en el pasado para pagar los beneficios de los pensionados de entonces.

2.3.4.3 EL ROL SUBSIDIARIO DEL ESTADO

El Estado otorga pensiones mínimas y pensiones asistenciales a las personas de más bajos ingresos, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley. La garantía estatal a las pensiones mínimas

contenida en la Reforma Previsional puede entenderse, como parte integrante del costo estatal de la reforma.

2.3.4.3.1 LAS PENSIONES MINIMAS

La inclusión de una pensión mínima garantizada por el Estado en la Reforma Previsional se debe a la naturaleza del sistema capitalización individual. A diferencia del sistema de reparto, este no cuenta con mecanismos internos de solidaridad que garanticen una pensión mínima a todos sus afiliados. Es por eso la necesidad de generar un mecanismo solidario al margen del sistema, por medio del subsidio estatal a los pensionados más pobres.

La proporción de los afiliados al Sistema de AFP que requerirá a futuro del aporte estatal a la pensión mínima dependerá de variables macroeconómicas: la evolución del nivel y de la estructura salarial en términos reales (particularmente para los asalariados de bajos ingresos); la tasa de rentabilidad real del Fondo de Pensiones; la tasa de desempleo.

Pero dependerá también de las prácticas de los afiliados y de sus empleadores, en cuanto a los acuerdos de subdeclaración de los ingresos imponibles, la evasión de las cotizaciones por parte de los afiliados y la morosidad de los empleadores en el traspaso de las cotizaciones retenidas a la AFP (ya que la morosidad puede provocar la pérdida de las cotizaciones en caso de quiebra, por ejemplo). Dependerá en fin, de las comisiones fijas cobradas por las AFP.

La existencia misma de una garantía estatal a las pensiones mínimas de vejez, por fundada que sea, constituye un incentivo a la evasión o subdeclaración previsional, en especial para los afiliados de bajos ingresos que esperan obtener tal garantía. Este podría ser el caso de los trabajadores que, habiendo cumplido veinte años de cotizaciones, se encuentren próximos

a la edad de retiro y cuyo fondo acumulado esté aún por debajo de lo necesario para financiarse una pensión equivalente a la mínima.

La garantía estatal limita igualmente los incentivos que tienen los trabajadores para controlar el oportuno abono de sus cotizaciones en sus cuentas individuales por parte de los empleadores. En esta dirección apunta el hecho que, como tendencia, las AFP que reúnen trabajadores de menores remuneraciones exhiben mayores niveles promedio de morosidad.

2.3.4.3.2 LAS PENSIONES ASISTENCIALES

Este componente del déficit previsional refleja, al igual que las pensiones mínimas, el papel subsidiario asumido por el Estado en relación a las personas de menores ingresos.

Este Programa de Pensiones Asistenciales se creó con el objeto de otorgar pensiones a las personas mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años, carentes de recursos, entendiéndose por éstas a las que no poseen ingresos de cualquier origen o que teniéndoles sean inferiores al 50% de la pensión mínima. El monto de las pensiones asistenciales se fijó en un tercio del monto correspondiente a las pensiones mínimas garantizadas por el Estado incrementándose en un 10% por cada año de cotizaciones que el beneficiario registre en cualquiera de los sistemas previsionales, con un límite máximo del 50% de la pensión mínima.

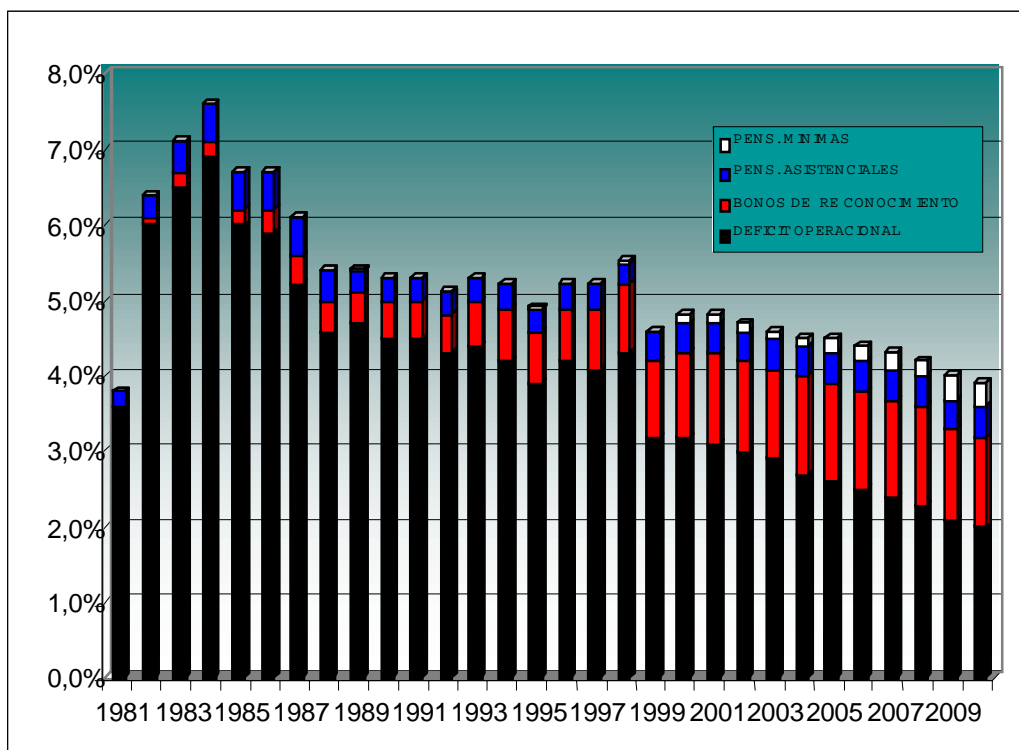
Su evolución futura dependerá principalmente de la cobertura poblacional que alcance el Sistema de AFP, pero también de las lagunas previsionales de los afiliados de más bajos ingresos. Al igual que la garantía estatal a la pensión mínima, el otorgamiento de pensiones asistenciales desincentiva la cotización al Sistema de AFP.

2.3.5 PROYECCION DEL DEFICIT PREVISIONAL CHILENO

El déficit previsional chileno no ocurre simultáneamente: a) el déficit operacional comienza en el año de 1981 y se agrava en 1984, ya que este se quedó a cargo de todas las pensiones en curso y de afiliados próximos a jubilarse que optaron por permanecer en el viejo sistema, eventualmente este déficit empieza a decrecer en 1985 y se prevé que el mismo se extinguirá en el año 2030, cuando el último pensionado del antiguo sistema deje de existir; b) el bono de reconocimiento no se hace efectivo de inmediato sino que se difiere hasta el momento del retiro, en donde el valor del bono se transfiere a la cuenta del trabajador, incluyéndose en el saldo acumulado que se utiliza para pagar su pensión. Debido a que los asegurados en el sistema nuevo son muy jóvenes y la edad de retiro ha sido aumentada, el costo del bono comenzará a incrementarse cuando ya esté reduciéndose el déficit operacional, para mucho más tarde disminuir y desaparecer; y c) el costo de la pensión mínima surgirá al mismo tiempo que el costo del bono, pero no disminuirá ni desaparecerá pues se otorga también a los que entran al mercado laboral y se afilian al sistema.

GRAFICO 2.2

PROYECCION DEL DEFICIT PREVISIONAL (% PIB)



FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE AFP DE CHILE Y ODEPLAN.

Entre las condiciones de llevar a cabo el cambio del sistema de pensiones, está la holgura fiscal necesaria para hacer frente al esperado aumento en el déficit previsional. En el caso chileno esta condición se cumplía al momento de la planificación y realización de la Reforma Previsional como observamos en el Cuadro 2.1. Durante el trienio 1978-1980, la tasa promedio de ahorro del sector público (no financiero) alcanzaba un 9.3% y el superávit público un 3.8% en relación al PIB, gracias al ajuste fiscal realizado después de la recesión de 1975, la cual fue estructural para mantenerse por un largo período.

CUADRO 2.1

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO GENERAL
(Expresados en Porcentajes del PIB)

Promedios anuales por período	1979- 1980 (1)	1982- 1984 (2)	1985- 1988 (3)	(3)-(1) (4)
INGRESOS CORRIENTES	32.7	28.8	28.6	-4.1
Ingresos de la Seguridad Social	5.4	3.0	2.1	-3.3
Ingresos Tributarios	20.6	20.0	20.3	-0.3
- Impuestos directos	7.3	5.1	4.4	-2.9
- Impuestos indirectos	13.4	14.9	15.9	2.5
Ingresos No - Tributarios	6.7	5.8	6.2	-0.5
GASTOS CORRIENTES	24.6	31.1	26.6	2.0
Egresos de la Seguridad Social	7.0	10.2	8.2	1.2
Transferencias y Subsidios	4.0	8.7	7.1	1.2
Intereses	1.0	1.6	2.9	1.9
Salarios	9.0	7.0	5.1	-2.0
Compra bienes y servicios	3.1	3.3	3.1	0
Otros gastos	0.5	0.3	0.2	0.3
AHORRO	8.1	-2.3	2	-6.1
Superávit	5.3	-3	-0.3	-5.6
Ingresos menos Egresos de la Seguridad Social.	-1.6	-7.2	-6.1	-4.5

FUENTE: SERIE DE INVESTIGACIÓN ILADES-GEORGETOWN UNIVERSITY N° 47.

Junto con la reforma previsional se produjo una modernización de toda la regulación financiera: regulación prudencial de la banca en 1980, y leyes de acciones y sociedades de 1981, que fueron útiles para enfrentar la crisis financiera en 1982. Así mismo se reformó la legislación laboral cambiando los términos de las relaciones laborales individuales y afectando la legislación sobre negociaciones colectivas y organizaciones sindicales.

No obstante, esta favorable condición inicial se revirtió en 1982, cuando la economía chilena sufrió una fuerte recesión de una caída del PIB del 14% y una tasa de desempleo del 30%, acompañada por una crisis de insolvencia y liquidez del sistema financiero doméstico. La administración de la crisis y el rescate del sistema financiero requerían de una amplia intervención del Estado en el sistema financiero y productivo.

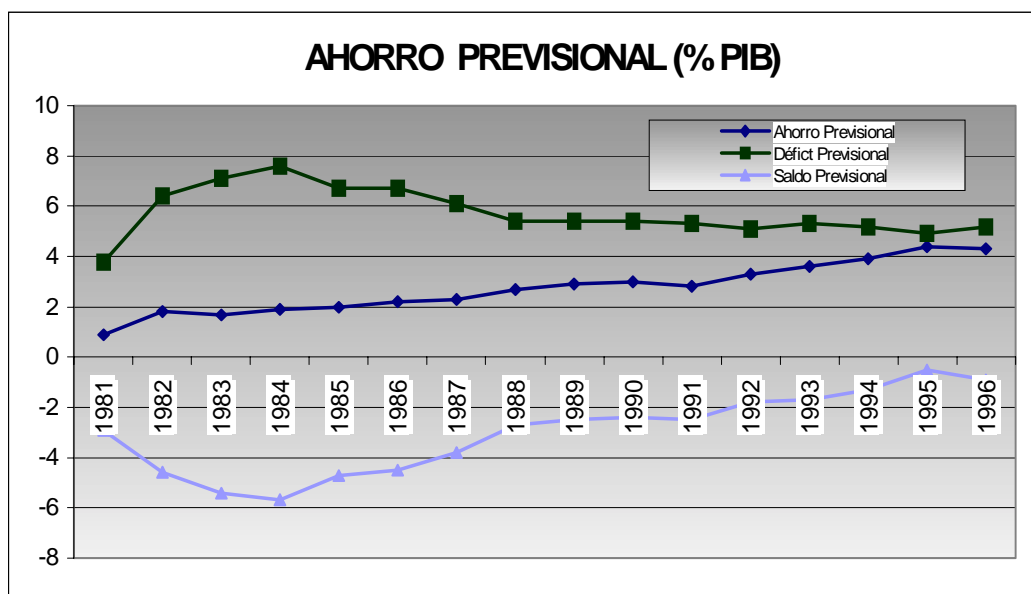
El Estado se vio obligado a asumir parte de la deuda externa privada y acudió en apoyo de la banca y de los deudores nacionales por medio de subsidios y créditos otorgados por el Banco Central (operaciones cuasi-fiscales), medidas que redundaron en un fuerte incremento del endeudamiento externo e interno del sector público, pero que evitó que la crisis afectara a los fondos de pensiones.

La crisis no condujo a modificaciones de importancia en la regulación de los fondos porque el problema no radicó en los instrumentos de protección establecidos sino en las debilidades generales de la economía y el mercado financiero.

No obstante, en la segunda mitad de los años ochenta el presupuesto del gobierno recuperó el equilibrio en sus cuentas, exhibiendo nuevamente un ahorro con signo positivo y un minúsculo déficit. Este resultado se explica principalmente por la holgura financiera iniciada en las finanzas públicas, los crecientes aporte de las empresas públicas del gobierno y el ahorro en los

gastos del personal de este último. Observamos en el Gráfico 2.3 que el saldo previsional chileno arrojó un -2,9% respecto al PIB en 1981, pero las reformas y medidas fiscales adoptadas durante los últimos 20 años han permitido que el desahorro neto se convierta en ahorro neto a partir de 1998.

GRAFICO 2.3



FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE AFP, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y BANCO CENTRAL DE CHILE.

2.3.6 COBERTURA PREVISIONAL EN CHILE

Todos los trabajadores asalariados, trabajadores agrícolas, empleadas domésticas y empleados de microempresas, están cubiertas obligatoriamente en el nuevo sistema de pensiones administrado por el sector privado, no así los trabajadores independientes, que pueden afiliarse en forma voluntaria.

En el Cuadro 2.2 distinguimos como el número de afiliados al nuevo sistema se ha cuadruplicado desde 1981. La cobertura estadística (afiliados sobre la

fuerza de trabajo ha aumentado sistemáticamente en los últimos 18 años, de un 38% en 1981 a un 103% en 1998.

Este fenómeno conocido **sobrecobertura** se puede originar por diferentes hechos: la no posibilidad de desafiliarse del sistema AFP, ya que las personas que se retiran de la fuerza de trabajo siguen registrados como afiliados; problemas de registro al interior de cada AFP; personas contabilizadas como afiliados en varias AFP; y la existencia de afiliaciones fraudulentas.

Es por ello que la cobertura previsional debe ser medida, a no ser que se actualicen las series de afiliados, con información proveniente de los cotizantes del sistema AFP. Por ello debe recurrirse a la cobertura efectiva (cotizantes sobre la fuerza de trabajo). Aquí puede observarse que la misma ha aumentado de 29% en 1982 a un 55% en 1999.

A pesar de tal expansión, más de 2 millones de personas pertenecientes a la fuerza de trabajo no acceden al sistema de pensiones, la mayoría de ellos son trabajadores independientes y trabajadores que cotizan en el antiguo sistema de reparto; y la alta proporción de trabajadores que dejó de cotizar o no lo hace regularmente.

CUADRO 2.2
COBERTURA PREVISIONAL DEL SISTEMA AFP: 1981-1999

Años	Fuerza de Trabajo	Afiliados	Cotizantes	Afil / F.Trabajo (Porcentaje)	Cotiz / F.Trabajo (Porcentaje)
1981	3.687.900	1.400.000	n.d.	37,96	n.d.
1982	3.660.700	1.440.000	1.060.000	39,34	28,96
1983	3.667.700	1.620.000	1.229.877	44,17	33,53
1984	3.890.700	1.930.353	1.360.000	49,61	34,96
1985	4.018.700	2.283.830	1.558.194	56,83	38,77
1986	4.312.010	2.591.484	1.774.057	60,10	41,14
1987	4.425.330	2.890.680	2.023.739	65,32	45,73
1988	4.656.280	3.183.002	2.167.568	68,36	46,55
1989	4.805.290	3.470.845	2.267.622	72,23	47,19
1990	4.888.590	3.739.542	2.289.254	76,50	46,83
1991	4.983.830	4.109.184	2.486.813	82,45	49,90
1992	5.199.800	4.434.795	2.695.580	85,29	51,84
1993	5.458.990	4.708.840	2.792.118	86,26	51,15
1994	5.553.830	5.014.444	2.879.637	90,29	51,85
1995	5.538.240	5.320.913	2.961.928	96,08	53,48
1996	5.600.670	5.571.482	3.121.139	99,48	55,73
1997	5.683.820	5.780.400	3.296.361	101,70	58,00
1998	5.851.510	5.966.143	3.149.755	101,96	53,83
1999	5.933.560	6.105.731	3.262.269	102,90	54,98

FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE AFP DE CHILE.

Esta situación contrasta con las expectativas de los impulsores de la reforma de 1981, en cuanto a que la creación del sistema de capitalización individual conduciría a un aumento de la cobertura previsional. La cobertura del sistema público de pensiones en 1980 fue del 62,8% que, comparada con la cobertura efectiva total del 58,9% de 1999, se concluye que tal expectativa no se han materializado. Es posible que el largo período de acumulación requerido y la garantía de una pensión mínima limiten los incentivos que los trabajadores tienen para efectuar los aportes necesarios y controlar a sus empleadores.

2.3.7 INVERSIONES DE LAS AFP

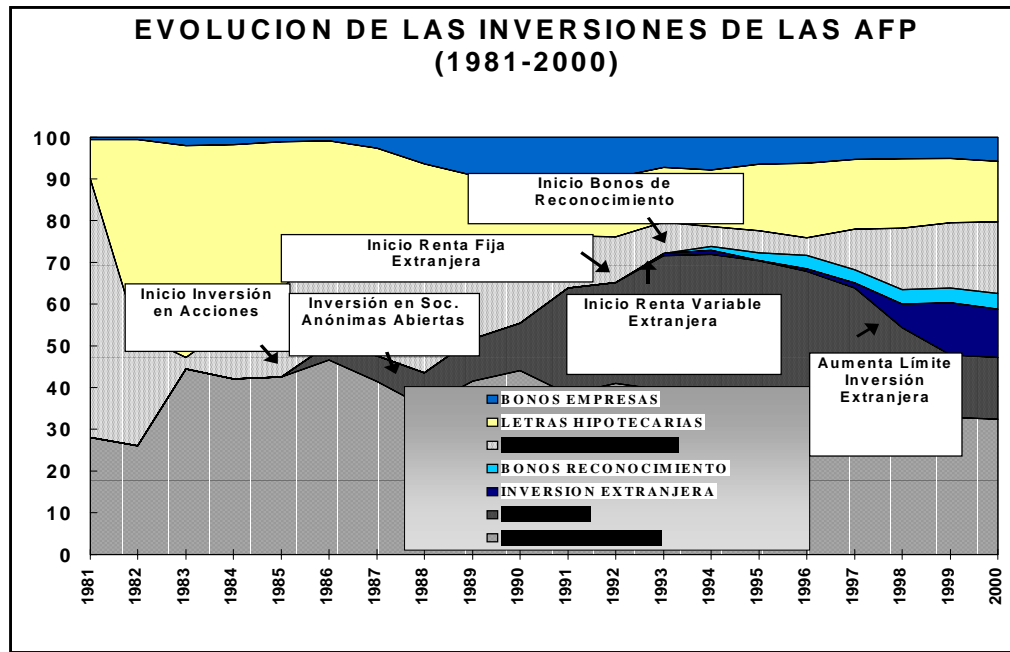
En el Gráfico 2.4 podemos observar la evolución de los instrumentos financieros durante los últimos 20 años. Al principio de la reforma las oportunidades de diversificación eran muy limitadas, por ejemplo, se invirtieron en 1981 el 30% en instrumentos estatales, 60% en depósitos a plazo, 8% en letras hipotecarias, y 2% en bonos empresariales. Para el año 2000 el portafolio de las AFP se distribuyó la siguiente forma: Instrumentos estatales con 32,43%; Acciones con 14,74%; Inversión extranjera con 11,65%; Bonos de Reconocimiento con 3,65%, Depósitos a plazo con 17,27%; las Letras Hipotecarias con 14,52%; y los Bonos de Empresas con 5.73%.

La importancia de las regulaciones sobre los Fondos de Pensiones Chilenos, es fundamental, ya que los recursos sólo pueden invertirse en los instrumentos que la ley expresamente autoriza, logrando de esta manera que la rentabilidad real promedio sobre UF¹³ se ubique en el 10,9%. Esto ha generado un alto retorno de las inversiones a un bajo riesgo en base a la

¹³ Unidad de Fomento: Unidad de cuenta para las transacciones financieras, cuyo valor se modifica diariamente de acuerdo a la trayectoria de la inflación durante el mes anterior, distribuida a lo largo de 30 días.

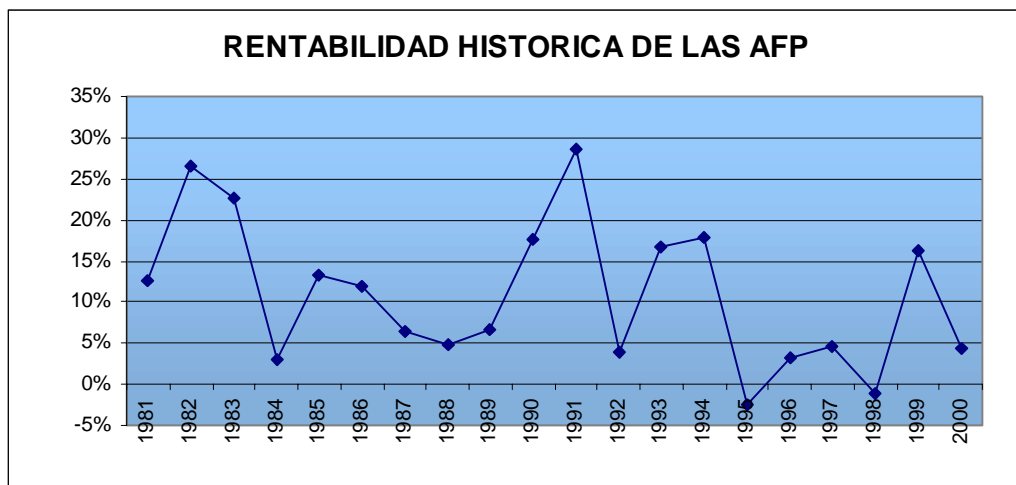
construcción de un portafolio diversificado, contribuyendo de manera sustancial al desarrollo del mercado de capitales.

GRAFICO 2.4



FUENTE: AFP SANTA MARIA DE CHILE

GRAFICO 2.5



FUENTE: ALBERTO ARENAS DE MESA 1997 Y SUPERINTENDENCIA DE AFP

2.4 LA REFORMA PREVISIONAL URUGUAYA.

El 1 de abril de 1996 entró en vigencia la Ley N° 16.713, que crea un nuevo sistema previsional que se *basa en un régimen mixto o de capitalización parcial, ya que combina un régimen de reparto de prestaciones definidas con otro de capitalización individual de contribuciones definidas*, llamados respectivamente por la ley: **Régimen de Jubilación por Solidaridad Intergeneracional y Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio.**

El primero es administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) y el segundo es administrado por empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional (AFAP). El Estado tiene la potestad de crear sus propia AFAP.

El nuevo sistema comprende obligatoriamente a todas las personas que son menores de cuarenta años de edad y a todos los que, cualquiera sea su edad, con posterioridad a dicha fecha ingresen por primera vez al mercado de trabajo en el desempeño de actividades laborales comprendidas por el BPS.

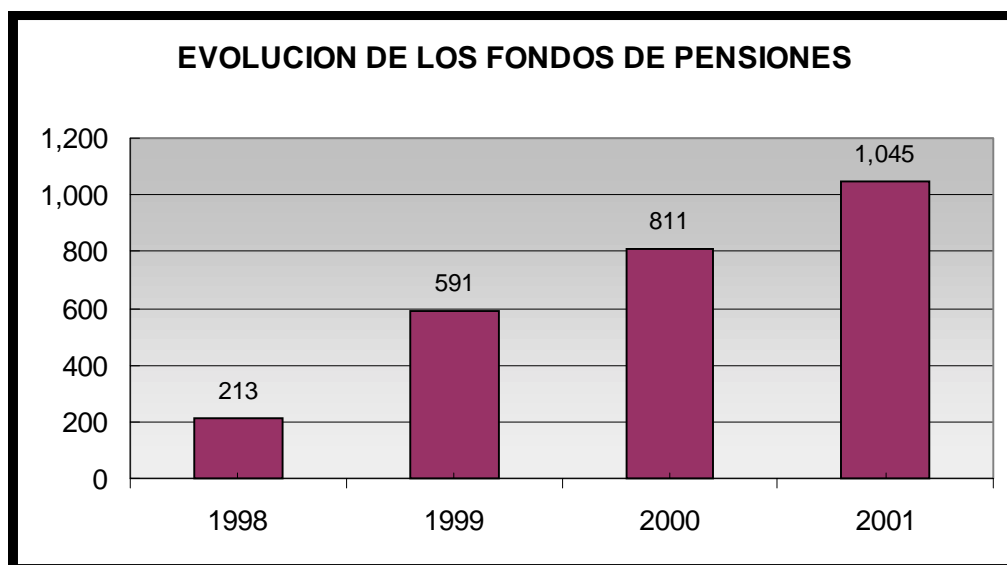
Los afiliados mayores de cuarenta años de edad pudieron optar por el nuevo sistema dentro del plazo que venció el 20 de diciembre de 1996. Los afiliados que nos mostraron interés por el nuevo sistema mixto, quedaron en el antiguo sistema de reparto llamado Régimen de Transición, por el resto de su vida laboral, el mismo que es administrado por el BPS.

2.4.1 CARACTERISTICAS BASICAS DEL REGIMEN INDIVIDUAL OBLIGATORIO

El BPS, tiene a su cargo la gestión de sistema de solidaridad intergeneracional y la recaudación de todo el sistema; y el Banco Central del Uruguay (BCU), funge como organismo de supervisión de los nuevos agentes intervinientes como las AFAP.

Las AFAP desempeñan tres grandes funciones: La administración de los fondos previsionales, la cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia, y la prestación del servicio de renta vitalicia. En la actualidad funcionan cuatro de estas administradoras, una de capital estatal denominada República AFAP y las tres restantes de capital privado: Comercial Santander AFAP, Integración AFAP y Unión Capital AFAP.

GRAFICO 2.6



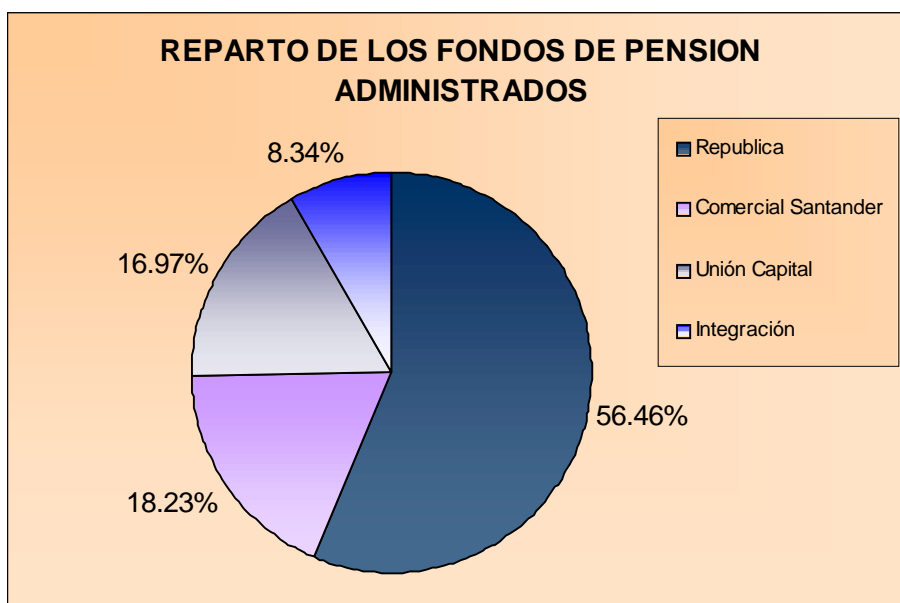
FUENTE: BANCO CENTRAL DE URUGUAY

En cada Administradora, como parte del Fondo de Ahorro Previsional, habrá un Fondo de Fluctuación de Rentabilidad con el objeto de garantizar la tasa de rentabilidad real mínima, la cual se define como la menor tasa, entre el 2% anual y la tasa de rentabilidad real promedio del régimen menos dos puntos porcentuales.

Para diciembre del año 2001 el fondo alcanza el monto de US\$ 1.045 millones, lo que equivale a un 5.05% del PIB. República AFAP concentró el 56,46% de los fondos administrados, es decir, la cifra aproximada de US \$590 millones.

La distribución en las restantes Administradoras fue la siguiente: Comercial Santander AFAP US \$190 millones, Unión Capital AFAP US \$ 177 millones e Integración AFAP US \$ 87 millones.

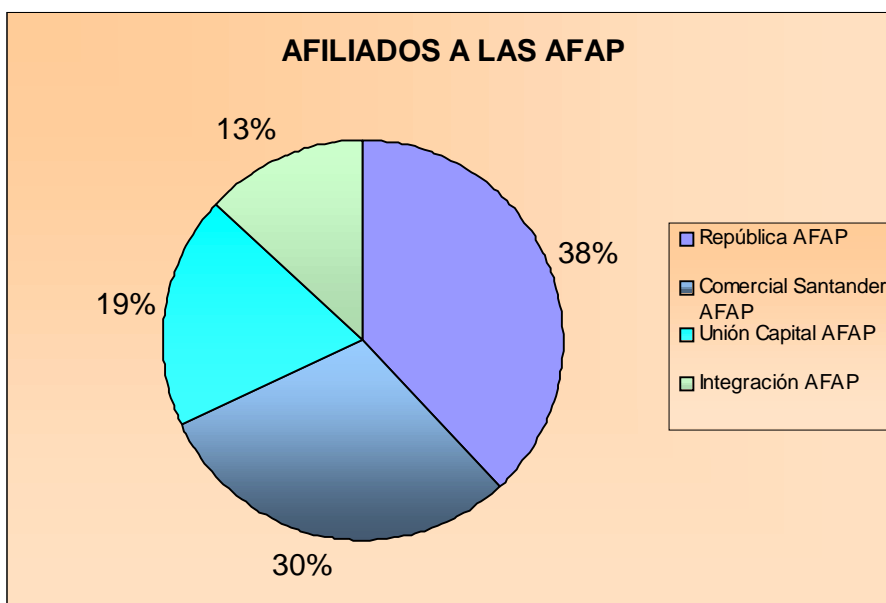
GRÁFICO 2.7



FUENTE: BANCO CENTRAL DE URUGUAY

El número de afiliados al régimen de jubilación por ahorro individual a diciembre del 2001 ascendió a 596.964 personas. República AFAP, que posee 226.846 afiliados del mercado, es la Administradora que concentra el mayor número de afiliados al sistema. Le siguen en orden de importancia Comercial Santander AFAP con 179.089 afiliados, Unión Capital AFAP con 113.423 afiliados y por último, Integración AFAP con 77.605 afiliados.

GRÁFICO 2.8



FUENTE: BANCO CENTRAL DE URUGUAY

2.4.2 PROTECCION FRENTE A LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE DE LAS AFAP

El sistema previsional mixto estableció tres niveles de cobertura para los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia según la cuantía de los ingresos individuales computables:

- Primer Nivel (Régimen de Solidaridad Intergeneracional) que comprende obligatoriamente a todos los afiliados activos por las que tengan ingresos de hasta \$ 5.000 (pesos uruguayos) mensuales, los que generarían el derecho a la prestación básica del nuevo sistema. Este sistema de reparto se financia con los aportes patronales sobre el total de los ingresos salariales de hasta \$ 15.000, a lo que se suman los aportes personales por ingresos salariales hasta los \$ 5.000, los tributos que específicamente se destinen a este régimen y la asistencia financiera del Estado.
- Segundo Nivel. (Régimen de Ahorro Individual Obligatorio) que comprende obligatoriamente a los afiliados activos menores de 40 años a la fecha de entrada en vigencia de la ley con salarios superiores a \$ 5.000 y hasta \$15.000 mensuales. También quedan comprendidos todos los que ingresen a la actividad con posterioridad a esa fecha, cualquiera sea su edad y los afiliados activos mayores de 40 años que optaren por el nuevo régimen, dentro de determinados plazos. A su vez, los afiliados activos cuyas asignaciones computables se encuentren en el primer nivel podrían ejercer su opción para quedar incluidos en el régimen de ahorro individual obligatorio por el 50% de sus aportaciones personales. La capitalización se efectúa mediante aportes personales por el monto de los sueldos que excedan los \$ 5.000 y hasta los \$ 15.000 más las utilidades generadas por las colocaciones de los fondos.
- Tercer Nivel. (Ahorro Voluntario) que incluye a los afiliados con salarios superiores a \$ 15.000 los que podrían aportar o no al sistema de ahorro individual por dicho exceso. En caso de aportar se generan prestaciones en condiciones similares al segundo nivel.

Otras modificaciones de importancia realizadas en esta ley son las referentes a la edad jubilatoria, quedando fijada en 60 años para ambos sexos; los años

de servicios aumentan de 30 a 35 años; se modifican las tasas de reemplazo tratando de estimular la permanencia en actividad; se aumenta el período considerado para el cálculo del sueldo jubilatorio y se exige que para acceder a la pasividad sólo se consideren los períodos e importes por los que se haya realmente cotizado o que se encuentren efectivamente registrados en la cuenta individual.

La asignación inicial de la jubilación común se determinará en base al saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual, la expectativa de vida del afiliado y la tasa de interés respectiva.

El contrato en el que se estipule el pago mensual de dicha prestación será realizado por el afiliado con una empresa aseguradora, a su elección, conforme a los procedimientos que establezcan las normas reglamentarias. La AFAP, una vez notificada por el afiliado, quedará obligada a traspasar a la empresa aseguradora los fondos de la cuenta de ahorro individual.

A partir de la celebración de dicho contrato, la empresa aseguradora será la única responsable y obligada al pago de una renta vitalicia correspondiente al beneficiario hasta su fallecimiento y a partir de éste, al pago de las eventuales pensiones de sobrevivencia.

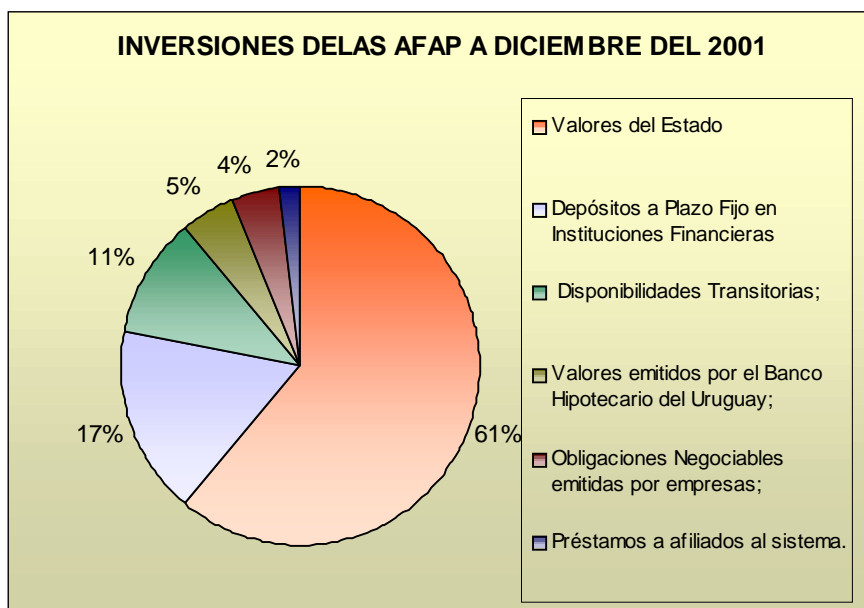
Las prestaciones de invalidez parcial o total y pensión de sobrevivencia por fallecimiento en actividad, serán financiadas por las AFAP mediante la contratación con una empresa aseguradora, de un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento. El Banco Central del Uruguay fijará las pautas mínimas a que deberá ajustarse dicho contrato de seguro.

2.4.3 INVERSIONES

En lo que refiere a la composición de la cartera de inversiones a Diciembre del 2001, el 61% fue colocado en Valores del Estado. En segundo lugar, se ubican los Depósitos a Plazo Fijo en Instituciones Financieras, representando un 17 % del total.

El restante 22 % se distribuye en Disponibilidades Transitorias, Valores emitidos por el Banco Hipotecario del Uruguay, Obligaciones Negociables emitidas por empresas, y Préstamos a afiliados al sistema.

GRÁFICO 2.9

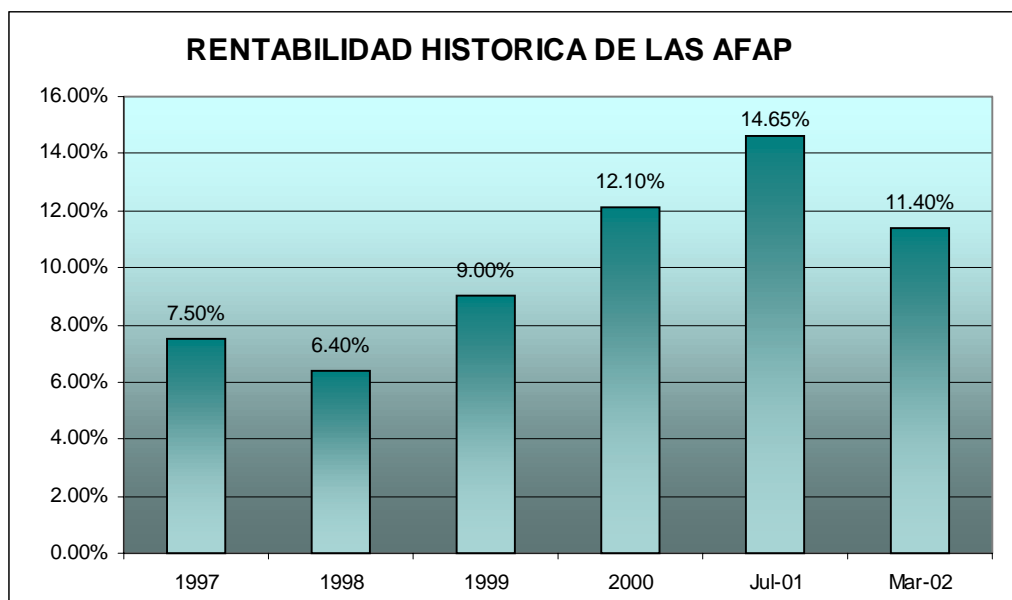


FUENTE: BANCO CENTRAL DE URUGUAY

La rentabilidad bruta real anual de las AFAP a diciembre de 2001 ascendió a 19,82 % para el promedio del sistema. El ranking de rentabilidades brutas de las Administradoras es el siguiente: Unión Capital AFAP se ubica en el primer

lugar con un 20,03 %, siguiéndole por su orden: República AFAP, 19,95 %; Integración AFAP, 19,84 % y Comercial Santander AFAP, 19,27 %. La rentabilidad promedio real sobre UR¹⁴ durante los últimos seis años ha sido del 9.93%.

GRÁFICO 2.10



FUENTE: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY Y BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

¹⁴ Unidades Reajustables: Unidad de cuenta para las transacciones financieras cuyo valor se modifica diariamente por la evolución que tiene el Índice Medio de Salarios que calcula el Instituto Nacional de Estadística.

3. REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL ECUADOR

3.1 EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL ECUATORIANA

Hasta la primera década del siglo XX, los militares eran los únicos servidores del Estado que se hallaban bajo un sistema legal protectorio frente a *los riesgos de invalidez, vejez y muerte*. Ello obedecía a los riesgos a que se hallaban sujetos los miembros de las fuerzas armadas. Al no existir una caja militar, receptora de aportes y otorgadora de prestaciones, los costos de retiro y montepío eran cubiertos directamente con los fondos del Presupuesto General del Estado.

Los maestros en 1920, plantearon al Ministerio de Instrucción Pública el proyecto de formar un fondo de capital para el pago de jubilaciones al magisterio, mediante el descuento mensual obligatorio de un pequeño porcentaje del sueldo de los maestros del país. El proyecto fue aprobado el 10 de Octubre de 1923 y publicado en el Registro Oficial No 905 del 19 de Octubre de ese año. Los montos recaudados por este concepto empezaron a depositarse en una cuenta especial del Banco de Préstamos.

Bajo el afán de dar una salida legal al creciente conflicto de clases planteado en el país por la insurgencia laboral que reclamaba para su beneficio un sistema de protección social que la amparase, el gobierno del Dr. Isidro Ayora promulga la "Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa" mediante Decreto N° 18 del 8 de Marzo de 1928 y publicado en el Registro Oficial N° 59 del 13 de Marzo del mismo año. El objetivo de la naciente Caja de Pensiones fue conceder a los empleados públicos, bancarios y militares, los beneficios de Jubilación, Montepío Civil y Fondo Mortuario.

El 3 Octubre de 1935 se dictó la Ley del Seguro General Obligatorio que ampliaba la protección social a los empleados privados y a los obreros. Se creó para su ejecución el Instituto Nacional de Previsión como ente regulador de las Cajas de Previsión: La Caja de Pensiones existente desde 1928 y La Caja del Seguro que se fundó el 1 Julio de 1937 con el objetivo de incorporar a los empleados privados y obreros, y establecer la asistencia médica para los afiliados de las cajas. Se practicó por primera vez un financiamiento tripartito con aportaciones de afiliados, patronos y Estado.

El 26 de Septiembre de 1963 se fusionan La Caja de Pensiones con La Caja del Seguro dando nacimiento a La Caja Nacional del Seguro Social. Se establecieron el Seguro de Riesgos de Trabajo, el Seguro Artesanal, el Seguro para Profesionales, el Seguro de Trabajadores Domésticos, el Seguro del Clero Secular. En Agosto de 1968, con el asesoramiento de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, se inició el plan piloto del Seguro Social Campesino.

El 25 de Julio de 1970 se transforma la Caja Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) concediendo prestaciones por concepto de: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cesantía. También se

concede servicios al asegurado como préstamos quirografarios, préstamos hipotecarios, fondos de reserva, construcción y arrendamiento de viviendas.

3.2 SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL ECUATORIANA

3.2.1 FACTORES QUE DETERMINAN LA CRISIS DEL SISTEMA PREVISIONAL

Los países latinoamericanos configuraron sus sistemas previsionales bajo la modalidad del reparto, al estilo de las entidades de Seguridad Social europeas que quisieron consolidar el Estado del Bienestar, como única alternativa a la inhumana sociedad capitalista del siglo XIX. Cien años después de la puesta en marcha de la Seguridad Social, vemos como los países de la región manifiestan una gran preocupación por el aumento de los gastos que parece hacer inviable el sistema.

Las causas de las crisis de los sistemas están íntimamente ligadas entre sí: *la generación del empleo, la evolución demográfica, y la estructura del sistema de protección social*. Pero el gran problema del sistema de reparto es que la existencia de un fondo común lleva a incentivos negativos inevitables cuando nadie se siente dueño ni responsable de esos fondos, generando la posibilidad que tales recursos sean manejados inadecuadamente.

En el Ecuador los dos principales y más costosos programas de Seguro Social (las pensiones de vejez, invalidez y muerte, y el seguro de enfermedad maternidad), van caminando hacia la quiebra por varias de las causas que ya mencionamos.

a) La Generación del empleo

- Durante la década de los noventa, la mayor parte de la población económicamente activa (PEA) estuvo constituida por el sector informal urbano. Este segmento de la fuerza de trabajo casi no aporta al IESS.¹⁵ El aumento del *desempleo* y la expansión del *trabajo informal* redujeron la cobertura y los ingresos del sistema. El sector informal del Ecuador se ubicó durante 1990 en el 55.7% y experimentó un crecimiento en 1998 donde se ubicó en 58.6%. Según un informe de la OIT la estructura de la población ocupada urbana total fue la siguiente:

CUADRO 3.1
ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA URBANA

AÑO	SECTOR INFORMAL			SECTOR FORMAL	
	Trabajador independiente	Servicio doméstico	Microempresas	Sector Público	Sector Privado
1990	35.4%	5.0%	15.3%	18.7%	25.7%
1998	33.0%	6.1%	19.5%	14.8%	26.6%

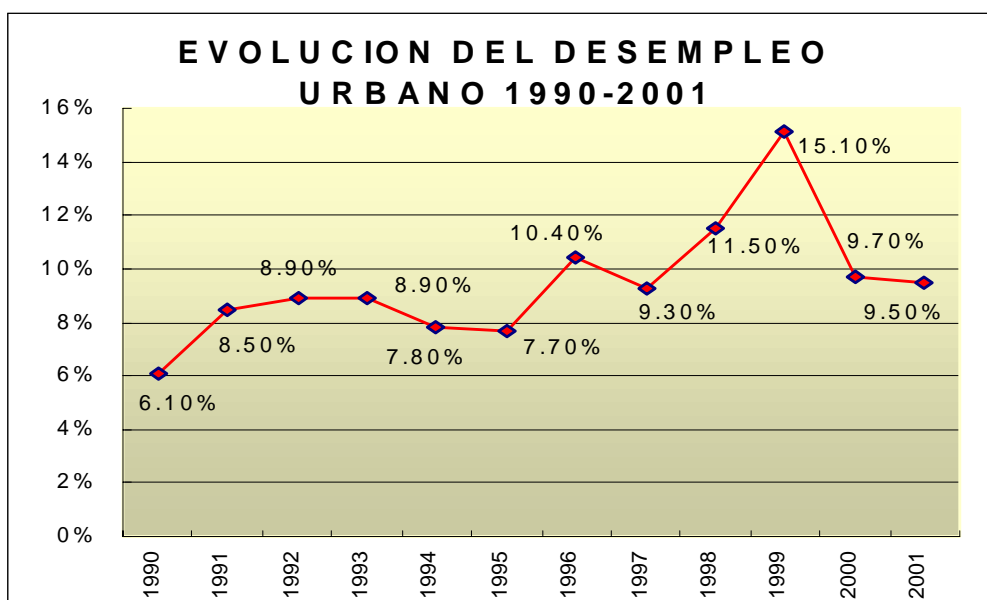
FUENTE: OIT. PANORAMA LABORAL 99

El desempleo durante la última década tuvo un comportamiento cíclico; en el quinquenio 1991-1995 se muestra como un período de recuperación, la correcta disciplina monetaria impuesta con una política fiscal adecuada permitieron generar expectativas positivas.

¹⁵ Según las encuestas periódicas de empleo del INEC, sólo 1 de cada 10 informales se encontraba afiliado en el quinquenio 1995-2000.

No así el quinquenio 1996-2000 donde el Ecuador afronta la peor crisis económica de su historia: crisis financiera, desastres naturales, conflictos políticos y la crisis internacional que trajeron consigo altos niveles de devaluación e inflación. Durante el año 2001 la economía se ha ido recuperando y con ello la situación laboral.

GRAFICO 3.1



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS

- La población afiliada ha envejecido porque el sector formal de la economía no genera empleos suficientes desde 1982. Observamos un descenso en el grupo de edad de afiliados de hasta 34 años en relación a los otros grupos, los cuales han incrementado su porcentaje.

CUADRO 3.2
AFILIADOS AL SEGURO GENERAL OBLIGATORIO

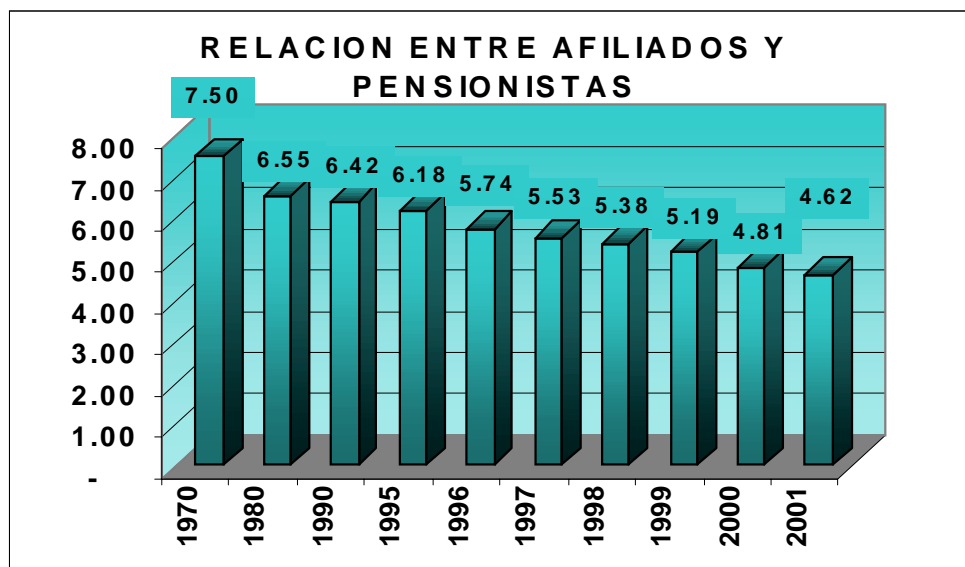
<u>Grupos de edad</u>	<u>1982</u>	<u>1998</u>
Hasta 34 años	57.7%	48.4%
De 35 años hasta 44 años	21.4%	25.9%
De 45 años hasta 54 años	12.2%	14.1%
De 55 años y más	8.7%	11.6%

FUENTE: IESS

b) La evolución demográfica

- La relación entre afiliados y pensionistas está disminuyendo de forma progresiva. En 1970 teníamos una relación de 1 pensionista por cada 7,5 afiliados; en el 2001 observamos como la relación se reduce a 4,62 debido a los cambios demográficos que han reflejado una disminución de la natalidad y un aumento de la expectativa de vida. Por ejemplo la proporción de la población con más de 65 años de edad en el total del país pasó de 4% en 1.982 a 4.7% en el 2.000 y alcanzará el 5.6% en el 2.010. Se necesitó 18 años para pasar de 4 a 4.7% y solo 10 años para llegar a 5.6%.

GRAFICO 3.2



FUENTE: COMISIÓN INTERVENTORA

CUADRO 3.3

INDICADORES DEMOGRÁFICOS

Esperanza de vida al nacer	1942	1970-1975	1980-1985	1990-1995	2000-2005
Ambos sexos	50 años	58.9 años	64.5 años	68.8 años	70.8 años
Fecundidad					
Tasa bruta de natalidad ¹⁶				28.3	25.6
Tasa global de fecundidad ¹⁷				3.5	3.1

FUENTE: CELADE. BOLETÍN DEMOGRÁFICO NO. 62 JULIO 1998

¹⁶ La tasa bruta de natalidad es el número de nacimientos vivos por cada 1000 personas en una población y por un año dado.

¹⁷ La tasa global de fecundidad es el número de hijos que debe tener una pareja para reemplazarse a sí misma.

c) La Estructura del Sistema de Protección Social

- En 1987 se reformó el artículo 78 de la Ley del Seguro General Obligatorio y se estableció que el sistema de prestaciones que otorga el IESS tendrá financiamiento global. Desde ese año la mayor parte de los ingresos corrientes del IESS han sido destinados al financiamiento de las prestaciones de salud y al pago de las pensiones de vejez, invalidez y muerte. Sin embargo esto no ha sido suficiente pues el sostenimiento del seguro de enfermedad y maternidad, antes de ser manejado independientemente gracias a las reformas introducidas por la Comisión Interventora, gastó el doble de las contribuciones que recibía, exigiendo que más de la mitad de su gasto sea sufragado con recursos de los fondos capitalizados. En el cuadro 3.4 observamos que el fondo capitalizado de pensiones de invalidez, vejez y muerte presentó en 1995 un saldo positivo por última vez. A partir de ese año su descapitalización ha sido creciente. Los demás fondos capitalizados no presentan saldo negativo pero su descenso es preocupante. De esta forma pudieron seguir operando prestaciones deficitarias durante los últimos años

CUADRO 3.4
FONDOS CAPITALIZADOS: SALDOS A FIN DE PERÍODO, 1995-2000
(millones de dólares)

Años	Invalidez, vejez y muerte	Cesantía	Cooperativa mortuoria	Protección campesina	Riesgos de trabajo
1995	9,3	102.4	73.0	41.6	28.4
1996	-9,4	92.2	81.3	36.2	31.0
1997	-27,2	72.6	85.7	30.7	32.4
1998	-64,1	46.6	83.5	24.1	31.4

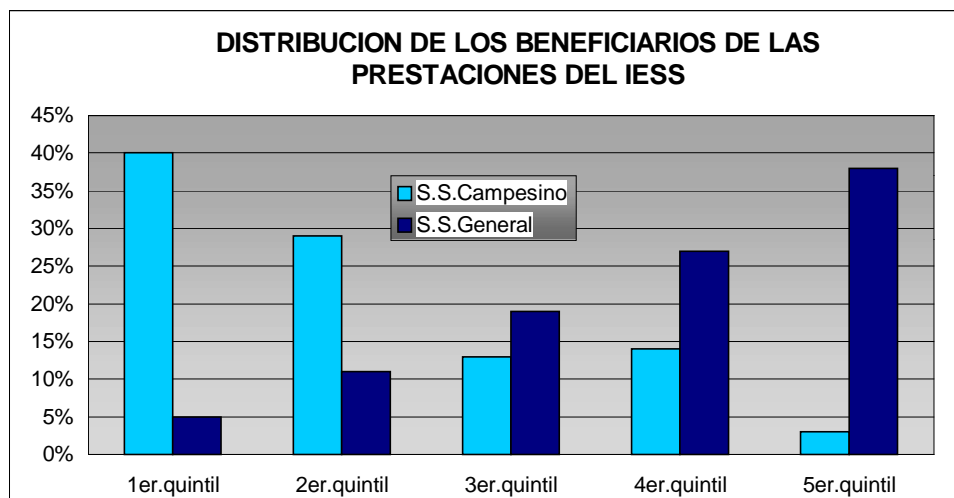
1999	-64,4	4.7	49.1	9.7	20.3
2000	-57,4	4.5	37.0	7.2	16.2

FUENTE: IESS

- Al comenzar los años cuarenta ya se avizoraba una creciente brecha entre aportaciones y pensiones. En 1956, en lugar de incrementar las aportaciones o de reducir las pensiones, o una combinación actuarial viable de ambas alternativas, se decidió que el Estado asumiera el 40% del financiamiento del *seguro de vejez, invalidez y muerte*, originando así la deuda del Estado con el IESS. La Comisión Interventora ha informado que ese pasivo del Estado, calculado en dólares, a intereses anuales Libor más un 4% anual de interés por mora, ascendería a US\$2.051,9 millones para el año 2000.
- Durante algunos años el cálculo de los aportes no se realizaba sobre el ingreso total de las personas. Hasta hace un par de años atrás en el Ecuador se calculaban los aportes sobre el salario mínimo que representaba menos de la mitad del ingreso básico. La política salarial del país tratando de minimizar el impacto de la inflación en el poder adquisitivo de los asalariados, creó remuneraciones adicionales, sueldos (décimos) y otras compensaciones explícitamente exoneradas de aportación. Con el proceso de unificación salarial (Ley 2000-4) que entró en vigencia en el año 2000, el cálculo del aporte se lo realiza ahora sobre el 82,5% de los ingresos en el sector privado. Los servidores del sector público no están incorporados en el proceso de unificación salarial y el cálculo del aporte se lo realiza sobre el sueldo básico, que representa apenas el 25% del total de ingresos.
- El seguro social campesino es un régimen especial de redistribución del ingreso en beneficio de la población rural y de pescadores artesanales.

Dadas las disparidades de ingresos entre el campo y las ciudades, su financiamiento se realiza mediante el aporte solidario de los empleadores, los asegurados del seguro general obligatorio y el estado. Cada jefe de familia aporta mensualmente el 1% de un salario mínimo vital general, lo que otorga derecho a prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y auxilio para funerales. Según investigaciones del SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador) en 1999 en el Seguro Social Campesino el 20% de la población rural más pobre recibió el 40% de las prestaciones totales. Mientras que en el Seguro General el 20% de la población afiliada con mayor nivel de consumo recibió casi el 40% de las prestaciones totales. Se suponía que el IESS, servía al propósito fundamental de redistribución del ingreso según el principio de solidaridad, pero se observa en el Gráfico 3.3 que la progresividad del seguro social campesino sería insostenible sin el financiamiento del seguro general obligatorio, donde se observa que el propósito no se cumple.

GRAFICO 3.3



FUENTE: SIISE (QUINTILES DE CONSUMO PER CÁPITA DE 1999)

3.2.2 ANTECEDENTES DE LA REFORMA PREVISIONAL EN EL ECUADOR

El propósito de reformar el IESS tiene al menos una década. En 1993 expertos de la Seguridad Social latinoamericana fueron contratados para diagnosticar la situación como la eliminación del financiamiento global y establecer que las aportaciones realizadas a los fondos de las distintas prestaciones se manejen de forma separada. No se hizo caso del diagnóstico y la situación siguió desmejorando. En 1995 el gobierno de Sixto Durán Ballén llevó a cabo una consulta popular para establecer la reforma del IESS y lograr la modernización de la institución, permitiendo al sector privado su participación en la prestación de servicios de salud y previsionales. Pero el desgaste político provocó un rechazo cercano al 60% de los votos válidos. Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente de 1998 extendió la receta definitiva para salvar la seguridad social ecuatoriana. La Sexta sección del Capítulo IV (De los Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de la Constitución de la República fija los lineamientos generales que seguirá la nueva seguridad social ecuatoriana: “El sistema nacional de seguridad social... deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes; sus prestaciones (similares a las vigentes) y cobertura, que se extenderá a toda la población, con relación de dependencia laboral o sin ella, conforme lo permitan las condiciones generales. Confirma al IESS la responsabilidad de las prestaciones y ratifica el principio de solidaridad como base de su financiamiento”.

La disposición transitoria segunda de la Constitución de la República creó la Comisión Interventora, conformada por un representante de los asegurados, uno de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva. Tiene la misión de iniciar un profundo proceso de transformación y racionalización de la estructura del IESS, modernizar su gestión, aplicar la descentralización,

recuperar el equilibrio financiero, optimizar la recaudación y el cobro de la cartera vencida, complementar la capacidad instalada en salud para lograr una mayor cobertura.

La disposición transitoria cuarta de la Constitución de la República deroga el financiamiento global y ordena que los fondos de las aportaciones realizadas para los distintos seguros se mantengan en forma separada y no se utilicen en prestaciones diferentes de aquellas para los que fueron creados. Sobre la base de las disposiciones transitorias la Comisión Interventora elaboró un proyecto de Ley de Seguridad Social donde se propuso que el sistema previsional se diseñe sobre un régimen mixto, muy similar al sistema uruguayo, el cual fue reformado en 1995 por la Ley 16.713.

Luego de reelaborar 21 artículos declarados inconstitucionales y 41 vetados por el Ejecutivo, en medio de profundas discrepancias entre los distintos bloques políticos, el Congreso aprobó la Ley de Seguridad Social Ecuatoriana (Ley 2001-55) el 30 de Noviembre del 2001 y rige como tal a partir de Enero del 2002. Pero la intervención de múltiples criterios antagónicos en el tema, ha producido una norma inconsistente, recelosa de la libre competencia y poco segura para los afiliados.

3.3 ANALISIS DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL: TITULO VIII, DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS DE VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE, Y DE LA CESANTIA.

DEL RÉGIMEN MIXTO DE PENSIONES

Art.164.- Lineamientos de Política.- La protección de los afiliados contra las contingencias de vejez, invalidez y muerte se cumplirá mediante un régimen mixto que combine la solidaridad intergeneracional y el ahorro individual obligatorio.

DEFINICIONES

Art.174.- Régimen de Jubilación por Solidaridad Intergeneracional.- Es aquel que entrega prestaciones definidas y las mismas se financian con una aportación tripartita de afiliados, empleadores y el Estado.

Art.175.- Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio.- Es aquel en que la cotización definida del afiliado se acumula en una cuenta personal, más la rentabilidad que genere. A partir del cese de toda actividad, recibirá una renta mensual vitalicia, determinada por el saldo de su cuenta individual y la expectativa de vida de las tablas aprobadas por el IESS.

El nuevo sistema está diseñado bajo el régimen de capitalización parcial o mixto. En teoría los sistemas mixtos comprenden dos pilares: el pilar básico universal y obligatorio (régimen de solidaridad intergeneracional), cuya gestión estará a cargo de un ente público y tendrá como objetivo fundamental brindar una pensión básica a aquellas personas con capacidad reducida para formar una jubilación, como es el caso de los más pobres, incluso dentro de los trabajadores del sector formal, pero que cuentan con bajos salarios o alta rotación; y un segundo pilar complementario y obligatorio (régimen de ahorro individual), manejado por entidades privadas con o sin fines de lucro, con una fuerte y eficiente supervisión del Estado sobre sus costos de administración y riesgos financieros. El afiliado en su etapa de retiro, percibirá 2 pensiones: la básica y la complementaria.

Las prestaciones definidas tienen como objetivo asegurar un nivel de vida adecuado en la vejez al afiliado. Bajo un régimen de reparto es posible financiar de forma colectiva una pensión básica, beneficiando al afiliado de menor ingreso. Las cotizaciones definidas no son más que una prima fija de largo plazo, ya que mantienen la tasa de cotización constante. Un régimen de capitalización no implica ninguna redistribución del ingreso, por ello la prima no se eleva frecuentemente como en un régimen de reparto, logrando que el vínculo entre aportes y beneficios sea directamente proporcional.

DE LOS NIVELES DE COBERTURA

Art.176.- Regímenes de Jubilación.- *Se dividen los ingresos mensuales de los afiliados en tres niveles: el primero hasta 165 dólares cuyo aporte irá al régimen solidario intergeneracional; el segundo hasta 500 dólares cuyo aporte irá al régimen de ahorro individual y medio por ciento al régimen solidario intergeneracional; y el tercero superior a los 500 dólares cuyo aporte será voluntario. El aporte de empleadores públicos y privados se destinará al régimen de jubilación intergeneracional.*

**CUADRO 3.5
APORTACIONES DEL SECTOR PRIVADO AL IESS**

RUBRO	PERSONAL	PATRONAL	TOTAL
Salud	4%	6%	10%
Invalidez, vejez y muerte	5%	3.5%	8.5%
Seguro Campesino	0.35%	0.35%	0.70%
Riesgos del Trabajo		0.50%	0.50%
Administración		0.80%	0.80%
Fondo de Reserva		8.33%	8.33%
Total	9.35%	19.48%	28.83%

FUENTE: LEY DEL SEGURO SOCIAL, DISPOSICIÓN TRANSITORIA DÉCIMO SÉPTIMA

Ejemplo: 1) Si una persona gana \$ 100 mensuales, aportará el 9.35% de su sueldo para financiar rubros de salud, jubilación y seguro social campesino. De este aporte del empleado sólo el 5% del salario se destinará al fondo de jubilación por solidaridad intergeneracional. El patrono aportará el 19,48% del salario del trabajador para cubrir salud, jubilación, seguro social campesino, riesgos de trabajo, administración y fondos de reserva. De este aporte patronal sólo el 3,50% se destinará al fondo de jubilación por solidaridad

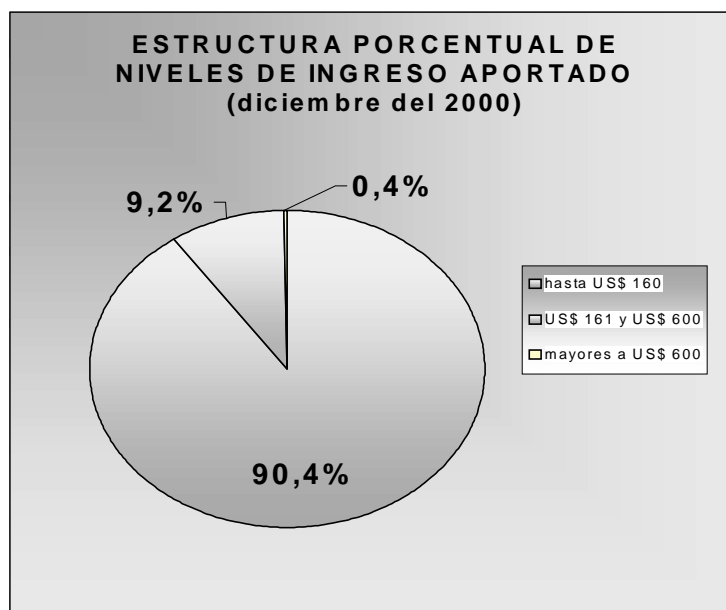
intergeneracional. El aporte total de este trabajador para su jubilación será del 8.5%.

2) Si una persona gana 300 dólares el mecanismo de aportación es similar al anterior (9.35% de su sueldo aporta el trabajador y 19.48% el patrono). Las diferencias se aplican al manejo del aporte para la jubilación. Aportará sobre un monto de hasta 165 dólares el 5% para el fondo solidario intergeneracional. Sobre la diferencia (135 dólares) 4,5% se destinará a una cuenta individual y el 0,5% restante al fondo solidario intergeneracional. El aporte que efectúa el patrono para la jubilación de su empleado (3,5% del salario) irá al fondo solidario intergeneracional.

3) Si una persona gana 600 dólares mensuales, aportará sobre los 165 dólares el 5% al fondo solidario intergeneracional. Sobre la diferencia entre 165 y 500 dólares (es decir, 355 dólares), el 4,5% irá a la cuenta individual y el 0,5% al fondo solidario intergeneracional. Como recibe 600 dólares, sobre los 100 dólares restantes, éste trabajador aportará el 1% al fondo solidario intergeneracional. Es voluntario si, sobre este monto quiere aportar a la cuenta individual. En cambio, el patrono deberá aportar el 3,5% de los 100 dólares al fondo solidario intergeneracional.

Según la información procesada por la Dirección Actuarial del IESS, a diciembre del 2000 el 90,4% de los afiliados, es decir 956.668 personas, tenían salarios aportados inferiores a US\$ 160; el 9,2% o sea 97.002 personas tenían salarios que oscilaban entre US\$ 161 y US\$ 600; y sólo el 0,4% esto es 4.025 personas, contribuían con salarios mayores a US\$ 600. Hasta diciembre del 2000 los salarios de aportación se concentraban entre un rango promedio de \$ 52 dólares y \$ 137 dólares por mes; el número de afiliados que se encontraba entre esos rangos de ingreso representaba el 77,9% del total de los afiliados, es decir unas 824.587 personas.

GRAFICO 3.4



FUENTE: MULTIPLICA Y COMISIÓN INTERVENTORA

BASE DEL SISTEMA

Art. 172.- Ámbito Subjetivo de Aplicación.- *El régimen mixto de pensiones comprenderá obligatoriamente a los afiliados con relación de dependencia o sin ella menores de 40 años, excepto los campesinos protegidos por el Seguro Social Campesino, que están sujetos a su propio régimen.*

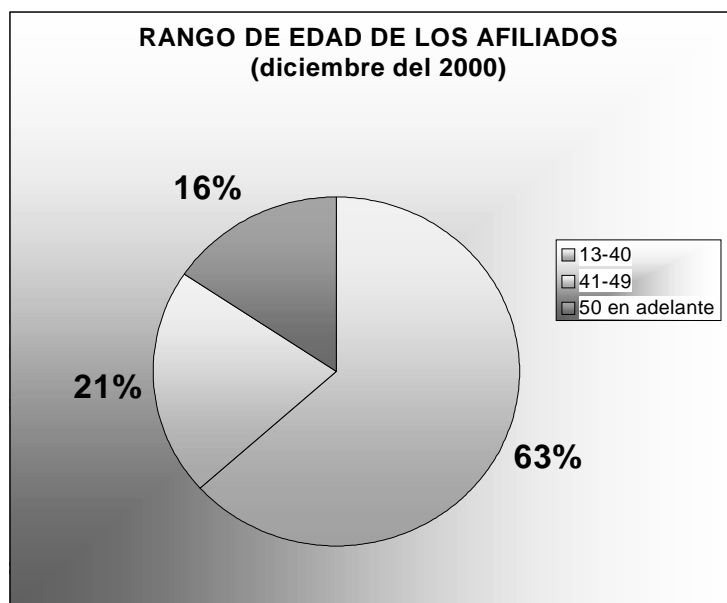
Art.-227.- Afiliados Mayores de 50 años.- *Los afiliados que a la fecha de promulgación de la Ley tuvieran 50 o más años de edad, tendrán que acogerse al régimen de transición.*

Art. 228.- Afiliados Menores de 50 años.- *Los afiliados que a la fecha de promulgación de esta Ley tuvieran 40 o más años de edad, tendrán 180 días de plazo para optar entre el régimen mixto o el de régimen transición.*

La Ley establece tres grupos de afiliados de acuerdo a su edad. El primero comprende a personas de hasta 40 años que reúne unos 670.000 individuos, equivalentes al 63,3% de la población afiliada total; el segundo de 41 a 49 años de edad agrupa a 223.701 personas equivalentes al 21,1% del total; y

el tercero de 50 años de edad o más que agrupa a 164.536 personas, es decir el 15,6% del total de afiliados.

GRAFICO 3.5



FUENTE: MULTIPLICA Y COMISIÓN INTERVENTORA

Supongamos que el segundo grupo no tiene incentivos para quedarse dentro del régimen de transición. No es improbable que una buena parte de este grupo decida acogerse al nuevo sistema. Si llevamos al extremo, esta hipótesis implica que el 84% de la población afiliada podría acogerse al nuevo sistema.

Esto significaría que los 220.785 pensionistas del seguro general (a diciembre del 2000), más los 164.536 afiliados activos de 50 años o más, quedarían amparados por un fondo débilmente financiado, dependiente de las aportaciones de los afiliados activos de 50 años de edad o mayores y del aporte extraordinario previsto en la disposición transitoria Tercera de la Constitución Política que ordena al gobierno nacional cancelar la deuda mantenida por el IESS por el financiamiento del 40% de las pensiones.

DE LA ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO

Art.167.- División de Funciones.- *La afiliación y la recaudación de las aportaciones obligatorias y de la contribución financiera obligatoria del Estado, estarán a cargo del IESS. El aseguramiento, la calificación y entrega de las prestaciones básicas de vejez, invalidez y muerte, estarán a cargo de la Administradora del Seguro General de Pensiones. La capitalización del ahorro individual obligatorio estará a cargo de la Comisión Técnica de Inversiones del IESS, a través de las empresas que sean adjudicadas para la administración de este fondo, que entregarán las prestaciones de vejez, invalidez y muerte, que este régimen concede.*

Este nuevo esquema institucional comprende cuatro tipos de actores: El IESS que actúa por medio de la Comisión Técnica de Inversiones y de la Administradora del Seguro General de Pensiones; los afiliados; las empresas adjudicatarias administradoras de fondos previsionales; y la Superintendencia de Bancos que regulará la inversión de los fondos y auditará a las empresas aseguradoras. La Comisión Técnica de Inversiones estará integrada de forma tripartita teniendo como fuente de designación el Estado, los Asegurados y los Empleadores.

DEL RÉGIMEN DE JUBILACIÓN POR AHORRO INDIVIDUAL

OBLIGATORIO

Art. 208.- Recaudación y Acreditación de los Aportes Obligatorios.- *Las aportaciones de éste régimen serán recaudadas por el IESS y dentro de los 15 días hábiles posteriores al vencimiento del plazo de recaudación mensual de las aportaciones, el IESS deberá entregar la liquidación respectiva a las administradoras del ahorro previsional adjudicatarias de la licitación. Los fondos recaudados serán transferidos por la Comisión Técnica de Inversiones.*

DE LA ENTIDAD DEPOSITARIA DEL AHORRO PREVISIONAL

Art.255.- Entidad Depositaria del Ahorro Previsional.- La Comisión Técnica de Inversiones fijará las políticas de inversiones. Convocará a una licitación para la administración de los fondos previsionales. La Comisión estará integrada de forma tripartita y paritariamente con un representante del Estado, unos de los afiliados y uno de los empleadores.

Art.- 257.- Patrimonio y Contabilidad.- Las empresas para la administración de los fondos previsionales deberán contar con un capital mínimo de un millón de dólares para concurrir a la licitación que determina el artículo 255, y luego deberá asignar cuentas patrimoniales pagadas, capital o reserva, equivalentes a no menos del diez por ciento del volumen de fondos que administre. Las cuentas patrimoniales no se confundirán con los fondos que administre y deberá llevarse la contabilidad por separado.

La distorsión que se presenta en la nueva Ley es que el afiliado escogerá la empresa previsional de forma indirecta, ya que la Comisión Técnica de Inversiones bajo concurso internacional escogerá las entidades que participarán en el mercado previsional. Luego el afiliado podrá escoger la empresa de su preferencia. Observamos que no existe ninguna garantía de que las decisiones de la Comisión sean totalmente independientes de grupos de presión relacionados con las empresas administradoras, ya que la Comisión sustentará su poder en la representación política de cada uno de sus miembros, lo que desvirtuará su carácter técnico, el cual es indispensable para un correcto ejercicio de sus funciones. La Comisión además gozará de un inmenso poder, ya que no sólo escogerá las entidades previsionales, sino que fijará las políticas generales de inversión y efectuará todas las inversiones y operaciones financieras del IESS privadas (préstamos a tasas subsidiadas como préstamos quirografarios e hipotecarios) y no privadas (invertidas en el mercado bursátil), y controlará

de forma directa al menos el 90% del ahorro del régimen solidario intergeneracional e indirectamente el 10% restante que será colocado por cada aportante al régimen individual obligatorio, en la empresa que haya seleccionado.

DE LA JUBILACIÓN Y SUS REQUISITOS

Art. 185.- Jubilación Ordinaria por Vejez.- *Se acreditará derecho vitalicio a jubilación ordinaria de vejez cuando el afiliado haya cumplido 60 años de edad y un mínimo de 360 imposiciones mensuales o un mínimo de 480 imposiciones mensuales sin límite de edad.*

JUBILACIÓN DEL REGIMEN DE AHORRO OBLIGATORIO

Art.209.- Clasificación de la prestaciones.- *El régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio cubre las contingencias de vejez e invalidez, con cargo a las cuentas de ahorro individual, mediante la entrega de una renta vitalicia de jubilación por vejez o invalidez y, cuando fuere pertinente, de un subsidio transitorio por incapacidad. A partir de la fecha que se genere una pensión de jubilación, la empresa previsional, contratará un seguro de vida a favor de los beneficiarios de montepío por viudez y orfandad.*

Art.214.- Cuantía de la prestación.- *Con el saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual a la fecha en que se aprueba la solicitud de jubilación del afiliado, la cuantía de la pensión de jubilación ordinaria de vejez o por edad avanzada se determinará según la tasa de interés actuarial y la expectativa de vida del afiliado que señalen las tablas generales por el IESS.*

La anterior Ley fijaba en 55 años la edad mínima de jubilación ordinaria de vejez. Esta disposición guardaba correspondencia con una expectativa promedio de vida de 50 años, a tal punto de que el IESS estableció la pensión reducida, con 25 años de aporte y 45 años de edad, anticipando el pago de un beneficio y eliminado el ahorro de un afiliado. En la actualidad

con esperanzas de vida de 68 años para hombres y 72 años para mujeres, el IESS debe pagar pensiones durante 13 y 17 años, variando de esta manera el costo actuarial. Con la reforma el afiliado deberá cumplir 60 años de edad para acogerse a la jubilación ordinaria por vejez, reduciendo el número de años de pago de las pensiones.

La Ley establece la figura de una renta vitalicia para el Régimen Individual Obligatorio al momento de la jubilación, pero se la determinará de acuerdo a la expectativa de vida del afiliado y la tasa de interés actuarial. De acuerdo al modelo chileno existen dos modalidades de pensión, el retiro programado (se basa en la expectativa de vida) y la renta vitalicia (contrato de una póliza de seguro).

Al parecer la ley previsional ecuatoriana sugiere una combinación de ambas modalidades, y no considera que para que exista una renta vitalicia debe lograrse un contrato previo entre el afiliado y la compañía de seguros, ya que esta última debe asumir el riesgo de sobrevivencia del afiliado. No puede concebirse que las empresas previsionales locales asuman este riesgo, ya que su régimen de cotización definida, no admite elementos de reparto que puedan solventar tal riesgo.

DE LAS INVERSIONES

Art. 265.- Inversiones Permitidas.- De acuerdo a los lineamientos que establezca la Comisión Técnica de Inversiones, las empresas previsionales, deberán constituir una reserva no menor del 2% sobre su portafolio. Podrán invertir sus recursos en títulos emitidos por el Estado Ecuatoriano, o de crédito hipotecario, o de derechos fiduciarios, o de titularización u obligaciones que se negocien en el mercado de valores ecuatoriano, en los porcentajes que determine la Superintendencia de Bancos y Seguros.

La actual Ley otorga la posibilidad de invertir en 6 tipos de documentos, los cuales no poseen límites de inversión, pero es gravitante establecer un techo para la inversión en Instrumentos Públicos. Por ejemplo, las AFAP uruguayas a diciembre del 2001 mantuvieron invertidos casi el 61% de los fondos previsionales en papeles estatales. El Estado puede verse tentado a utilizar tales recursos en la sufragación de gasto corriente y de corto plazo malversando recursos de los trabajadores e incrementado la deuda pública interna. Es fundamental entonces, una prudente regulación para que tales recursos se destinen al sector productivo, y al financiamiento de inversiones mayores y de largo plazo. La propia dinámica que vaya tomando el mercado de valores debe ir generando nuevas oportunidades de inversión, más que todo en el extranjero, aunque sea limitada e invertida en instrumentos de renta fija.

Señalamos que el desarrollo de los mercados de capitales y servicios financieros no es tarea de los sistemas de pensión, pero la enorme presión que estos ejercen, pueden desarrollar la oferta de activos financieros para captar recursos previsionales. Tenemos el caso de Chile, el cual ha experimentado una modernización impresionante del mercado de capitales fruto de la privatización del sistema de pensiones. Su marco regulatorio ha permitido que los Fondos de Pensiones generen un alto retorno de las inversiones a un bajo riesgo, ha evitado pérdidas directas, ha permitido la construcción de un portafolio diversificado, y ha contribuido de manera sustancial al desarrollo del mercado de capitales.

DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS

Art.306.-Del Control.- Las instituciones públicas y privadas integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Social y del Sistema de Seguro Privado, estarán sujetas a la regulación de los organismos de control. La Superintendencia de Bancos y Seguros, según el artículo 222 de la Constitución Política de la República controlarán que las actividades

económicas y los servicios que brinden las instituciones públicas y privadas de seguridad social atiendan al interés general.

La Superintendencia de Bancos tendrá a su cargo el control de todas las aseguradoras (incluida la Administradora del Seguro General de Pensiones), la reglamentación técnica de la licitación, la determinación de las prácticas contables de las empresas, las metodologías financieras que asegurarán rentabilidades mínimas a los afiliados al Régimen Individual Obligatorio, y de alguna presunción de peculado que se presente en las empresas adjudicatarias administradoras de los fondos previsionales.

Cabe preguntar si la Superintendencia de Bancos asumirá el papel de supervisor y vigilante de las empresas previsionales adjudicadas. Recordemos que la Superintendencia de Bancos nunca atinó cómo anticipar la perpetración de delitos financieros que desembocaron en el salvataje financiero, pulverizando así la moneda ecuatoriana. (1998-1999).

3.4 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA REFORMA PREVISIONAL

Efectuado un breve análisis de los artículos más gravitantes de la nueva Ley, el nuevo Sistema Mixto de Pensiones propuesto, tiende a mantener un sistema monopólico con fuerte injerencia del Estado en la figura del IESS y la Comisión Técnica de Inversiones, con un pilar complementario comprendido por la minoría de los afiliados lo que lograría un débil desarrollo del sistema de capitalización, y con una reforma estructural tibia recelosa de las ventajas que la previsión social puede obtener del mercado.

Al efectuar un breve análisis comparativo con las experiencias chilena y uruguaya, se pueden establecer algunos puntos importantes:

- La información procesada por la Dirección Actuarial del IESS, a diciembre del 2000 destacó, que el 90,4% de los afiliados tenían salarios aportados inferiores a US\$ 160, el 9,2% oscilaban entre US\$ 161 y US\$ 600 y tan sólo el 0,4% contribuía con salarios mayores a US\$ 600. Bajo tales premisas se puede destacar que no existe una verdadera reforma previsional en el Ecuador ya que la mayor parte de los aportes caerían en el Régimen Solidario Intergeneracional, cuyo régimen financiero es de reparto. Por ejemplo, en Uruguay donde existe una reforma mixta, tenemos que a diciembre del 1997 año en que se inició la reforma previsional, el salario promedio de los afiliados al sistema, según el BPS de Uruguay, oscilaba en US\$ 613,30. Este valor muy superior al promedio ecuatoriano, encaja mayormente en el segundo nivel de aportes de la reforma uruguaya (US\$ 496,54 – US\$ 1489,57).¹⁸
- Observamos que una reforma de tipo sustitutiva como la chilena acotó la crisis del sistema de reparto, es decir, le puso fin. La competencia entre ambos regímenes se limitó a los antiguos trabajadores, pues los nuevos quedaron obligatoriamente afectados al de capitalización. Esta ventaja puede considerarse como una competencia desleal. Pero no había otro camino si se parte del convencimiento que el viejo esquema debía morir sin ahondar la crisis. Adicionalmente quienes se trasladaron al nuevo sistema se le respetaron los derechos adquiridos en el viejo sistema, pues se le reconocieron los aportes en él y se les transformó en un bono de cargo fiscal representativo de la pensión que se habría devengado de no ocurrir el traslado al nuevo sistema. Además, el Estado asumió la obligación de financiar las pensiones en curso de pago y por devengarse en el régimen de reparto. En otras palabras, El Estado aceptó anticipar parte del costo que de todas formas debía asumir por la quiebra del régimen de reparto -la denominada deuda implícita- La reforma permitió

¹⁸ La cotización del dólar a diciembre de 1997 fue de 10,07 pesos según el BCU.

cuantificar la deuda y acotarla, ya que expirará con el pago del último bono de reconocimiento o al fallecer el último beneficiario del antiguo régimen.

- El modelo de regulación que implantará la reforma Previsional Ecuatoriana se constituirá de tres organismos, que difieren mucho de los modelos de regulación de Chile y Uruguay. La Superintendencia de AFP de Chile es el organismo que permite la creación de una AFP, así como su posterior control. En Uruguay cuya reforma es similar a la ecuatoriana, observamos que el Banco de Previsión Social es el organismo que recauda las aportaciones y las transfiere a las AFAP. El Banco Central Uruguayo funge como organismo que permite la creación de las AFAP, como su posterior regulación. En el Ecuador, el IESS será el organismo que recaude las aportaciones de los afiliados y luego transferirá los recursos a las empresas previsionales que la Comisión Técnica de Inversiones haya seleccionado para su respectiva administración. Además la Ley le confiere a la Comisión Técnica de Inversiones, atribuciones como la realización de las inversiones del IESS y del Régimen Solidario de Pensiones, la fijación de las políticas de inversiones de las empresas previsionales, delegándole a la Superintendencia de Bancos sólo la función de organismo de supervisión del desempeño de las empresas previsionales. Aquí notamos una irregularidad, en comparación con las reformas estudiadas, donde existen instituciones independientes de las empresas previsionales (Banco Central de Uruguay y la Superintendencia de AFP de Chile) limitando el riesgo moral que existiría cuando hay una interdependencia institucional como sucede en el caso ecuatoriano.
- La reforma Chilena estableció dos modalidades de pensión, en la cual se destaca la renta vitalicia. Hoy en día el 60% de los pensionistas chilenos optan por las rentas vitalicias y el 75% de las primas de seguro tienen su

origen en el sistema de pensiones, además que para el pago de la prestación de invalidez y sobrevivencia, es necesario que las AFP contraten una póliza con una compañía de seguro. Se puede observar como la privatización total del antiguo sistema de pensiones permitió la modernización del mercado de capitales generando: Gestoras de pensiones, Compañías de Seguros, Gestoras de Fondos Mutuos, Agencias de valores, Agencias de calificación, Proveedores de precios. El Cuadro 3.6 demuestra la evolución tanto de las compañías de seguros como de las primas que originan al contratar rentas vitalicias.

CUADRO 3.6
SEGUROS PREVISIONALES COMPLEMENTARIOS

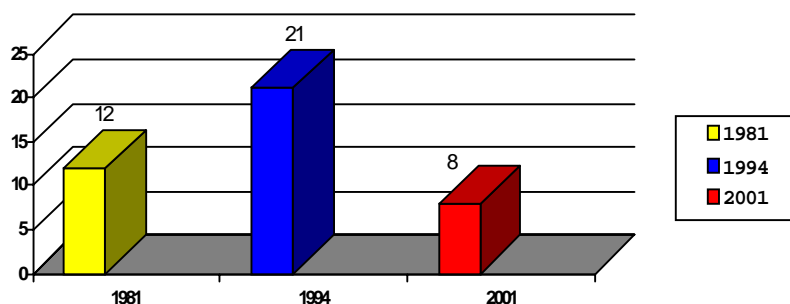
CHILE	1988	1999
Compañías de Seguros	9	20
Volumen de primas de rentas vitalicias (en millones de US\$)	51	620

**FUENTE: COMPAÑÍA DE GESTIÓN DE ACTIVOS
SANTANDER - CENTRAL HISPANO**

- La competencia entre Administradoras otorga libertad a los trabajadores de elegir en cada momento la empresa administradora de su preferencia. Pero ello no sólo implica un esfuerzo por cobrar las comisiones más bajas por concepto de sus servicios, y por lograr los mejores resultados en términos de rentabilidad en la inversión de los fondos de pensiones, sino también conlleva importantes gastos en publicidad y promoción (por ejemplo, personal destinado exclusivamente a provocar el traslado de afiliados desde la competencia mediante una atención personalizada), elevados costos administrativos originados en los traslados de los afiliados (y de sus cuentas individuales). Estas han sido razones para el

surgimiento de *economías de escala*¹⁹ debido a la escasa diferenciación de la rentabilidad (gracias al marco regulatorio vigente) y la reducción paulatina de la cuota de mercado. Muchos aseguraban que en el largo plazo, la maduración del sistema permitiría reducir los costes administrativos, pero se olvidaron que el mercado tenía un límite. Por ello la salida a tal problema ha sido el aprovechamiento de las economías de escala, en un afán de mantener constante los costos de administración.

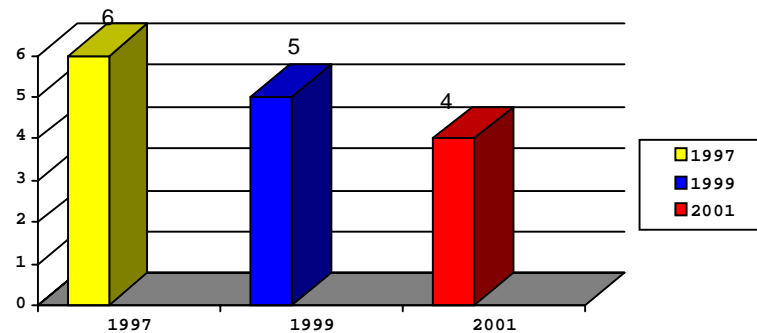
GRAFICO 3.6
EVOLUCION DE LAS AFP



**FUENTE: COMPAÑÍA DE GESTIÓN DE ACTIVOS
SANTANDER - CENTRAL HISPANO**

¹⁹ Economías de Escala: Cuando los costes de una empresa no llegan a duplicarse en respuesta a una duplicación de la producción.

GRAFICO 3.7
EVOLUCION DE LAS AFAP



FUENTE: BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL URUGUAY

- La posibilidad de redistribuir el ingreso hacia una generación afectada por alguna contingencia adversa se fundamenta en el *principio de solidaridad*. Tradicionalmente este principio existió, cuando el sistema de pensiones se organizó sobre la base de un régimen financiero de reparto. Hoy en día, la tendencia del envejecimiento progresivo de la población se ha extendido a un gran número de países, haciendo insostenible los regímenes de reparto en el largo plazo. En 1994 el Banco Mundial emitió un informe denominado “Envejecimiento sin Crisis”, donde sugiere desmantelar los sistemas públicos de pensiones y sustituirlos por un sistema de tres pilares: *básico, complementario y voluntario*, es decir, la implantación de modelos mixtos o de capitalización parcial, donde el *principio de solidaridad* pueda mantener su vigencia. Pero la reforma chilena nos demostró que en el modelo de capitalización completa, tal principio puede traducirse en el pago garantizado de pensiones mínimas por parte del Estado cuando los fondos del trabajador en su cuenta individual son insuficientes para alcanzar una pensión básica.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIONES

Después de realizar un estudio de la Reforma Previsional Ecuatoriana y hacer una debida comparación con las experiencias chilena y uruguaya podemos establecer conclusiones que son convenientes considerar:

1. Actualmente la tendencia del envejecimiento progresivo de la población se ha extendido a un gran número de países. En este contexto un sistema de pensiones financiado en el reparto puro se vuelve cada vez más insostenible, ya que se afecta la relación entre afiliados y pensionistas.
2. El Sistema de Reparto implica también la existencia de un fondo común, generando incentivos negativos inevitables cuando nadie se siente dueño ni responsable de esos fondos. Es muy difícil que esos recursos sean manejados adecuadamente, y esto fue lo que ocurrió en el Ecuador y en muchos países latinoamericanos donde la ineficiencia administrativa pública socavó los recursos de los sistemas de salud y de pensiones.

3. La Reforma Previsional Ecuatoriana debería converger en el mediano plazo hacia el modelo Chileno, ya que es un sistema abierto, donde los trabajadores simplemente entregan sus recursos de forma directa a entidades especializadas en el manejo de fondos de largo plazo, encargadas de invertirlos con eficiencia, prudencia, rentabilidad y diversificación en diversas áreas.
4. El éxito alcanzado por las AFP chilenas se traduce en que para el año 2000, el Fondo de Pensiones representó más del 50% del PIB. Es decir en sólo 20 años se alcanzó una cifra sorprendente de acumulación de capital, cuestión que sería difícil de lograr con un Sistema Mixto, ya que su misma naturaleza lo restringe a un tamaño mucho menor. Más aún si observamos que en el Ecuador el grueso de los afiliados tienen una renta promedio menor a US\$ 160, los cuales aportarían sólo al Régimen Solidario.
5. Además, un sistema de pensiones de capitalización individual modifica la estructura temporal del ahorro interno, modificando la disponibilidad del mismo a largo plazo, estimulando la modernización del mercado de capitales gracias a la presión que ejercen los fondos previsionales sobre los escasos instrumentos financieros que existen en los sistemas financieros de los países en desarrollo.
6. Debemos reconocer que llevar a cabo una reforma de tipo sustitutivo implica necesariamente un superávit fiscal para poder afrontar el déficit previsional en que los gobiernos deben incurrir, a la vez que se deben elaborar reformas laborales y financieras que complementen la reforma. Pero el Ecuador por ejemplo, nunca se preparó para la adopción de un modelo de dolarización. Fue sobre la marcha que se fueron generando leyes que permitan que el nuevo modelo pueda terminar de cimentarse. Tenemos el caso de la última Reforma Fiscal

denominada "Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal" aprobada por el Congreso el 25 de Abril del 2002, donde se destaca la creación de un fondo de estabilización petrolera y límites al gasto y endeudamiento público, con la cual el Estado se propone alcanzar una disciplina fiscal necesaria para un modelo de dolarización. Nuestra visión es que el Ecuador debe reaccionar ante la crisis previsional, y aprovechar la oportunidad de realizar un profundo cambio de su sistema de pensiones.

4.2 RECOMENDACIONES

1. Han transcurrido seis meses desde la publicación en el Registro Oficial de la Nueva Ley de Seguridad Social, y aún no existe un reglamento que permita la ejecución del cuerpo legal y permita establecer con mayor precisión como se tratarán aspectos tales como: la rentabilidad mínima, la renta vitalicia, el capital mínimo, entre otros. Se torna urgente la generación de tal reglamentación que permita la inmediata transformación de la estructura institucional del IESS.
2. Para promover el desarrollo del país, los recursos previsionales deberían dirigirse hacia áreas que tengan un efecto multiplicador como por ejemplo los proyectos de infraestructura. El déficit habitacional del país puede ser corregido en parte por la aplicación de la nueva Ley que regula la emisión de cédulas hipotecarias en el Ecuador. Recordemos que las mismas forman parte del portafolio de las empresas previsionales ecuatorianas.
3. El nuevo Sistema Mixto Ecuatoriano, impone un sistema monopólico en la Figura del IESS y la Comisión Técnica que puede impedir el desarrollo de un sistema eficiente. La Teoría es clara al exponer que en un Sistema Mixto, el pilar complementario es estrictamente manejado por el sector privado y regulado por el Estado. La Comisión Técnica de Inversiones al

ser parte de la estructura del IESS puede generar un conflicto de intereses y socavar el bienestar de los ciudadanos, y en su lugar debería crearse una Superintendencia Previsional, el cual sea un verdadero ente regulador y especializado.

4. El rango de aportación del Régimen Solidario Intergeneracional debería reducirse, para permitir a un mayor número de afiliados la capitalización de sus aportaciones. Como ya se observó en el presente estudio, los recursos que captará el Régimen Obligatorio, son realmente minúsculos. Podemos establecer que la reforma previsional ecuatoriana, no reforma realmente el sistema de Seguridad Social, y lo único que está logrando es diferir la actual crisis.

ANEXO 1

SISTEMAS DE PROTECCION DE INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA (IVS) EN LATINOAMERICA.

- **Argentina (1993):** Mixto.
- **Bolivia (1996):** Sustitutivo
- **Brasil:** Seguro Social
- **Chile (1981):** Sustitutivo
- **Colombia (1993):** Paralelo
- **Costa Rica:** Seguro Social
- **Ecuador (2002):** Mixto
- **Honduras:** Seguro Social
- **El Salvador (1996):** Sustitutivo
- **Guatemala:** Seguro Social
- **México (1995):** Sustitutivo
- **Nicaragua:** Seguro Social
- **Panamá:** Seguro Social
- **Paraguay:** Seguro Social
- **Perú (1997):** Paralelo
- **República Dominicana:** Seguro Social
- **Uruguay (1995):** Mixto
- **Venezuela:** Seguro Social

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Asociación Internacional de Seguridad Social. Diciembre del 2000

ANEXO 2

ORGANISMOS DE ADMINISTRACION DE LOS SISTEMAS DE IVS EN LATINOAMERICA

Argentina

- Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES): supervisión y administración del sistema público.
- Superintendencia de los fondos de pensión: supervisa y administra el programa privado.
- Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs): administra los fondos privados.

Bolivia

- Sistema de Regulación Financiera: supervisa los aspectos financieros del programa.
- Superintendencias de Pensiones: administra el programa.
- Compañías de Seguros: pagan los beneficios.

Brasil

- Ministerio de Seguro y Asistencia Social: supervisión general
- Instituto Nacional de Seguridad Social: administra los beneficios

Chile

- Superintendencia de Fondos de Pensiones: general supervisión del sistema.
- Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs): administran las cuentas individuales

Colombia

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: supervisión general del sistema público.
- Instituto Nacional de Seguridad Social: administra el sistema público.
- Superintendencia del Banco Nacional: supervisión general del sistema privado.
- Compañías Administradoras de Fondos de Pensión (SAFPs): administran las cuentas individuales.

Costa Rica

- Fondos de Seguro Social de Costa Rica: administra el programa.
- Auditor del Estado: supervisa las operaciones financiera del Fondo previsual.

El Salvador

- Superintendencia de Pensiones: supervisión general
- Compañías de Fondos de Pensiones (AFPs): administran las cuentas individuales.

Guatemala

- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social: supervisión general.

- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social: administra el programa.

Honduras

- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social: supervisión general.
- Instituto Hondureño de Seguridad Social: administra el programa.

México

- Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS): administra el programa
- Compañías de Fondos de Pensión (AFORES): administran las cuentas individuales.

Nicaragua

- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social: administra el programa.

Panamá

- Fondo de Seguridad Social: administra el programa.

Paraguay

- Instituto de Seguridad Social: administra el programa.

Perú

- Oficina de normalización de la seguridad social.:el programa público
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensión: supervisa el programa privado
- Comisión de Clasificación de inversión: asesora sobre riesgos de inversiones en programa privado.

República Dominicana

- Ministerio de Trabajo: supervisión general.
- Instituto Dominicano de Seguridad Social: administra el programa.

Uruguay

- Banco de Previsión Social: supervisa y administra el programa.
- Banco Central del Uruguay: supervisa el sistema privado
- Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs).

Venezuela

- Ministerio de Trabajo: supervisión General
- Instituto Venezolano de Seguridad Social: administra el programa.

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Asociación Internacional de Seguridad Social. Diciembre del 2000

ANEXO 3

FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA IVS

Argentina.- Persona asegurada: 11% del salario, 27% si es trabajador independiente. Empleador: 16% de la nómina; Estado: A través de rentas generales y determinados impuestos.

Bolivia.- Persona asegurada: 12,5%. Empleador: 2% sobre la nómina salarial. Estado: paga pensiones del viejo sistema de seguro social y la asistencia social en el nuevo.

Brasil.- Persona Asegurada: 8%,9% o 11% del salario según 3 niveles, 20% si es trabajador independiente. Empleador: 20% sobre la nómina. Estado: Se hace cargo del costo de las prestaciones de los empleados públicos.

Chile.- Persona asegurada: 10% para la jubilación y cerca del 3% para riesgos de incapacidad, sobrevivencia y costos administrativos, según a que AFP este afiliado. Empleador: No contribuye. Estado: subsidia la garantía de la pensión mínima.

Colombia.- Persona asegurada: 3.375% del salario y un adicional del 1% para quienes ganan más de 4 salario mínimos nacionales para financiar parte del fondo de solidaridad de los trabajadores de bajos ingresos. Empleador: 10,125% de la nómina salarial. Estado: financia parcialmente el fondo de solidaridad.

Costa Rica.- Persona asegurada: 2,5% del salario, desde 4,5% hasta 7,25% si es trabajador independiente. Empleador: 4,75% de la nómina. Estado: 0,25% del total de las ganancias cubiertas (el total del monto no fue pagado regularmente)

Honduras.- Persona asegurada: 1% del salario. Empleador: 2% de la nómina. Estado: 1% sobre la nómina

El Salvador.- Persona asegurada: 2% del salario (crece 5% anual hasta llegar al 3,25% en el 2002) más el 3% para financiar riesgos de incapacidad, sobrevivencia y costos administrativos. Empleador: 5,5% de la nómina (crece 5% anual hasta llegar a 6,75% en el 2002). Estado: garantiza la pensión mínima.

Guatemala.- Persona asegurada: 1,5% del salario. Empleador: 3% de la nómina. Estado: 25% del costo de los beneficios pagados, además contribuye el 3% de la nómina de sus empleados.

México.- Persona asegurada: 1,125% del salario para la jubilación, más 0,625% para los riesgos de incapacidad y sobrevivencia para los salarios entre 15 y 25 salarios mínimos nacionales, más los costos de administración que cobran las empresas. 2% de la nómina para empleados con salarios mayores a 5 salarios mínimos nacionales, 3,15% cuando los salarios se ubican entre 15 y 25 salarios mínimos nacionales, adicional de 1,75% para riesgos de incapacidad y sobrevivencia y 5% para un fondo de vivienda. Estado: 10,14% de la contribución empresarial y garantiza la pensión mínima.

Nicaragua.- Persona asegurada: 1,75% del salario. Empleador: 3,5% de la nómina. Estado: 0,25% de la nómina salarial y realiza contribución patronal por los empleados públicos.

Panamá.- Persona asegurada: 6,75% del salario. Empleador: 2,75% de la nómina salarial. Estado: 1,04% sobre la nómina salarial y un monto no menor a 20,5 millones de balboas por año.

Paraguay.- Persona asegurada: 9% del salario, 5% del monto de la prestación si es pensionado. Empleador: 12% de la nómina. Estado: 1,5% de la nómina.

Perú.- Persona asegurada: 10% del salario más un plus para financiar costos de administración de la empresa administradora del fondo y cubrir riesgos de incapacidad y sobrevivencia. Empleador: No contribuye. Estado: no contribuye

República Dominicana.- Persona asegurada: en promedio 2,5% del salario. Empleador: En promedio 7,5% del salario. Estado: 2,5% de la nómina y financia si hubiera déficit.

Uruguay.- Persona asegurada: 15% del salario. Empleador: 12,5% de la nómina. Estado: A través de impuesto asignados y financia déficit.

Venezuela.- Persona asegurada: en promedio 1,93%. Empleador: En promedio 4,82%. Estado: Como menos el 1,5% de la nómina y realiza contribución patronal por empleados públicos.

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Asociación Internacional de Seguridad Social. Diciembre del 2000

ANEXO 4

CAMPO DE APLICACION DEL REGIMEN GENERAL DE IVS

Argentina.- Empleados y trabajadores independientes. Los militares y policías tienen un régimen especial

Bolivia.- Todos los trabajadores. Cobertura voluntaria para trabajadores independientes

Brasil.- Personas empleadas en industria, comercio, agricultura, religiosos e independientes. Los militares y empleados públicos tienen un régimen especial.

Chile.- Cobertura obligatoria para trabajadores dependientes y opcional para trabajadores independientes. Los militares tienen un régimen especial.

Colombia.- Todos los empleados excepto los empleados de la agricultura en algunas regiones. Cobertura voluntaria para trabajadores independientes. Sistema especial para empleados estatales en la compañía petrolera, profesores, militares y la policía nacional.

Costa Rica.- Cobertura obligatoria para trabajadores dependientes y opcional para trabajadores independientes.

El Salvador.- Todos los empleados en los sectores privado, público y municipales.

Guatemala.- Todos los empleados incluidos los empleados agrícolas y algunos empleados públicos. Régimen especial para los otros empleados públicos.

Honduras.- Empleados en empresas públicas y privadas. Excepto: empleados domésticos y agrícolas si el empleador no tiene más de 10 empleados permanentes. Régimen especial para maestros, empleados públicos, abogados y militares

México.- En el nuevo sistema todos los trabajadores que se incorporen a partir de enero de 1997.

Nicaragua.- Todas las personas que reciben remuneración por trabajo o servicios rentados, excluidos trabajadores domésticos y miembros de las fuerzas armadas. Afiliación voluntaria para trabajadores independientes, clérigos, empleadores y trabajadores familiares no remunerados. Régimen especial para trabajadores mineros, indigentes y personal de embajadas.

Panamá.- Empleados y trabajadores domésticos. Cobertura voluntaria para trabajadores independientes. Empleados públicos tienen cobertura del régimen general y regímenes especiales.

Paraguay.- Empleados. Régimen especial para ferroviarios, bancarios y empleados públicos

Perú.- Empleados en los sectores privados y público, patrones, cooperativistas, docentes, transportistas, artistas y empleados de servicio doméstico. Sistema especial para pescadores, estibadores y otros sectores no cubiertos por el sistema nacional. Cobertura voluntaria para independientes y amas de casa.

República Dominicana.- Empleados, trabajadores del servicio doméstico, empleados de empresas públicas. Excluye a ciertos oficinistas, aprendices, trabajadores independientes y trabajadores familiares. Los empleados del gobierno tienen un régimen especial

Uruguay.- Todos los empleados dependientes, patrones y trabajadores independientes. Regímenes especiales para profesionales, empleados bancarios, notarios, militares y policías.

Venezuela.- Todos los empleados de los sectores privado y público.

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Asociación Internacional de Seguridad Social. Diciembre del 2000

ANEXO 5

CONDICIONES DE CALIFICACIÓN DEL SISTEMA IVS

Jubilación Común

País	<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>	
	Edad	Contribuciones	Edad	Contribuciones
Argentina	65	30 años	60	30 años
Bolivia (1)	65	No	65	No
Brasil (2)	65	35 años	60	30 años
Chile (3)	65	20 años	60	20 años
Colombia (4)	60	1000 semanas	55	1000 semanas
Costa Rica (5)	62	466 semanas	60	466 semanas
El Salvador (6)	60	25 años	55	25 años
Guatemala	60	180 meses	60	180 meses
Honduras	65	180 meses	60	180 meses
México	65	1250 semanas	65	1250 semanas
Nicaragua	60	750 semanas	60	750 semanas
Panamá	62	180 meses	57	180 meses
Paraguay (7)	60	25 años	60	25 años
Perú (8)	65	20 años	65	20 años
Rca.	60	800 semanas	60	800 semanas
Dominicana (9)				
Uruguay	60	35 años	60	35 años
Venezuela	60	750 semanas	55	750 semanas

**Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Asociación Internacional de Seguridad Social.
Diciembre del 2000**

- (1) Antes de los 65 años cuando el monto en la cuenta individual permita un beneficio no menor al salario promedio de los últimos 5 años.
- (2) En el sector rural las edades son 60 y 55 años y los años de contribución 30 y 25 para hombres y mujeres
- (3) Se permite el retiro antes de las edades establecidas si el beneficio alcanza al menos al 110% del mínimo de pensión.
- (4) Las edades suben hasta los 62 años y 57 años respectivamente en el 2014. En el régimen privado cuando el beneficio alcance el 110% del salario mínimo.
- (5) El mínimo de contribuciones desciende a las 240 semanas a los 65 años.
- (6) No requiere edad mínima con 30 años de contribución, tampoco si el beneficio alcanza el 160% de la pensión mínima.
- (7) Con 30 años de contribución el retiro puede ser desde los 55 años.
- (8) En el CPI no hay restricciones de edad si el monto de la cuenta individual permita un beneficio no menor al 50% del promedio salarial de los últimos 10 años.
- (9) Se puede obtener una pensión reducida teniendo contribuciones mayores a 400 semanas.

ANEXO 6

AFILIADOS Y APORTANTES AL 31/12/00					
País	PEA	Afiliados	Aportantes	Afiliados/PEA	Aportantes/Afiliados
Argentina	15,846,493	8,359,638	3,279,942	52.8%	39.2%
Bolivia	3,080,901	633,152	588,000	20.6%	92.9%
Chile	5,950,475	6,280,191	3,196,991	105.5%	50.9%
Colombia	16,978,776	3,954,007	1,916,199	23.3%	48.5%
El Salvador	2,409,253	847,805	468,237	35.2%	55.2%
México	40,606,144	17,844,956	10,330,445	43.9%	57.9%
Perú	10,762,359	2,471,593	1,031,366	23.0%	41.7%
Uruguay	1,532,372	577,729	311,231	37.7%	53.9%
TOTAL	97,166,772	40,969,071	21,122,411	42.2%	52.4%

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones.

INDICADORES DE CONCENTRACION EN LA ADMINISTRACION DE FONDOS DE PENSIONES AL 31/12/00		
País	Nro. de administradoras	% de las 2 mayores
Argentina	13	35.8
Bolivia	2	100.0
Chile	8	54.1
Colombia	6	47.7
El Salvador	3	98.8
México	13	38.7
Perú	4	60.1
Uruguay	6	66.1
Promedio	7	47.1

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones.

ANEXO 7

COMISIONES Y APORTES AL 31/12/00					
Porcentaje sobre el salario					
País	Comisión Total	Seguro de invalidez y fallecimiento	Comisión de administración	Aporte capitalizable	Aporte total
Argentina	3,28	1,19	2,09	7,72	11,00
Bolivia	2,50	2,00	0,50	10,00	12,50
Chile	2,31	0,70	1,61	10,00	12,31
Colombia	3,49	1,63	1,86	10,01	13,50
El Salvador	3,15	1,32	1,83	8,53	11,68
México	4,48	2,50	1,98	12,07	16,55
Perú	3,73	1,34	2,39	8,00	11,73
Uruguay	2,68	0,64	2,04	12,32	15,00
Promedio	3,20	1,42	1,79	9,83	13,03

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones.

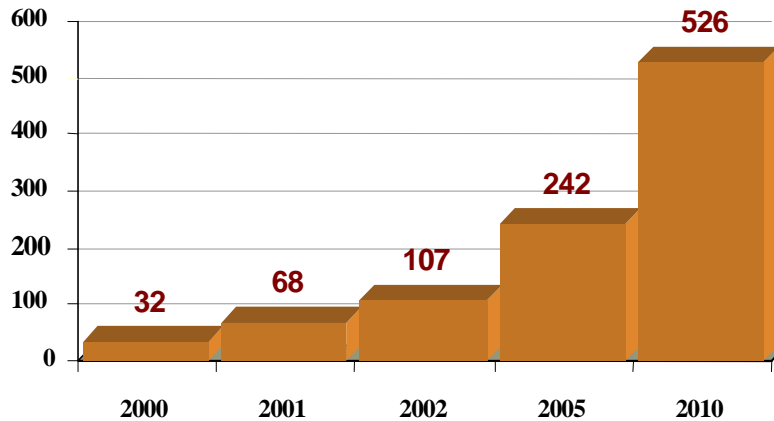
ANEXO 8

COMPOSICION DE LOS FONDOS DE AHORRO PREVISIONAL AL 31/12/00									
	TOTAL	% del	Composición del fondo según tipo de valores. En porcentajes						
País	Mill.de U\$S	PBI	Deuda de gobierno	Instituciones financieras	Instituciones no financieras	Acciones	Fondos de inversión	Emisores Extranjeros	Otros
Argentina	20,381	7.1	56.0	15.6	2.8	12.3	8.2	4.5	0.6
Bolivia	841	10.8	69.5	23.2	3.7	0.0	0.0	0.0	3.7
Chile	35,886	59.8	35.7	35.1	4.0	11.6	2.4	10.9	0.2
Colombia	3,414	4.3	50.1	28.6	14.5	2.4	0.0	0.0	4.3
El Salvador	482	3.6	71.3	25.3	3.4	0.0	0.0	0.0	0.0
México	17,355	3.0	92.6	2.0	5.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Perú	2,978	5.4	9.0	34.0	18.6	29.0	0.7	6.7	2.1
Uruguay	811	3.9	61.4	34.9	1.9	0.0	0.0	0.0	1.8
TOTAL	82,148	7.7	53.4	22.5	4.5	9.6	3.3	6.4	0.1

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones.

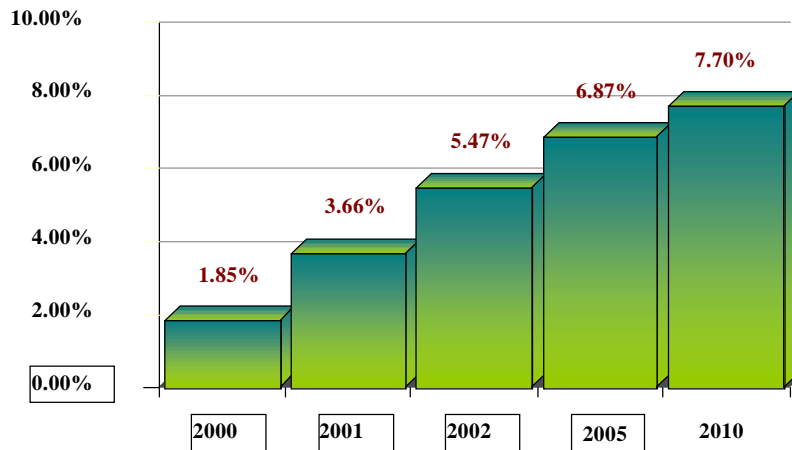
ANEXO 9

ESTIMACION DE RECURSOS ACUMULADOS EN EL PILAR DE AHORRO OBLIGATORIO EN LA REFORMA ECUATORIANA (USD millones)



Fuente: Comisión Interventora del IESS.

RECURSOS DE LOS FONDOS DE PENSIONES, como % del PIB



Fuente: Comisión Interventora del IESS.

BIBLIOGRAFIA

- Sistema de AFP Chileno: Injusticia de un Modelo; Doris Elter; Universidad ARCIS; Agosto 1999)
- Mercados y Políticas de Pensiones; Salvador Valdés; Universidad Católica de Chile; 1999.
- La Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina: Crónica y Reflexiones; Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand; OIT; 2001.
- “Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social, al umbral del siglo XXI”; Carmelo Mesa-Lago; CLAD; 2001
- Ley de Reforma a La Seguridad Social en el Ecuador; Registro Oficial No 465; 30 de Noviembre del 2001.
- Reforma a los Sistemas de Pensiones: Peligros de los Programas Opcionales en América Latina; Raúl Bustos; Estudios Públicos; 1995
- La Economía del Sector Público, Joseph Stiglitz, 1988.
- Crisis y Reforma Social; Tema Central; Revista Gestión; Octubre del 2000.
- Cambio de Panorama para el Ahorro Previsional de Largo Plazo; Coyuntura; Revista Gestión, Diciembre del 2001.
- El Nuevo Sistema de Seguridad Social; Análisis; Revista Perspectiva; IDE; Enero del 2002.

- El Debate Capitalización o Reparto; Jean Victor Gruat; Fundación Interamericana de los Sistemas de Pensión; 2001
- Microeconomía; Robert Pindyck- Daniel Rubinfeld; Prentice Hall; 1995
- Administración Financiera; James C. Van Horne; Novena Edición. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., 1993.
- Gran Diccionario de Sinónimos y Antónimos e Ideas Afines; Morrison, Tirso. Octava Edición. Editorial Edidac. España, 1984.
- [http: //www.Superintendencia de AFP de Chile_SAFP.htm](http://www.Superintendencia de AFP de Chile_SAFP.htm)
- [http: //www.bcu.gub.uy](http://www.bcu.gub.uy)
- [http: //.www.rafap.com.uy](http://.www.rafap.com.uy)
- [http: //www.espectador.com](http://www.espectador.com)
- [http: //www.redsegsyc.org.uy](http://www.redsegsyc.org.uy)
- [http: //www.uc.org.uy](http://www.uc.org.uy)
- [http: //www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)
- [http: //www.uruguaytotal.com](http://www.uruguaytotal.com)
- [http: //www.diarioelpais.com.uy](http://www.diarioelpais.com.uy)
- [http: //www.finteramericana.org](http://www.finteramericana.org)
- [http: //www.bilbo.edu.uy](http://www.bilbo.edu.uy)
- [http: //www.osde.com.ar](http://www.osde.com.ar)
- [http: //www.fiap.cl](http://www.fiap.cl)

- <http://www.rkservic.com.uy>
- <http://www.bps.gub.uy/NuevaLey/Asp-ley.htm>.
- <http://www.redfacil.com.uy/uruguay/BPS>
- <http://www.brecha.com.uy>
- <http://www.bevsa.com.uy>