

El nuevo sistema de pensiones a la luz de la experiencia del modelo chileno

*María Ascensión Morales Ramírez**

El 10 de diciembre de 2002 se produjo la reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (LSAR).¹ Era obvio pensar que esta reforma sucedería en virtud del antecedente modificatorio de que fue objeto el 20 diciembre de 2001, la Nueva Ley de Seguro Social (que introdujo un nuevo sistema de pensiones a partir del 1 de julio de 1997).² Posiblemente se continúe con otras disposiciones más y quizá se promulguen nuevos reglamentos y acuerdos, como se hizo en la materia en la reforma de 1995, amén de las diversas circulares que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) ha venido emitiendo durante todo este tiempo.³ Las modificaciones a ambas leyes no se tratan de simples adecuaciones sino más bien se traducen en grandes y variados cambios en diversos aspectos y, en forma específica, en el rubro de las pensiones.

On December 10, 2002 the reform to the Retirement Saving System Law (LSAR, Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro) was carried out. This was expected to happen due to the modifying antecedent over the New Social Security Law (which, by the way, introduced a new pensions system from July 1, 1997) occurred on December 20, 2001. Some other modifications might also occur and some other law codes and agreements can be passed, as the reform to the matter in 1995 aside from a number of circulars that have been published by the Retirement Saving System National Commission (Consar, Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro) so far. The modifications to both laws are not simple updating changes but rather big and varied changes in different areas and especially those related to pensions.

Sumario: 1. Origen del nuevo sistema de pensiones. / 2. El nuevo sistema de pensiones mexicano. 3. El caso mexicano a la luz del modelo chileno. / 4. Andamiaje legal. / Conclusiones. / Bibliografía.

En esta vorágine de cambios, resulta conveniente detenerse, recapitular y observar la instauración del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano. Para ello, es necesario enunciar algunos de los componentes del desarrollo del modelo chileno, iden-

tificar las bases del ejemplo en el caso mexicano, destacar algunos puntos especiales que han ocurrido en el desarrollo legal del sistema privado de pensiones en ambos países. Lo anterior permitirá encontrar una respuesta a este proceso modificatorio acentuado.

1. Origen del nuevo sistema de pensiones

En Chile el tema de las pensiones estuvo sujeto a numerosos estudios desde años anteriores a 1980. En efecto, desde 1950 las pensiones ya eran un tema

* Directora del Patrimonio Universitario de las Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Con cuya reforma se busca dotar de mayores recursos a las Afores, al extender el sistema de las Administradoras a otros sectores de trabajadores y personas en general, otorgar mayor libertad de inversión para las Siefores mediante la modificación a su marco organizacional y ampliación de facultades de la Consar.

² Las modificaciones a la NLSS son en cuanto al cálculo e incremento de las pensiones.

³ Las modificaciones que ha introducido la Consar, en su mayoría, están enfocadas a las reglas que establecen el régimen de inversión al que deben sujetarse las Siefores.

relevante, por lo cual el gobierno en turno designó una comisión especial para impulsar una profunda reforma previsional, sin embargo, dicha comisión no tuvo resultado alguno.

En 1960 se constituyó la Comisión de Estudios de la Seguridad Social para elaborar un diagnóstico de los diferentes regímenes e instituciones. El dictamen concluyó en 1964 señalando que el sistema de pensiones estaba condenado a desplomarse por injusto, oligárquico, discriminatorio y ser ineficazmente oneroso, tanto para los trabajadores como para la producción nacional.¹

En los setenta surgió el documento denominado “Políticas de desarrollo” mejor conocido como “Ladrillo”. Este documento fue realizado por un grupo de profesionales de la Escuela de Economía de la Universidad Católica en medio de la profunda crisis que vivía Chile antes del pronunciamiento militar de 1973. En el “Ladrillo” quedaron explicitadas la conceptualización, los principios fundamentales y las características esenciales de la posterior reforma que dio origen al “Sistema de Pensiones basado en la Capitalización Individual”.²

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

damental de Principios y Bases del Nuevo Sistema de Seguridad Social”. Paralelamente se introdujeron sustanciales reformas orientadas a promover el desarrollo de un mercado financiero competitivo y eficiente, compatible con una economía de mercado.³

Desde 1974 el proyecto de reforma previsional fue objeto de revisiones, observaciones y objeciones, hasta que en 1980 finalmente se aprobó la reforma al sistema de pensiones vigente en ese tiempo.⁴ Así, mediante el Decreto Ley 3.500 del 13 de noviembre de 1980 entró en vigencia en Chile un *nuevo sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia*, con un régimen obligatorio basado en la capitalización individual de contribuciones definidas, con administración privada y libertad de elección para el afiliado. Este régimen reemplazó al antiguo sistema público de pensiones con financiamiento de reparto, administración estatal y beneficios definidos, separando los servicios otorgados por el área de salud de los del área pensional.

El antiguo sistema se cerró hacia el futuro, pero continua funcionando hasta que no se extinga totalmente y se termine de pagar los beneficios a los afiliados que optaron por permanecer en él.⁵ Funciona por medio del Instituto de Normalización Previsional (INP), institución que agrupó sus cajas de previsión principales y es el encargado de administrar los regímenes de prestaciones que tenían a cargo dichas instituciones.⁶ En este orden, a la fecha coexisten los dos sistemas de pensiones.

Aparte del nuevo sistema de pensiones, en Chile funciona un sistema de salud a cargo del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), que cubre 70 por ciento de la población total del país, y de más de 30 Instituciones de Salud Previsional (Isapres), que atienden al resto de la población cuyo objeto social

³ Starck, Nicolás, “La Propuesta Chilena”, *Evolución Actual de los Regímenes de Pensiones*, México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1994, pp. 120-123.

⁴ En 1974 se designó a Miguel Kast, economista recién llegado de la Universidad de Chicago, para que iniciara el estudio de las reformas necesarias para pasar del sistema de reparto a otro de capitalización individual. Posteriormente fue comisionado para ir por un mes a la Escuela de Economía de Wharton en Estados Unidos a fin de profundizar sus conocimientos sobre el tema, llevando consigo el primer borrador del “Estudio sobre Reforma Previsional”.

⁵ Se estimó que el antiguo sistema seguiría en vigor aproximadamente 40 o 45 años más.

⁶ Este Instituto se creó por Decreto de Ley No. 3.522 en 1980, inicialmente con dos objetivos: estudiar las políticas y medidas que garantizaran el oportuno cumplimiento de los compromisos previsionales que el Estado o los institutos de previsión hubieran contraído y administrar los recursos financieros de las entidades con déficit. Posteriormente se fusionaron en dicho Instituto todas las cajas de previsión.

¹ El sistema de seguridad social chileno estaba conformado por una multiplicidad de instituciones que protegían a diferentes grupos de subsistemas independientes con su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones. Régimen: existían 30 sistemas diferentes de pensiones de antigüedad, más de 30 regímenes de pensiones de invalidez y 32 sistemas de pensiones de vejez, todos distintos entre sí.

² Infante, María Teresa, “Origen Histórico del Sistema”, *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 17-24

es el otorgamiento de prestaciones y beneficios de salud y están constituidas por personas jurídicas de Derecho Privado. Las Mutuales y el Instituto de Normalización Previsional atienden los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El nuevo sistema de pensiones implicó una reforma profunda al régimen anterior y no constituyó un cambio aislado, fue un elemento más dentro de una reforma institucional de la seguridad social, que involucró muchos aspectos de la vida nacional chilena, de tal forma que simultáneamente con el régimen de pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia, cuyas cotizaciones y ahorro individual sólo están destinados a la solución de ese objetivo), se crearon otros instrumentos legales para resolver la salud previsional y la vivienda social, beneficios que antes estaban unidos en un mismo sistema de pensiones y que por lo tanto competían por financiamiento con éste. En este orden se modificaron: el régimen previsional y los sistemas que otorgaban otras prestaciones de seguridad social, el régimen de financiamiento de la vivienda social, la legislación del mercado de capitales, la legislación de seguros y sociedades anónimas, la legislación del Estado Empresario, el régimen de contratos de trabajo, etcétera.⁷

Sin embargo, en la medida en que el nuevo sistema de pensiones se fue desarrollando, también el andamiaje legal se adecuó, mediante de distintas modificaciones al Decreto Ley 3.500 y disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, como se comentará más adelante.⁸

2. El nuevo sistema de pensiones mexicano

En 1990 se discutió la posibilidad de modificar el sistema de pensiones mexicano, especialmente en los seguros de vejez y cesantía en edad avanzada, para afrontar el pago de las mismas, pensándose en un sistema de pensiones individualizado parecido al chileno.

Así, en 1992 se introdujo una reforma a la Ley del Seguro Social (LSS), para incorporar un nuevo seguro denominado de Ahorro para el Retiro. Con esta medida se puso en práctica en México el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), un programa de ahorro por medio de cuentas individuales, obligatorias y complementarias a la cobertura que otorgaba el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).⁹

El SAR fue concebido como un plan de capitalización con contribuciones definidas y una administración privada conjunta entre bancos y sociedades de inversión. Por un lado se definía la administración de las cuentas individuales, en exclusiva para el sistema bancario, en el que el empleador elegía la entidad. Por otro lado, la correspondiente a las inversiones de los recursos del SAR era elegida por los trabajadores y correspondía a sociedades de inversión. Sin embargo, hasta finales de 1995, esta parte de la ley aún no se había reglamentado, por lo cual los recursos los administraban transitoriamente los propios bancos, que manejaban la parte administrativa de las cuentas.

Al SAR debían cotizar obligatoriamente 7% de las remuneraciones mensuales los empleadores, en cuentas individuales divididas en dos subcuentas: una subcuenta de seguro del retiro, que recibía 2% y cuyo propósito era entregar cobertura por vejez, invalidez y fallecimiento, existiendo además la posibilidad de hacer retiros parciales por desempleo; y la subcuenta del programa de vivienda, que recibía 5% mensual y que se destinaba a propósitos habitacionales, cuyo centro administrador era el Instituto Nacional de la Vivienda (Infonavit), entidad estatal encargada de administrar planes de vivienda.¹⁰

Los recursos acumulados en la cuenta individual de retiro del SAR podían destinarse a pensiones de amplia finalidad: a financiar pensiones por edad avanzada al llegar a los 65 años o en forma anticipada; a financiar la invalidez total o parcial (con 50% o más de invalidez); a pensiones mediante pensiones privadas contratadas por conducto del empleador, aun cuando los requisitos de edad exigidos en dicho plan fuesen más bajos que los fijados en el SAR, o a financiar pensiones por fallecimiento. También podían existir circunstancias en las que se podían efectuar

⁷ Undurraga, José Pedro, "Pilares fundamentales del éxito del sistema", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, p. 42

⁸ El andamiaje legal sobre la materia hasta 1977 estaba conformado por el DL 3.500 casi totalmente modificado, 2 decretos ley y 31 leyes. Véase Borchers, Vivian, "Evolución del Sistema: Aspectos Legales", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, Santiago, CIEDESS, 1997, pp. 223-233.

⁹ El 24 de febrero de 1992 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reglas generales que regirían el SAR afectándose tanto la Ley del Infonavit, como la del Seguro Social.

¹⁰ Cárdenas Gutiérrez, Carlos, *Estudio Práctico sobre el SAR*, México, Ediciones Fiscales ISERF, 1995. 26 y 27.

retiros parciales de fondos, tales como la invalidez y sobrevivencia, no definidas como obligatorias en la ley.

En 1994 se expidió la Ley de la Consar, que creó un organismo técnico especializado con amplias atribuciones para supervisar los seguros de ahorro para el retiro, a los bancos y a los sistemas para identificar las cuentas individualizadas y el destino de los fondos. Sin embargo, durante la vigencia del mismo, la Comisión no alcanzó a lograr los objetivos iniciales de control del mecanismo que se le había encomendado.¹¹

Al concluir 1994 se observó que el SAR no había constituido una adecuada solución a los problemas que aquejaban a las pensiones. Los problemas eran tanto de tipo operativo, ya que no se habían puesto en práctica efectivamente cuentas individuales que reflejaran la propiedad de los trabajadores, como de tipo financiero, al haberse diseñado un sistema con diversas exigencias obligatorias que hacían impracticable el mecanismo del ahorro. El SAR constituyó una primera reforma, de carácter parcial en el sector de las pensiones, el cual impidió su éxito.¹²

Por lo anterior, en los años posteriores se plantearon diversos estudios encaminados a la reforma del sistema de pensiones, incluso, se discutió la posibilidad de transformar la reforma iniciada con el SAR en una reforma de más amplio alcance, mediante la sustitución de los otros programas de pensiones, basados en reparto, por un nuevo sistema de pensiones. Así en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 se manifestó la necesidad de fortalecer el ahorro interno mediante el traspaso de los sistemas de pensiones del Seguro Social hacia los mercados financieros, a efecto de provocar el ahorro a largo plazo en beneficio de la economía interna del país.

La reforma a la Ley del Seguro Social no se hizo esperar y el 21 de diciembre de 1995 se transformó el esquema de seguridad social de México hacia la tendencia privatizadora e individualista iniciada en 1992. La Nueva Ley del Seguro Social (NLSS) entraría en vigor el 1 de enero de 1997. Sin embargo, por

decreto del 26 de noviembre de 1996 se reformó el párrafo primero del artículo primero transitorio de la NLSS, posponiendo la entrada en vigor de dicha ley hasta julio de 1997.

Mediante la NLSS el IMSS modificó su marco jurídico, que dio origen a un proceso de reorganización jurídico-administrativa para introducir el nuevo modelo. No obstante, la reforma le permite conservar una intervención preponderante como autoridad encargada del cobro de las cuotas obrero-patronales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez las entrega a las empresas financieras especializadas dentro de los 10 días siguientes a su recaudación,¹³ determinante de la existencia, persistencia o modificación de los estados de invalidez.

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

A diferencia de Chile, México adoptó medidas complementarias integradas en el marco institucional de los sistemas vigentes de seguro social, en lugar de alternativas estructurales. Para el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones mexicano, también hubo que adecuar el andamiaje legal.

3. El caso mexicano a la luz del modelo chileno

La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano muestra variaciones significativas en cuanto a los siguientes aspectos: el “cierre” del antiguo sistema, las opciones dadas a los actuales asegurados para quedarse en el antiguo sistema o pasarse al nuevo, el bono de reconocimiento, las

¹¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de julio de 1994.

¹² El gobierno afirmaba que el SAR incrementaría el ahorro interno, generando posibilidades de financiamiento de largo plazo para la inversión, fortalecería el crecimiento y la creación de empleos y mejoraría el nivel de ingresos de los trabajadores cuando se pensionaran. A los cuatro años de su creación el SAR presentaba insuficiencias y distorsiones, operaba en un entorno de aguda y persistente crisis económica, que llevó no sólo a replantearlo sino a reformar todo el sistema de pensiones.

¹³ Se critica que si bien este sistema puede parecer operativamente racional, ya que se minimiza la emisión de documentos de pago y los trámites de cancelación, en la práctica no se garantiza el destino oportuno de los fondos, ya que se depende de terceros para contar efectivamente con los recursos de propiedad de cada trabajador.



El IMSS es el ente que recoge las cotizaciones mensuales y las entrega a cada AFORE dentro de los 10 días siguientes a su recaudación.

cotizaciones del empleador y del asegurado, el tipo de administración del sistema, entre otros.

- En Chile el nuevo sistema de pensiones implicó una reforma profunda al régimen anterior. El nuevo modelo no fue un cambio aislado, sino un elemento más dentro de una reforma institucional mayor que la seguridad social, involucrando muchos aspectos de la vida nacional de ese país, de tal forma que simultáneamente con el régimen de pensiones se crearon otros instrumentos legales para resolver la salud previsional y la vivienda social, beneficios que antes estaban unidos en un mismo sistema de pensiones y que por lo tanto competían por financiamiento con éste. En México no se hizo una reforma estructural, se limitó al ramo de pensiones, dentro del cual sí considera otros aspectos asistenciales, como se puede observar en la integración de la cuenta individual.
- En cuanto a la libertad de elección entre el sistema antiguo y el nuevo, en el caso mexicano no se otorgó dicha libertad, ya que todos los asegurados al tiempo de la reforma más los que ingresaron al mercado laboral a partir del 1 de julio de 1997, se incorporaron al nuevo sistema, mientras que en Chile sólo se hizo obligatorio para los que ingresaron a la fuerza laboral después del 1982.
- El nuevo sistema mexicano a diferencia del chileno no consideró un reconocimiento de derechos explícito a los trabajadores que ya cotizaban al régimen antiguo (bono de reconocimiento), pero a cambio concede opciones al momento de pensionarse. Esto es, que al final de la vida activa, el trabajador podrá elegir entre una pensión obtenida a través del mecanismo del nuevo sistema o aquella que hubiese percibido si hubiera permanecido en el sistema antiguo, eligiendo el que más le convenga. Es decir, el número de años cotizados bajo el antiguo sistema contará para cumplir los requisitos de cotización del nuevo sistema.
- Respecto de la organización del sistema, en México se colocó al IMSS como una entidad principal en la aplicación de la reforma, tanto en la formalidad de la afiliación única al sistema de seguridad social como en la administración concreta del nuevo sistema a través de su propia Afore. En efecto el IMSS es el ente que recoge las cotizaciones mensuales y las entrega a cada Afore dentro de los 10 días siguientes a su recaudación, adquiriendo de esta manera un rol relevante, mientras que en Chile las cotizaciones se recaudan mediante las AFP.¹⁴

¹⁴ Se consideró en su momento, que esto permitió sortear las eventuales oposiciones a la política gubernamental en la materia.

- En el esquema de cotizaciones, en el caso mexicano se requiere cotizar más de 24 años superando al período de 20 años que considera el modelo chileno, aunque no eliminó la cotización del patrón, mientras que Chile sí.
- Las pensiones invalidez y muerte están dentro de la esfera del IMSS mientras que en Chile son operadas por las compañías de seguros.
- En la integración de la cuenta individual y el esquema de prestaciones en el caso mexicano, la cuenta individual no sólo abarca aspectos pensionales (el seguro de retiro) sino también de vivienda y financia prestaciones de vejez incluyendo su modalidad de cesantía en edad avanzada, además de que sirve también para cubrir otros beneficios parciales relacionados con el desempeño (el menor valor entre el 10% del saldo o el equivalente a 75 días de salario cotizado).
- En el caso mexicano, las administradoras a diferencia de Chile pueden ser privadas (incluyendo bancos), públicas y mixtas. En este orden la operación de las cuentas individuales en el sistema mexicano está a cargo de las Afores, mientras que la administración de los fondos está a cargo de Sociedades de Inversión ligadas a las mismas (Siefores). Este esquema constituye una variación novedosa respecto del modelo chileno.
- En México sólo existen dos modalidades para pensionarse, y no así la renta temporal con renta vitalicia diferida que opera en Chile.

Las variaciones que en México se le imprimieron al modelo chileno han sido de gran impacto, tanto por la celeridad con que se ha venido desarrollando el proceso de implementación como por la fuerza de los cambios.

4. Andamiaje legal

En este apartado se destacar algunos puntos especiales que han ocurrido en el desarrollo legal del sistema privado de pensiones en ambos países.

El DL 3.500, en su origen, se componía de XI Títulos que servían de marco para 97 artículos permanentes y 16 transitorios. A la fecha se compone de XV Títulos, que contienen 160 artículos permanentes y 18 transitorios. A simple vista pareciera que sólo se trata de un simple incremento en el número de disposiciones, pero una visión paralela de los tex-

tos del DL 3.500 de 1980 y de 2002, y sobre todo, un análisis de sus contenidos, llevan a la conclusión de que ha existido un dinamismo legislativo, donde el actual contenido y estructura del DL 3.500 es muy diferente de aquel que vio la luz en 1980.¹⁵

En efecto, de los 97 artículos que conformaron el original 3500, sólo 12 de ellos permanecen en el texto actual, los cuales se refieren a definiciones. Por tanto, el conjunto de todas las modificaciones han desembocado en una verdadera reformulación del texto legal que rige al nuevo sistema pensiones basado en la capitalización individual.

Pareciera que este dinamismo legislativo ha sido de origen, pues hay antecedentes que indican que antes de la entrada en vigencia del DL 3.500 se introdujeron modificaciones a 46 de sus artículos permanentes, algunas de ellas de gran importancia. Y Asimismo, con excepción de los años 1984 y 1991, 1997 y 1998, en todos los demás se han promulgado al menos un texto legal que ha introducido modificaciones al DL 3.500. Entre estos destacan el año de 1985, durante cuyo transcurso se promulgaron cinco textos modificatorios, seguido de los años 1981 y 1993, con tres cuerpos legales modificatorios cada uno.¹⁶

Al conjunto de disposiciones legales antes referidas se agregan 881 circulares de carácter general y obligatorio para todas las entidades del sistema, emitidas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. El cúmulo de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se han incorporado al sistema privado de pensiones hace pensar que la reforma no ha concluido, es decir, que el modelo no está acabado.

Similar fenómeno normativo se está viviendo en México,¹⁷ no sólo por las modificaciones a la Nueva Ley del Seguro Social en el 2001 sino también por la gran cantidad de circulares emitidas por la Consar, incluso adelantándose a normar sobre aspectos que estaban en discusión en el Congreso de la Unión con motivo de la iniciativa de reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

¹⁵ Serqueira Abarca, Francisco, "Una visión sobre el desarrollo legal. *Quince años después/Una mirada al Sistema Privado de Pensiones*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1995, p. 50.

¹⁶ La historia del DL 3.500 al 28 de febrero de 2002 se compone de un total de más de 38 cuerpos legales. Es decir, en promedio, una ley por año, lo que indica que han sido más las disposiciones modificatorias que los años de vigencia del sistema privado de pensiones.

¹⁷ Para cuando en México se instauró el sistema privado de pensiones el DL3.500 había sufrido modificaciones a través de más de 30 cuerpos legales publicados entre el 13 de noviembre de 1980 y 21 de agosto de 1995. En promedio, una ley por cada seis meses.

Con esta vorágine de cambios y regulación complementaria pareciera que no quedan claros los principios y bases del nuevo sistema de pensiones y, en consecuencia, se incrementa la incertidumbre sobre el futuro de las pensiones de los trabajadores. Sin embargo, el proceso modificadorio tanto en Chile como en México ha tendido a consolidar dos aspectos: la administración privada y la relación entre el nuevo sistema y la economía del país pues en ambos países, lo financiero y el incremento en las posibilidades de inversión de los recursos son los aspectos que más han sufrido cambios legales.

C Conclusiones

No obstante los diversos años de diagnósticos y estudios realizados en la materia en ambos países, previos a la instauración del nuevo sistema de pensiones, podría interpretarse que el dinamismo normativo que ha acompañado a éste es porque al sistema le faltó una reflexión conceptual más profunda para prever las múltiples implicaciones de orden financiero y social que el modelo lleva consigo. En efecto, por una parte, pareciera indicar que el nuevo sistema fue incorporado a la legislación sin un estudio terminado y sin tomar debidamente en cuenta diversos aspectos como: la composición del mercado actuarial, el laboral, el fiscal, la estabilidad política y social, etcétera, que fluyen de sus mecanismos operacionales, lo que ha provocado que el nuevo sistema de pensiones requiera permanentemente de reestudios técnicos y de cambios normativos como los señalados. Es decir, al no haberse concebido adecuadamente el nuevo sistema ha carecido de consistencia y, por tanto, sus disposiciones no están claramente delineadas. Esto es así porque el modelo chileno se basó en el modelo de fondos de pensiones privados de los Estados Unidos, pero no tuvo en cuenta que, en la época en que se instauró, en dicho país no existía un mercado de capitales suficientemente grande y además se sobreestimó la capacidad del sector privado, para absorber el aumento sustancial de recursos financieros, deficiencia que fue agravada por la crisis económica de 1984.¹⁸ Parece que al estructurarse el modelo financiero del nuevo sistema de pensiones, se hizo estimando una relativa per-

manente estabilidad económica con un apreciable crecimiento del producto y utilidades favorables al sector productivo.

En razón de lo anterior, el mayor número de modificaciones ha sido en el aspecto de las inversiones del fondo de pensiones, argumentándose en Chile en su momento, que ante la escasez de instrumentos financieros y el poco desarrollo del mercado de capitales se hacía necesario permitir mayor flexibilidad y diversificación de las inversiones de éste fondo, razón por la cual desde 1985 hasta la fecha se han introducido modificaciones al artículo 45 del DL 3.500 para incorporar nuevos instrumentos financieros, redefinir los límites de inversión por instrumento y emisor, exigir la clasificación de riesgos de los títulos, la transacción de instrumentos en mercados formales autorizados, regulación de conflictos de intereses, normas para la valoración de la cartera de inversiones, custodia de títulos e inversiones, etcétera.¹⁹

Las modificaciones que se han realizado con el transcurso del tiempo ponen de manifiesto una clara tendencia a incrementar la adquisición de títulos de renta variable, y en la medida que la gestión financiera de las administradoras de fondos de pensiones se ha ido consolidando, a la vez, se ha ido avanzado hacia alternativas más riesgosas. Por lo anterior, pareciera que el objetivo primordial de las modificaciones es revitalizar la estructura del mercado bursátil y financiero, al haberse logrado la ampliación y profundización de los mercados de capital, el crecimiento de la industria de administración de fondos y la reanimación de la industria de seguros, más que perseguir un objetivo social.

Por último, las reiteradas modificaciones, nos hace pensar que la reforma no ha concluido, y en consecuencia, se incrementa la incertidumbre sobre el futuro de las pensiones de los trabajadores.

B Bibliografía

BORCHERS, Vivian, "Evolución del Sistema: Aspectos Legales", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 223-233.

¹⁹ Macías Muñoz, Osvaldo, Costo de la Transición al Nuevo Sistema de Pensiones Chileno y sus Efectos Económico-Financieros, *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, CISS/ISSSTE/IDSS, México, 1996, p. 218.

¹⁸ CEPAL, El desarrollo de la seguridad en América latina, CEPAL/ONU, Santiago, 1985, p. 129.

- BUSTAMANTE JERALDO, Julio, "17 años del sistema chileno de pensiones", *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3a. ed., OIT, Ginebra, 1998, pp. 165-207.
- CÁRDENAS GUTIÉRREZ, Carlos, *Estudio Práctico sobre el SAR*, México, Ediciones Fiscales ISERF, México, 1995.
- CERDA, Luis y Gloria Grandolini, "México: La reforma al sistema de pensiones", *La Reforma a la seguridad social en México*, Gaceta de Economía, Año, 2 No. 4, ITAM, México, 1997, pp. 63-105.
- CIEDESS, "Transición a un régimen de capitalización Individual", *Estrategias para el desarrollo de un Modelo Integrado de Seguridad Social*, Primer Seminario Internacional de Seguridad Social, Santiago, 1992.
- CIEDESS, "Administradoras de Fondos de Pensiones", *Modernización de la Seguridad Social en Chile, Resultados y tendencias*, Santiago, 2002.
- CISS/CISS, Los seguros privados en Chile, ¿Evolución o extinción de la seguridad social, México, 1990.
- CONSAR, "Nuevo Sistema de pensiones del seguro social", *Revista Laboral*, núm. 46, México, 1996, pp. 18-22.
- , Boletín de prensa, 5 de marzo de 1997.
- , Boletín de prensa, 7 de febrero de 1997.
- , Circular 15-6 régimen de inversión de las siefos, 8 abril de 2002.
- CHEYRE, Hernán V. *La Previsión en Chile Ayer y hoy: Impacto de una Reforma*, 2a. ed. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1991
- Decreto Ley 3.500 18 de noviembre de 1980
- , Actualizado a mayo de 1988
- , Actualizado a septiembre de 1995
- , Actualizado a febrero de 2002
- Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero de 1992.
- , 22 de julio de 1994.
- , 21 de diciembre de 1995
- , 20 de diciembre de 2001
- , 10 de diciembre de 2002
- FUENTE MEJIA, José de la, "Posposición de las Leyes del Seguro Social y de los Sistemas de Ahorro para el retiro. Consecuencias" *Revista Laboral*, núm. 52, México, 1997, pp. 66-71.
- GAETE M, María Elena y Evelyn Mantheir F y José Pedro Undurraga I, "Capitalización Individual y Reparto en el Actual Sistema de Pensiones Chileno", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, 39-70.
- INFANTE, María Teresa, "Origen Histórico del Sistema", *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 17-24.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, *Ley del seguro social*, México, 1996.
- MYERS, Robert J., "Privatización en Chile del Sistema de Seguridad Social", *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, 17-38
- STARCK, Nicolás, "La Propuesta Chilena", *Evolución Actual de los Regímenes de pensiones*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México, 1994, pp. 120-123.
- RIVERO MOYA, Ricardo, Afores: planeando el futuro desde un vago presente", *Revista Economía*, No. 261, México, Abril, 2002, p. 37.
- SALES SARRAPY, Carlos. Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez Amezcua, "La reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano", *La Reforma a la seguridad social en México*, Gaceta de Economía, ITAM, 1997, Año, 2 núm. 4. pp. 11-62.
- SERQUEIRA ABARCA, Francisco, "Una Visión sobre el desarrollo Legal", *Quince años después/ Una mirada al Sistema Privado de Pensiones*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1995, pp. 47-71.