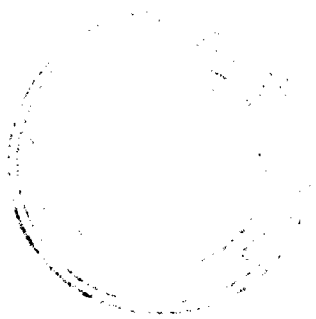


SISTEMA DE PENSIONES
EN AMERICA LATINA





Sistema de Pensiones en América Latina



Diagnóstico y alternativas de reforma

Volumen 2

**BOLIVIA
BRASIL
COLOMBIA
GUATEMALA
MEXICO**

editores:

Andras Uthoff

Raquel Szalachman

**Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Los puntos de vista expresados en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones a las que están vinculados.

Colección Estudios Políticos y Sociales

Inscripción N° 86.506 - 1ra. edición

I.S.B.N. : 956-7097-02-X

© S.R.V. Impresos S.A., Tocornal 2052, Santiago, Chile.

Impreso en Chile / Printed in Chile

Diagramación: Patricio Velasco García

Impresión: S.R.V. Impresos S.A. - Fono 556 57 96

Santiago, Marzo de 1992

PROLOGO

Los sistemas tradicionales de pensiones en muchos países de América Latina y el Caribe adolecen de serias deficiencias y limitaciones. Estas últimas se han traducido en bajas coberturas, escasa relación entre cotizaciones o aportes y beneficios o pensiones, y situaciones financieras y actuariales críticas. Sin embargo, las reformas para superar estas deficiencias también están sujetas a importantes interrogantes. El desafío estriba en diseñar sistemas de pensiones que puedan desempeñar adecuadamente varias funciones en el marco de políticas orientadas al crecimiento con equidad.

Los nuevos sistemas de pensiones han de asegurar una cobertura sustancialmente superior a la histórica cubriendo amplios sectores de la población que han estado marginados de la seguridad social, y proporcionar pensiones dignas cuando los trabajadores lleguen a la edad de retiro. En el cumplimiento de estos objetivos, los nuevos sistemas deben adoptar un predicamento de política respecto de la relación entre las cotizaciones previsionales, o ahorros realizados por los trabajadores durante su vida activa, y sus respectivas pensiones una vez que se retiran de la fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, debido a las limitadas fuentes de fondos de largo plazo para la formación de capital en los países de la región, es importante canalizar los ahorros previsionales hacia el financiamiento de proyectos de inversión socialmente rentables.

Se comprende entonces la importancia que la CEPAL ha asignado al análisis de los factores que influyen en el diseño y en los resultados de los sistemas de pensiones. Desde 1990 a la fecha, se han llevado a cabo diversos estudios de caso sobre esta materia, en el marco del Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas financieras para el desarrollo". En 1991 se publicaron los primeros dos volúmenes que recogieron las experiencias de Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela, el primero, y la experiencia de Cnile con el régimen de capitalización individual puesto en marcha en 1981, el segundo.

Presentamos ahora este nuevo volumen, con trabajos sobre los sistemas de pensiones de Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y México. En el curso de 1993 culminará esta serie de estudios con la publicación de un libro dedicado al diagnóstico y la reforma al régimen de pensiones de Argentina, y otro con los casos de El Salvador, Honduras, Jamaica, Paraguay y Trinidad & Tobago.

Raquel Szalachman estuvo a cargo de las diversas etapas relacionadas con la preparación de este libro. La revisión editorial estuvo a cargo de Raúl Gutiérrez.

Günther Held
Coordinador

**INDICE
GENERAL**

INDICE GENERAL

INTRODUCCION	13
EL SISTEMA DE PENSIONES EN BOLIVIA	27
INTRODUCCION	31
I. ANTECEDENTES HISTORICOS	32
II. ANALISIS DEL SISTEMA VIGENTE	34
III. PROBLEMAS	45
IV. PROPUESTAS DE REFORMA	52
BIBLIOGRAFIA	64
ANEXO	67
FONDOS DE PENSIONES EN EL BRASIL	111
INTRODUCCION	115
I. LA PREVISION SOCIAL	116
II. PREVISION PRIVADA COMPLEMENTARIA	121
III. UN MODELO FORMAL	129
IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES	135
BIBLIOGRAFIA	139
UN SISTEMA PENSIONAL DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL PARA COLOMBIA	141
INTRODUCCION	145
I. EL SISTEMA IMPERANTE	145
II. LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL	156
III. DEBATE Y MODIFICACIONES EN CURSO	163
ESTADO ACTUAL, PROBLEMAS FINANCIEROS Y PERSPECTIVAS DE LOS FONDOS DE PREVISION SOCIAL EN GUATEMALA	167
INTRODUCCION	171
I. EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA	173
II. CARACTERISTICAS DE LOS PRINCIPALES FONDOS DE PREVISION	178
III. FONDOS PREVISIONALES Y POLITICA SOCIAL	187
IV. FONDOS PREVISIONALES Y MERCADOS FINANCIEROS	192
V. PROPUESTA DE REFORMA	197
VI. CONCLUSIONES	201
ANEXO	205

EL SISTEMA MEXICANO DE PENSIONES	213
INTRODUCCION	217
I. SISTEMA MEXICANO DE PENSIONES	218
II. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)	226
III. MECANISMOS COMPLEMENTARIOS DE LOS REGIMENES DE PENSIONES	248
IV. PERSPECTIVAS	251
BIBLIOGRAFIA	253
APENDICES	257
 NOTA DE LOS AUTORES	 287

INTRODUCCION

Andras Uthoff
Raquel Szalachman

NUEVAS REFLEXIONES EN TORNO DE LAS REFORMAS AL SISTEMA DE PENSIONES Y AHORRO INSTITUCIONAL EN AMERICA LATINA

Pocas políticas provocan mayores repercusiones de mediano y largo plazo que las concernientes al funcionamiento de los sistemas de pensiones. Las intensas controversias que suscitan las propuestas de reforma o los nuevos esquemas implantados en la última década obedecen en cierta medida a razones ideológicas, pero principalmente al hecho de que las reformas en favor de un sistema de pensiones sustentable por sí solo, eficiente y al mismo tiempo equitativo es parte de la transformación estructural en que están empeñados, no sin costos, errores y dificultades, la mayoría de los países de la región.

En materia de eficiencia, los sistemas de pensiones tienen que satisfacer requisitos que exceden por amplio margen las seguridades de entrega de una pensión satisfactoria a los actuales cotizantes para cuando pasen ellos a retiro. Se les pide ahora que sean capaces de contribuir al ahorro nacional y de fortalecer los mercados de capitales para movilizar los recursos hacia objetivos que resulten beneficiosos para el desarrollo nacional, en países en los que tradicionalmente el proceso de ahorro e inversión ha acusado agudas precariedades.

Pero la necesidad de que el crecimiento económico lleve aparejado dosis cada vez mayores de equidad torna imperioso además que los sistemas de pensiones acojan y entreguen beneficios no sólo a los que tienen alguna capacidad de ahorro, sino también proporcionen una cobertura si-

quiera mínima a los grupos más pobres, que por tanto tiempo estuvieron marginados de toda protección.

Queda así de manifiesto que se están formulando a los sistemas de pensiones exigencias muy superiores a las invocadas al crearlos, durante la primera mitad del siglo, y que consistían, y se agotaban, en servir de mecanismo de ahorro para el financiamiento de las pensiones de los trabajadores en general. La crisis de los esquemas tradicionales es atribuible no sólo al desfinanciamiento actuarial en que incurrieron, sino también a su incapacidad para hacer frente a los nuevos desafíos.

En una época en que muchos propician la retirada del Estado desde los diversos frentes de la vida económica y social en que se halla fuertemente involucrado, no es ocioso exponer las razones que hacen imprescindible que dicho agente mantenga una elevada responsabilidad en el sistema de pensiones, por muy de fondo que sean las transformaciones que se introduzcan al esquema vigente.

De partida, todo sistema de pensiones se funda en el reconocimiento de que el mercado es incapaz de proveer señales e incentivos adecuados para que las personas y familias ahorren durante su vida activa un porcentaje suficiente como para sustentarse durante su vejez, sin transformarse en una carga para el resto. Ante esta incapacidad del mercado y la conducta miope que manifiesta el grueso de las personas, en cuanto a concentrarse en exceso sobre el consumo presente, es preciso que el Estado intervenga para imponer el ahorro forzoso. Téngase en cuenta además que la vejez es apenas uno de los riesgos, si bien se trata del más inevitable, a que están sometidos los trabajadores, al que se debe agregar, entre otros, el de la cesantía, que se torna más frecuente en un mundo cada vez más competitivo y en el que las empresas están sometidas a constantes ajustes internos. Resulta comprensible entonces que el Estado, el agente que instaura esa obligación y se encarga de hacerla cumplir, asuma un rol determinante en el diseño, estabilidad, solvencia y organización del sistema.

Este encara la difícil tarea de conjugar tres grandes principios, que en la práctica aparecen a menudo en pugna. El primero de ellos tiene que ver con la equidad, vale decir la búsqueda de un sano equilibrio entre los recursos necesarios para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las personas en edad de pensionarse y aquellos que pueden proveer las per-

sonas en edades activas (contribuyentes con impuestos/contribuciones a la nómina salarial) y/o el Estado (contribuyente a través de impuestos generales). La vigencia de este principio supone la instauración de mecanismos de solidaridad entre quienes están en condiciones de ahorrar para su vejez, ya sea en forma intergeneracional (sistemas de reparto) o intrageneracional (sistemas de capitalización). También existe la alternativa de recurrir a mecanismos de subsidiariedad, de modo que el Estado asegure pensiones de cierto monto mínimo a las personas cuya capacidad de ahorro durante su vida activa sea muy exigua.

De otro lado, el sistema debe ser financiera y actuarialmente sano, requisito indispensable para su solvencia, lo que supone la búsqueda de un equilibrio intertemporal entre ingresos (las contribuciones, subsidios y retornos de las inversiones) y gastos (pensiones y otros beneficios), así como una eficiente asignación de los fondos.

Por último, es preciso respetar los derechos de propiedad de los actuales titulares, lo que a menudo impone severas restricciones a los intentos de modificaciones, aun cuando éstas sean inobjetables desde el punto de vista técnico o social.

El análisis de la evolución histórica de los sistemas de seguridad social comprueba que nuestros países han tendido decididamente a incrementar la cobertura de riesgos y poblacional, con el laudable propósito de contribuir a la equidad. En este esfuerzo han incurrido, sin embargo, en graves problemas de insolvencia y oscurecido los vínculos entre los derechos y las obligaciones de los contribuyentes. El problema radica en establecer si la equidad debe buscarse a través de la solidaridad sólo entre los contribuyentes o, además, entre los contribuyentes y aquellos que están al margen del sistema. En este último caso cabe preguntarse si las políticas distributivas que se impulsan a través de la seguridad social han de financiarse exclusivamente con cargo a impuestos a las planillas de sueldo o con cargo a otros impuestos más generales. La solución teórica pasa por individualizar los diferentes programas del sistema de seguridad social y explorar la viabilidad y conveniencia de sus reformas por separado.

Aunque los opositores a las reformas a los sistemas tradicionales de pensiones, en principio de reparto, han invocado a menudo argumentos de equidad, existe evidencia abrumadora en cuanto a que aquellos han tendido a profundizar la discriminación y las desigualdades. En efecto, ta-

les sistemas han favorecido principalmente a los trabajadores de estratos modernos de la economía y a los que cuentan con poder de presión, marginando, en cambio, a los más pobres.

Para contribuir a una mayor equidad, es sin duda indispensable que los sistemas amplíen el porcentaje de población que goza de cobertura. Pero deben hacerlo sin descuido de la solvencia, ya que en caso contrario el sistema pierde viabilidad y a la postre se torna inoperante.

El problema de fondo radica en los recursos que se está dispuesto a movilizar para atender las necesidades de la población que no está en condiciones de contribuir al financiamiento del sistema. Cuando tales recursos son insuficientes para ampliar la cobertura bajo la estructura de costos existente, entonces el objetivo de la equidad se torna no viable o se logra a expensas de la calidad de los beneficios otorgados, que ha sido en la práctica el expediente más utilizado. En el caso concreto del financiamiento de las pensiones, la solución supone dilucidar quiénes las financian, quiénes se benefician con ellas y quiénes las necesitan. Sólo cuando se hace claridad al respecto es posible dilucidar el conflicto entre el principio de equidad y aquel de solvencia que se plantea en el diseño de los sistemas de pensiones.

Los programas de pensiones que involucran gastos de largo plazo admiten diferentes modalidades de financiamiento: capitalización completa (prima media uniforme), capitalización parcial (prima media escalonada) y reparto. El primero mantiene el equilibrio por tiempo indefinido, sobre la base de una prima fija que se calcula actuariamente proyectando las obligaciones futuras. El segundo régimen mantiene el equilibrio por períodos más cortos, estableciendo un prima dentro de cada período, y elevándola en períodos sucesivos. En el esquema de reparto el equilibrio se procura en términos anuales, lo que exige ajustes más frecuentes de las contribuciones.

Si bien se pueden utilizar cualquiera de los tres métodos anteriores, en la medida que descansan en regímenes de capitalización con prima fija deben evitar aumentos de las prestaciones sin el ajuste consiguiente de las contribuciones; exigir pagos totales y puntuales de los ingresos programados; invertir los fondos de reserva con eficiencia y realizar balances actuariales periódicos.

Se trata de requisitos bastante obvios, pero que la mayoría de los países no han podido cumplir debido a la incapacidad de los legisladores para resistir tentaciones electoralistas; a la presencia de mecanismos que han estimulado evasión y, en especial respecto a los aportes que les correspondía hacer al Estado en cuanto a empleador; a la mora prolongada y masiva; y, por último, al desempeño negativo de la inversión, factores todos que han erosionado sustancialmente los ingresos proyectados. Cabría mencionar también los cambios no previstos en materia demográfica, en especial los aumentos de la esperanza de vida de los pensionados, sin que se haya elevado, empero, la edad de jubilación.

En términos del principio de propiedad, el dilema está en precisar los derechos y obligaciones de los participantes en el sistema. Los derechos pueden definirse en relación a las prestaciones a que tiene acceso el participante o a la propiedad sobre los fondos acumulados.

Cuando los objetivos para los cuales se ha creado el sistema y los derechos de los participantes no se definen con precisión, entonces la administración de los fondos se hace difusa y se dificulta la posibilidad de evitar que los fondos acumulados se desvíen hacia otros propósitos. Finalmente, si esta tendencia se lleva a un extremo, ocurre que la mayoría de los sistemas terminan operando sobre el régimen de reparto.

Elementos para la reforma

El examen de la situación y perspectivas de los sistemas de fondos de pensiones en América Latina pone de relieve en primer término la conveniencia de distinguir entre los programas de pensiones y otros programas de seguridad social, como los de salud, maternidad, cesantía, asignaciones familiares, accidentes. Este distinguo es indispensable para precisar los objetivos, régimen de financiamiento y administración del programa de pensiones, cuyo objetivo ha de limitarse exclusivamente a la entrega de pensiones de invalidez, vejez y muerte.

Una segunda gran conclusión señala que, con el objetivo de asociar las pensiones otorgadas por el sistema con los atributos que los participantes deben adquirir para hacerse acreedores a ellas, es preciso homogenizar los múltiples sistemas existentes. Los atributos pueden responder a los esfuerzos de ahorro que han realizado (contribuciones) o al grado

de insatisfacción de sus necesidades básicas.

En tercer lugar, se aprecia la conveniencia de que los sistemas definan los mecanismos de solidaridad, con su correspondiente financiamiento, sobre cuya base se procurará la materialización de los objetivos de equidad. Entre los participantes del sistema el criterio fundamental ha de ser el equilibrio entre el esfuerzo realizado y las pensiones recibidas. Para llevar este principio a la práctica, se requiere medir el esfuerzo desplegado a lo largo de toda la vida activa, y no sólo durante los años previos al retiro. Para aquellos que con su esfuerzo no pueden alcanzar una pensión mínima, el sistema ha de contemplar mecanismos de solidaridad y su fuente de financiamiento, pudiendo esta última consistir en contribuciones de los propios trabajadores, aportes de los empleadores, subsidios estatales y rendimientos de las inversiones. Para la atención de las necesidades de grupos marginados de los sistemas, en un contexto de profundización democrática, en el que se privilegie el avance hacia dosis crecientes de equidad, parece indispensable que el Estado otorgue pensiones asistenciales mínimas, financiadas con cargo al presupuesto fiscal.

Los sistemas deben precisar su régimen de financiamiento y realizar ejercicios actuariales conformes a las exigencias propias de cada uno. En el sistema de reparto, los ajustes de cotizaciones y prestaciones deben guardar relación con el efecto que sobre la solvencia del sistema tengan los cambios demográficos, el ciclo económico y las variaciones en los niveles de empleo y salarios. En los sistemas de capitalización, es preciso velar además por la adecuada inversión de los fondos acumulados. A la luz de tales antecedentes el Estado ha de procurar la adecuada regulación y supervisión de la administración de los fondos de pensiones con el objeto de evitar evasión, mora, subdeclaraciones, sobreprestaciones y otros vicios que hagan que el sistema fracase por razones ajenas a su diseño.

En quinto lugar, los sistemas deben definir la naturaleza de las cotizaciones y de las prestaciones. Es preciso distinguir si las cotizaciones constituyen una forma de ahorro forzoso sobre el cual el individuo tiene derechos de propiedad, o si las mismas constituyen impuestos que le asignan al trabajador derechos como ciudadano una vez que satisfaga los atributos que lo hagan acreedor de una pensión por invalidez, vejez o de una pensión para sus familiares en caso de muerte. Estos derechos y obligaciones deben quedar claramente definidos, por cuanto a partir de ellos

se facilitará el diseño de mecanismos de regulación y supervisión por parte del Estado y de los participantes, sobre la administración, solvencia y eficiencia de los sistemas.

De este análisis fluye que los sistemas no son inherentemente buenos o malos por el simple hecho de perseguir distintos objetivos, basarse en diferentes regímenes de financiamiento o descansar en la propiedad común o individual de los fondos. Es posible diseñar sistemas perfectamente coherentes con sus objetivos, financieramente solventes y respetuosos de los derechos de sus participantes. El origen del problema estriba en que sucesivos cambios de los objetivos, en los regímenes de financiamiento y en las prestaciones (derechos) no han ido acompañados de las modificaciones correlativas en las contribuciones (obligaciones) de los participantes. La carencia de correcciones coherentes entre sí para preservar la solvencia financiera y actuarial del sistema está en la base de las crisis en que han sumido muchos de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe.

Las reformas posibles son numerosas y reflejan las distintas prioridades que se asignan a los objetivos del sistema así como las peculiaridades sociodemográficas y económicas de cada país. Reformas parciales, que eliminan los vicios del pasado, permitirían que continuaran en operaciones los sistemas basados en el reparto. Ello exigiría la realización de ejercicios actuariales periódicos, con el objeto de introducir los ajustes pertinentes de las prestaciones y las cotizaciones; fiscalizar mejor la recaudación de las contribuciones; crear mecanismos para reducir la evasión, la mora y las deudas con el sistema; revisar los criterios utilizados para definir los beneficios de antemano; ampliar la cobertura poblacional del sistema mediante incentivos atractivos para quienes tienen capacidad de ahorro; distinguir los mecanismos de solidaridad y la fuente de financiamiento para el otorgamiento de pensiones asistenciales.

La experiencia chilena, objeto de gran interés e intensos debates, deja de manifiesto que para una eventual sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización individual entrañan las condiciones de carácter agregado; estabilidad macroeconómica; desarrollo de instrumentos financieros (mercado de capitales); estricta supervisión y regulación de la administración e inversión de los fondos acumulados; holgura fiscal para asumir el déficit ocasionado por la interrupción del sistema de reparto.

La transición redefine el papel solidario que se atribuye al sistema, el que pasa a descansar en la subsidiariedad del Estado para cumplir con los requisitos de las pensiones mínimas. Redefine también la rentabilidad del sistema, la que pasa a depender en forma exclusiva de la capitalización de los fondos acumulados. Finalmente, redefine los beneficios, los cuales se hacen función de las contribuciones realizadas y de su capitalización. Las interrogantes que deja pendientes la experiencia chilena dicen relación con la cobertura poblacional, que sigue siendo limitada; la morosidad con que se recaudan las cotizaciones, la que continúa siendo considerable; los costos relativamente elevados de la administración del sistema; y la forma de hacer que el participante esté cabalmente informado de sus derechos y obligaciones en relación al sistema.

El hecho de que en todas las experiencias de la región coexistan sectores protegidos por los sistemas de seguridad social y amplios segmentos totalmente desprotegidos deja en evidencia la necesidad de instaurar pensiones asistenciales de gracia, a través del diseño de sistemas mixtos. Parece aconsejable en tal sentido instaurar una contribución obligatoria con carácter de impuesto, destinada a financiar la entrega de un beneficio previsional básico al conjunto de la población. Al nivel de cada participante, su pensión universal se complementaría con un sistema voluntario de capitalización, orientado a conceder beneficios adicionales de acuerdo a la cuantía de los aportes individuales. Ello permitiría conciliar los principios de equidad, por un lado, y de correspondencia entre la magnitud objetiva del esfuerzo individual y el monto de los beneficios, del otro.

Breve reseña de estudios

En su trabajo "El sistema de pensiones en Bolivia", Marcelo Mercado intenta establecer la viabilidad económica, financiera y social del régimen imperante en ese país, esquemas que funge como de reparto simple, concluyendo que éste se encuentra al borde del colapso. El sustancial incremento de los aportes en los últimos años permitió atenuar el déficit, pero no eliminarlo. De no introducirse modificaciones sustanciales, esta brecha provocará un desequilibrio fiscal de envergadura, poniendo en peligro la estabilidad macroeconómica alcanzada por el país.

Ello sugiere la conveniencia de instaurar un esquema de capitalización individual. Pero si bien éste podría no sólo superar el problema financiero del sistema de pensiones, sino también incentivar el ahorro y fortalecer el mercado de capitales, dejaría probablemente sin solución el grave problema que plantea su escasa cobertura. Es difícil que los sectores rurales y los informales, que representan sobre el 85% de la fuerza de trabajo, vayan a incorporarse a un esquema de capitalización individual.

El autor se inclina por la fórmula que asegure una renta mínima al conjunto de la población de edad avanzada, beneficio que se financiaría con cargo en lo fundamental a un incremento del IVA. Adicionalmente aboga por un conjunto de reformas de carácter institucional orientadas a mejorar los sistemas de información, administración, coordinación y mejora de la capacitación de los recursos humanos del sistema.

Por su parte, José Marcio Camargo examina en "Fondos de pensiones en Brasil" la posibilidad de privatizar el conjunto del sistema previsional de ese país. En rigor, coexisten en Brasil dos subsistemas. Por un lado está la previsión social dirigida por el Estado y financiada por trabajadores, empresarios y Gobierno, esquema en el que las cotizaciones son obligatorias y se calculan en función de los salarios, la planilla de sueldos y/o el volumen de ventas que efectúan las empresas. Estas últimas descuentan directamente a los asalariados las contribuciones, las que son entregadas al Instituto Nacional de Seguro Social.

Una segunda fuente la constituyen las contribuciones voluntarias, que corresponden a trabajadores contratados en forma autónoma y a los que laboran por cuenta propia. La previsión privada es un sistema complementario a la de carácter social y las cotizaciones son voluntarias. Está a cargo de sociedades abiertas o cerradas y sus recursos provienen en el primer caso directamente de las contribuciones voluntarias de los participantes. Y en el de las sociedades cerradas, de los trabajadores y empresas involucradas.

El autor desarrolla un modelo con el propósito de efectuar un análisis de estática comparativa de los problemas de las dos modalidades previsionales que coexisten en Brasil.

En Colombia el Gobierno se ha propuesto iniciar un proceso de sustitución gradual del sistema pensional vigente, cuyo ámbito se iría redu-

ciendo en forma paulatina en favor de uno de capitalización individual. Ulpiano Ayala describe el esquema imperante; reseña los motivos que condujeron a la formulación del proyecto que está siendo tramitado por el Congreso de la República; explicita los elementos de diseño del modelo alternativo y los mecanismos contemplados para llevar a cabo la transición; y expone las consecuencias esperadas de la reforma.

El autor recoge asimismo las reacciones y controversias que este proyecto ha suscitado, así como los cambios propuestos para modificarlo sin alterar sus elementos esenciales. Señala que según encuestas de opinión alrededor del 70% de los asalariados del sector privado se manifiesta partidario del nuevo sistema, cifra que sube a 74% entre los funcionarios públicos. La modificación que ha suscitado mayor controversia entre los trabajadores es el aumento de la edad requerida para obtener la pensión de vejez.

En "Estado actual, problemas financieros y perspectivas de fondos de previsión social en Guatemala", Jorge González del Valle destaca que al cabo de más de cuatro décadas de azarosa vida, el Instituto de Seguridad Social continúa siendo el pivote del sistema en ese país centroamericano, pese a que desde la década de 1970 se hallan en operaciones fondos y mecanismos privados de pensiones y servicios de salud.

Señala González que el Instituto se debate en la actualidad entre el imperativo de ampliar su actuación para paliar los alarmantes índices de pobreza y, de otro lado, la necesidad imprescindible de frenar la progresiva descapitalización que le afecta, atribuible en lo fundamental a la excesiva acumulación de adeudos del Estado.

Las reservas patrimoniales del Instituto y de otros fondos previsionales no está generando una oferta suficiente para capitalizar las pensiones ni existe un mercado financiero que permita diversificar las opciones de inversión. No obstante, apunta el autor, en la medida que el Instituto logre rehabilitar su situación financiera, para lo cual sugiere algunas fórmulas, las reservas del conjunto de los fondos previsionales podrían ampliarse para tornar viable cualquier proyecto de capitalización, sea éste público o privado.

Finalmente, Carlos Soto Pérez examina los pasos que se han dado para que el Instituto Mexicano del Seguro Social siga siendo el pilar del sistema de ese país, hecho que dejaría poco espacio para la introducción

de regímenes complementarios o sustitutivos.

El fomento del ahorro interno puede lograrse estimulando el crecimiento de los planes de beneficios complementarios. Ello pone de manifiesto la conveniencia de un sistema mixto; colectivo y solidario por un lado; privado y competitivo, por el otro. En este contexto, cabría la posibilidad de introducir un esquema de ahorro obligatorio, basado en cuentas individuales independientes.

El autor sostiene que no resulta aconsejable efectuar los cambios en forma acelerada y postula que el equilibrio financiero debe procurarse por etapas, cada una de las cuales debe ser de duración razonable. En lo tocante a las perspectivas del sistema mexicano, formula recomendaciones para limitar la concesión de beneficios, que en muchos casos resultan excesivamente generosos y, por ende, de elevado costo.

**EL SISTEMA DE PENSIONES
EN BOLIVIA**

Marcelo Mercado Lora
Consultor

CONTENIDO

INTRODUCCION	31
I. ANTECEDENTES HISTORICOS	32
II. ANALISIS DEL SISTEMA VIGENTE	34
1. Análisis socioeconómico	34
2. Análisis administrativo-legal	35
a) Aspectos legales	36
b) Aspectos administrativos	38
3. Análisis estadístico	39
4. Análisis financiero	42
III. PROBLEMAS	45
1. Equidad	45
a) Cobertura	45
b) Aportes	47
c) Beneficios	47
2. Eficiencia	48
a) Administración	48
b) Financiamiento	50
c) Evasión	51
d) Corrupción	52
IV. PROPUESTAS DE REFORMA	52
1. Consideraciones generales	53
2. Proyección del actual sistema	53
3. Capitalización individual	55
a) Proyección	55
b) Incidencia sobre el bienestar de las personas	57
c) Incidencia macroeconómica	58
4. Un enfoque alternativo	60
a) Medidas de corto plazo	60
b) Universalización del sistema	61
c) Medidas de carácter institucional	63
BIBLIOGRAFIA	64
ANEXO	67

INTRODUCCION

La seguridad social tiene como objetivo garantizar el derecho humano a la salud, los medios para la subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. En este sentido, se constituye en uno de los principales elementos de cualquier política macrosocial, la cual permite reproducir o mejorar las condiciones de vida de una sociedad, tanto en el corto como en el largo plazo.

En este trabajo se analizan las prestaciones de largo plazo provistas por los fondos de pensiones del sistema de seguridad social boliviano. El trabajo busca determinar la viabilidad económica y social del mismo, para lo cual estudia no sólo su situación financiera, sino además aspectos administrativos, legales y sociales que lo condicionan significativamente.

De manera particular, uno de los objetivos fundamentales del trabajo, es determinar la viabilidad financiera del actual régimen de pensiones *vis a vis* un sistema de capitalización individual. Se analizan en este marco los efectos positivos que este último sistema puede generar sobre el ahorro y el desarrollo del mercado de capitales. Sin embargo, se constata que carece de capacidad para extender sus beneficios a los amplios sectores actualmente marginados, en gran medida trabajadores de los sectores informal y rural.

El carácter minoritario de la cobertura del sistema de pensiones atenta contra el principio de solidaridad inherente a todo esquema de seguridad social, pudiendo constituirse en un problema tanto o más grave que la virtual quiebra financiera del esquema vigente. Por lo tanto, cualquier propuesta de reforma debe contener elementos que aseguren tanto la sol-

vencia financiera del sistema, así como la solidaridad del mismo con la sociedad en su conjunto.

A fin de cubrir todos los aspectos requeridos para el análisis de los anteriores puntos, el trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero describe los principales antecedentes históricos de la seguridad social boliviana, poniendo el acento en la evolución del sistema de pensiones, lo que permite situar en un contexto histórico los distintos problemas que ha enfrentado este régimen. En el capítulo segundo se lleva a cabo un exhaustivo diagnóstico del actual sistema, a partir de un análisis de su entorno socio-económico y administrativo-legal. El capítulo tercero describe la problemática del actual sistema, susceptible de ser resumida en problemas de equidad y de eficiencia. El capítulo siguiente postula alguno de los elementos que deben incluirse en cualquier intento de reforma, suministra proyecciones del actual régimen y entrega dos propuestas alternativas. Al final del trabajo se presenta la bibliografía.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS

El examen de los antecedentes históricos y legales del régimen de largo plazo de la seguridad social en Bolivia permite identificar cuatro grandes etapas. La primera abarca el período anterior a 1956, año en que se dicta el Código de la seguridad social; la segunda llega hasta 1972, en que se racionaliza la seguridad social; la tercera cubre desde 1973, cuando se funda el IBSS hasta 1987, año en que se dicta la Ley 924. La cuarta etapa abarca desde entonces hasta el presente.

Las primeras disposiciones legales jubilatorias de protección favorecieron a ciertos empleados en los sectores de educación, fuerzas armadas y comunicaciones. Con posterioridad se produce un intenso movimiento intelectual para mejorar la condición social de los individuos y trabajadores, a través de las siguientes disposiciones: Ley sobre Accidentes de Trabajo; leyes y decretos supremos sobre la institucionalización del Ahorro Obrero Obligatorio; Ley General del Trabajo; Régimen de Jubilaciones, Pensiones y Montepíos; e implantación del Seguro Social Obligatorio a cargo de la Caja Nacional de Seguridad Social (CNSS), creada para tal efecto. Las controversias pasan a ser resueltas por lo que suele denominarse la

teoría de la responsabilidad contractual, que viene a sustituir la teoría de la culpa, contemplada en la legislación civil precedente.

La segunda etapa se inicia en diciembre de 1956 con la promulgación del Código de Seguridad Social, que pretendió conciliar los dictados de la doctrina y las necesidades sociales, en el marco de un financiamiento adecuado, aspectos que no habían estado presentes en los instrumentos legales anteriores. El campo de aplicación de este código se extiende a los nacionales o extranjeros de uno u otro sexo que trabajan en territorio boliviano. Las prestaciones del seguro social obligatorio se refieren a los seguros de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez y muerte.

La tercera etapa se inicia en 1972, con la promulgación del Decreto Ley de Racionalización de la Seguridad Social. El relativo fracaso de la seguridad social y de su principal ente gestor, la CNSS, había llevado al surgimiento de distintas cajas y fondos complementarios, con el propósito de elevar los bajos niveles de las rentas establecidas por el respectivo código. Sin embargo, la aparición de estos fondos trajo aparejada una dispersión del sistema.

La creación del Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS) en 1973 permitió aplicar el principio de pluralidad coordinada y ejercer una tución técnica y administrativa sobre los distintos entes y recursos de la seguridad social.

La cuarta etapa se inicia con la promulgación de la Ley 924, que pretende superar falencias evidenciadas por el sistema. Estas fallas se refieren a la proliferación de entidades gestoras de la seguridad social, lo que en varios casos atenta contra la ley de los grandes números y la unidad de gestión; la heterogeneidad de las cotizaciones y prestaciones, además de la puesta en vigencia de impuestos indirectos específicos (recursos destinados) para sostener a determinados sectores; el debilitamiento técnico y normativo del IBSS; y, por último, el virtual quiebre financiero del sistema.

La Ley 924 pretendió resolver al menos algunos de estos problemas a partir de una separación administrativa entre los seguros de corto y de largo plazo. El éxito sólo parcial de este empeño obligó a la promulgación de medidas adicionales, las que son detalladas en el siguiente capítulo.

II. ANALISIS DEL SISTEMA VIGENTE

El examen del entorno socioeconómico y administrativo-legal y de aspectos de orden estadístico y financiero deja de manifiesto las principales características del sistema de pensiones vigente en Bolivia.

1. Análisis socioeconómico

Los cambios estructurales que la sociedad boliviana acometió durante la década de los ochenta repercutieron intensamente sobre el régimen de seguridad social de largo plazo. Tales cambios estuvieron asociados a la severidad de la crisis económica experimentada durante la primera mitad de la década; al desencadenamiento de importantes choques de oferta en los sectores minero y agropecuario, ramas de gran importancia en la estructura productiva nacional; y a la aplicación, a partir de 1985, de la Nueva Política Económica.

La crisis económica de la primera mitad de la década suscitó tres efectos importantes en el sistema de seguridad social de largo plazo. El proceso hiperinflacionario (alza de 2.72 millones por ciento en el nivel de precios al consumidor entre enero de 1982 y septiembre de 1985) erosionó severamente el poder adquisitivo de rentas y salarios. Quienes se jubilaron antes o durante este proceso sufrieron un grave deterioro de sus ingresos reales, ya que los ajustes en las prestaciones se hacían por sólo el 90% de la erosión experimentada. La magnitud de la pérdida ocasionada por la hiperinflación obligó al Gobierno a crear una categoría especial bonos del Estado, a fin de compensar a los que se jubilaron antes del logro, a fines de 1985, de la estabilización económica.

También la desdolarización decretada en noviembre de 1982 incidió de manera desfavorable sobre los fondos de pensiones. Los depósitos a plazo en moneda extranjera y las obligaciones en moneda nacional otorgadas con cláusula dólar fueron convertidos en pesos bolivianos a un tipo de cambio establecido por la autoridad. La medida provocó una severa descapitalización de los fondos de pensiones que tenían sus reservas en dólares o con mantenimiento de valor, de la cual algunos no han logrado recuperarse. No existen estudios respecto a las pérdidas que ocasionó la desdolarización al sistema de pensiones, pero se estima que ellas habrían

ascendido cuando menos a 20 millones de dólares.

Otra consecuencia de la crisis económica de la primera mitad de la década fue la agudización del fenómeno de la informalidad en Bolivia. Mucha gente se acogió a este sector como medio no sólo de sobrevivencia, sino de resguardo contra la inflación. Dado que la seguridad social en Bolivia se funda en el vínculo laboral, no protege a los sectores informales. La ampliación de éstos, por lo tanto, origina un incremento del universo desprotegido por el sistema.

Repercusiones inmediatas sobre el sistema de pensiones tuvo el colapso del mercado mundial del estaño en octubre de 1985, ya que los ingresos del sector minero dependían en alto grado de la exportación de este producto. El despido masivo de trabajadores mineros provocó un vuelco en la relación entre activos y pasivos en este importante sector.

Las políticas de estabilización y liberalización adoptadas en agosto de 1985 en el marco de la Nueva Política Económica estuvieron acompañadas por medidas de racionalización de las principales empresas públicas (Corporación Minera de Bolivia y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPFB), de parte de la burocracia estatal y del sector fabril privado. El despido de esta enorme masa de asalariados fue otro de los factores que modificaron la relación entre activos y pasivos en estos sectores. Los desplazados que no pudieron reinsertarse en actividades económicas modernas pasaron a presionar sobre el sector informal, el que se vio acrecentado adicionalmente por el incesante éxodo rural/urbano.

No es extraño entonces que casi dos tercios del empleo se concentrara en 1988 en actividades informales, principalmente en los sectores agropecuario, comercio, industria manufacturera y servicios. En consecuencia, apenas 690 mil personas (35% de un universo laboral estimado en dos millones de personas) se hallaban por entonces adscritas a ocupaciones formales, susceptibles de ser cubiertas por el sistema de seguridad social bajo la normativa imperante.

2. Análisis administrativo-legal

Durante los últimos cinco años el sistema boliviano de seguridad social ha experimentado cambios sustanciales en los ámbitos legal y administrativo.

a) *Aspectos legales*

El sistema de pensiones se basa en una legislación frondosa, plagada de excepciones y vacíos, y que es objeto de constantes modificaciones, a lo que se agrega la ausencia de mecanismos eficaces de control del cumplimiento de sus disposiciones.

Entre las medidas de mayor trascendencia adoptadas en el pasado reciente figura la promulgación, en abril de 1987, de la ley 924, en virtud de la cual se separó por completo la administración de los regímenes de corto y largo plazo y se uniformaron los aportes (tasas de cotización) para el sector público como el privado. A partir de la dictación del Decreto Supremo (D.S) reglamentario 21637, la administración separada del régimen de largo plazo de rentas básicas y complementarias quedó por entero en manos de los fondos de pensiones (denominados con anterioridad fondos complementarios).

Para facilitar esta labor, se estableció el Fondo Nacional de Reservas (FONARE), dependiente del IBSS, como un ente compensador y gestor del régimen básico de largo plazo (invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo). El FONARE estaba habilitado además para redistribuir los ingresos de los distintos fondos de pensiones, en función de sus necesidades, atendiendo al principio de solidaridad.

En Bolivia el Estado es uno de los principales empleadores y aporta con un determinado porcentaje a la renta básica. Por consiguiente, gran parte de los recursos financieros destinados a los distintos fondos del sector público pasaron directamente a la tuición del FONARE, con lo que los fondos superavitarios tuvieron que entrar a financiar a los deficitarios. El aporte estatal del 1% se destinó a constituir una reserva para cubrir el déficit de algunos entes gestores.

Sin embargo, algunos fondos de carácter eminentemente privado no se acogieron en la práctica a las nuevas regulaciones. Otros no suministraron al Fondo Nacional toda la información que éste requería para cumplir sus funciones. Cabe destacar que varios fondos de los que recurrieron al FONARE no llegaron a esa situación por encontrarse en desequilibrio actuarial, sino simplemente porque las empresas no cancelaban de manera oportuna sus aportes. En cuanto a los que generaban excedentes en el pago de sus pensiones básicas, se negaron a transferir tales recursos, aduciendo

la oposición de sus afiliados. Esta actitud vulneró el principio de solidaridad y erosionó gravemente el equilibrio financiero del FONARE.

De otro lado, el funcionamiento de este Fondo se hallaba sujeto a distintas trabas de carácter jurídico, administrativo y económico. En primer lugar, no se le otorgó autonomía de gestión ni personería jurídica. Tampoco contaba con mecanismos de control para realizar inspecciones y auditorías a las empresas o instituciones cotizantes. Su inserción dentro el organigrama del IBSS le privaba de atribuciones para contratar personal de manera directa, tener estatutos y elaborar sus propios balances.

Con el propósito de superar estas limitaciones, el DS 22407 creó el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), sucesor del FONARE. Esta nueva entidad, a cargo de la administración integral del régimen básico de pensiones de largo plazo, es descentralizada y cuenta con personería jurídica y autonomía de gestión. Figuran entre sus funciones recaudar y administrar los distintos aportes; afiliar, ampliar y controlar el universo de asegurados; mantener actualizado el registro de empresas, asegurados y beneficiarios de los seguros de largo plazo; calificar y otorgar las rentas de los seguros de largo plazo; determinar actuarialmente el financiamiento y reservas matemáticas de las pensiones básicas; e invertir las reservas de acuerdo a normas establecidas.

La forma en que se ha ido legislando en materia de regulación ha creado diversos problemas al funcionamiento de los entes relacionados con los seguros de largo plazo. Así, por ejemplo, pese a la existencia de la Ley 924, que creó los distintos fondos de pensiones, perduran todavía los denominados seguros integrales, los cuales prestan servicios tanto de corto como de largo plazo. Los distintos fondos de pensiones deberían en la actualidad limitarse al manejo de las rentas complementarias, pero en la práctica muchos de ellos siguen percibiendo cotizaciones y manejando las rentas básicas de sus afiliados.

Los constantes cambios en materia de regulación por parte del Gobierno han creado confusión entre los distintos fondos afiliados, una nómina de los cuales se entrega en el cuadro 5. De manera específica, por ejemplo, no se cuenta con información estadística actualizada y consistente acerca de los afiliados al sistema, monto de los aportes, grado de cobertura, etc. En la práctica, se observa el funcionamiento de un organigrama funcional paralelo a lo establecido por los distintos instrumentos legales,

lo que va en desmedro del sistema en su conjunto. Estos factores han determinado que hasta el presente el FOPEBA no haya cumplido las funciones que le fueron asignadas al crearlo.

A partir del DS reglamentario 22578, de agosto de 1990, el aporte total a la seguridad social alcanza a 23.5% del salario, el cual es financiado de manera tripartita (cuadro 2). De estos fondos, el 10% se destina a los regímenes de corto plazo (salud, maternidad y riesgos profesionales de corto plazo); y otro 13.5%, al régimen de largo plazo (invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo), el cual se divide a su vez en 9% a la renta básica y 4.5% a la renta complementaria¹. Adicionalmente, cada fondo puede elevar los aportes a sus cotizantes para la renta complementaria.

El trabajador aporta en total sólo el 6%; el empleador, el 16%; y el Estado, el 1.5% restante. Esta última contribución es destinada al FOPEBA, que, bajo el principio de solidaridad, asigna los recursos a los fondos deficitarios.

b) *Aspectos administrativos*

El análisis administrativo del actual sistema de pensiones puede ser realizado a partir del diagnóstico de la estructura organizativa del actual régimen; el personal disponible; y la tecnología existente.

La organización del sistema de seguridad social boliviano consta de tres niveles. El primero está conformado por el Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, al que le compete normar toda esta actividad. En el segundo nivel se encuentra el IBSS, encargado de dirigir, planificar, coordinar y supervisar las distintas actividades de las instituciones integrantes del sistema. En el tercer nivel operan las distintas cajas de salud y fondos complementarios, que tienen a su cargo la administración y gestión de los regímenes de corto y largo plazo.

En la práctica, empero, se observa una superposición de funciones que lleva a un escaso respeto de las líneas de mando. Aunque algunos

¹ En virtud de una disposición legal, el Estado exige un aporte mínimo equivalente a 4.5% de la renta complementaria, en circunstancias de que éste debería ser un aporte eminentemente voluntario.

cargos directivos son designados directamente por el Presidente de la República o el Parlamento, sus titulares dependen de funcionarios de línea. Tampoco es adecuada la coordinación entre los Ministerios de Previsión Social y Salud Pública, Trabajo y Desarrollo Laboral, y Finanzas.

Los nombramientos del personal jerárquico están sujetos en general a mayorías políticas circunstanciales, lo que atenta contra la continuidad del quehacer de las instituciones e impide el acceso de personal calificado a las funciones directivas. De otro lado, el predominio de profesionales médicos, actuarios y abogados dentro de la planta de expertos que trabaja en la seguridad social en Bolivia atenta contra la conformación de equipos de trabajo interdisciplinario.

Respecto a la tecnología, no existe una sistematización computacional de los datos que genera el sistema. En el caso de los fondos de pensiones, la tramitación manual de los expedientes de jubilación lleva a menudo a su extravío o a demoras excesivas. Ello dificulta la actualización y sistematización estadísticas, estados financieros, tasas de aportes a los fondos complementarios, etc.

3. Análisis estadístico

En lo tocante a la información del sistema de largo plazo, no existe un sistema estadístico que norme la elaboración de datos por parte de los distintos fondos de pensiones. El IBSS no ejerce una supervisión de campo y considera correcta la información que le proporciona cada ente gestor. Así, a menudo los datos provenientes de dos fuentes distintas (cajas de salud y fondos, por ejemplo) no coinciden.

El notorio retraso con que se publican los datos explica que nuestro análisis deba basarse en datos que corresponden a 1989. Cabe destacar que los cuadros 3 y 4 tienen como fuente primaria a los asegurados de largo plazo a partir de la afiliación de éstos a las cajas de salud, en tanto que la de los cuadros restantes son los propios fondos de pensiones, algunos de los cuales no proveyeron la información adecuada².

² Con el propósito de analizar la serie de tiempo y el corte longitudinal de los datos se toman, sin embargo, ambas fuentes. Esto explica por qué el total de rentistas, por ejemplo, es ligeramente distinto en ambos casos.

Entre los años 1980 y 1989 el número de pensionados aumentó en 60% y el de beneficiarios de estos últimos, en 91%, en marcado contraste con una caída de 9% en el de los asegurados cotizantes al sistema, lo que determinó una baja de 10% en los beneficiarios de este grupo. De esta forma, el universo protegido en 1989 resultó en términos absolutos similar al de 1980 y su importancia respecto de la población total cayó de 24 a 18.4% en 1989, en presencia de un incremento demográfico de 28% durante la década de referencia. La participación relativa de los cotizantes al sistema dentro de la población total cayó en casi 2%, frente a un incremento de 0.3% de los jubilados. El número de cotizantes por pensionado disminuye de manera drástica, de 5.2 personas en 1980 a sólo 3 en 1989, en tanto que el de beneficiarios por rentista sube (de 0.8 a 1).

Estas tendencias no se dan en forma sostenida en el curso de la década. Entre 1980 y 1983 la cobertura de la población protegida sube de 24 a 27%, pero luego baja significativamente, llegando a 18.4% en 1989. El resto de los indicadores descritos exhibe una evolución similar.

Los cuadros 5 y 6 muestran la cobertura de los 22 fondos de pensiones existentes, además de aquella de los seguros integrales y otros. Los datos difieren ligeramente de los utilizados en los cuadros anteriores, ya que su fuente es la información que provee cada uno de los fondos al IBSS.

En 1989, cerca de cuarto millón de personas cotizaba sus rentas de largo plazo a los distintos fondos de pensiones y otros. La población pasiva bordeaba las 98 mil personas; y los beneficiarios de éstas, las 69 mil. En promedio, alrededor de 10 mil personas cotiza a cada fondo, siendo el más grande el del Magisterio Fiscal (aproximadamente 73 mil cotizantes o 29% del total) y el más pequeño el de los Profesionales de la Minería (673 asegurados), lo que significa una relación de 108 a 1. Cabe resaltar que sólo seis fondos se encuentran por arriba de la media.

La significativa diferencia de tamaño entre los distintos fondos de pensiones se refleja en un coeficiente de variación del número de personas por fondo de 1.5. La afiliación del fondo más grande respecto al segundo (de la Administración Pública) es casi el triple. Le siguen en tamaño los fondos Fabril, del Comercio y de la Policía Nacional. La proliferación de fondos explica la considerable heterogeneidad en el tamaño de los mismos y atenta contra la ley de los grandes números.

La composición de los rentistas y sus beneficiarios por fondo es distinta de la de los activos. Esto se debe al hecho de que el Fondo Minero es el que alcanza la mayor participación en ambos casos (33 y 21%, respectivamente), pese a que acoge sólo al 4,4% del total de activos. Así, muestra una relación de apenas 0.3 personas activas por cada pasivo, en circunstancias de que el promedio para el conjunto del sistema de pensiones de largo plazo asciende a 2,5 activos/pasivo³. Otros fondos importantes que están por debajo de esta media y que enfrentan, por tanto, una situación crítica son el Ferroviario (1,2), el de Ramas Anexas (1,2), el de los Trabajadores de YPFB (1,9) y el de Aduanas (1,9).

De acuerdo a estimaciones conservadoras, en el caso boliviano se necesitaría aproximadamente una relación de cinco activos por pasivo para lograr un equilibrio actuarial financiero de largo plazo⁴. En el año de estudio, sólo seis fondos (incluyendo los seguros integrales como uno solo) de los 24 existentes, cumplían ese requisito. A excepción del fondo del Magisterio Fiscal, que aparte de ser el más numeroso acusaba una relación de activos/pasivos igual a 5,1, los otros cinco fondos con altas tasas activos/pasivos atendían, sin embargo, un número pequeño de rentistas, muy por debajo de la media.

En promedio, cada fondo atiende a un poco menos de 4 mil jubilados, los cuales tienen aproximadamente 3 mil beneficiarios. En cuanto a la relación de dependencia, existen en promedio 0,7 beneficiarios por cada rentista. El rango de variación de este indicador no es muy grande, aunque se nota que es ligeramente superior en aquellos fondos que tienen una mayor relación de activos/pasivos.

Otro aspecto interesante lo constituye la distribución de afiliados entre titulares y derecho habientes⁵, tanto por tipo de seguro a largo plazo, así como por tipo de renta. Los cuadros 7 a 12 muestran esta situación para el año 1989.

³ Nótese que esta relación baja de 3 a 2.5, según cual sea la fuente de información que se utilice. Si bien esto erosiona la confiabilidad de la información utilizada, las conclusiones no varían sustancialmente de un caso a otro.

⁴ "El Sistema boliviano de seguridad social: pautas para su reforma", UDAPE, 1988.

⁵ Derecho habiente es el rentista no titular que recibe una pensión, ya sea por muerte o impedimento del titular o cotizante inicial.

En lo tocante a las pensiones básicas, de los casi 98 mil rentistas, 99,4% estaban afiliados a seguros de invalidez, vejez y muerte, y sólo el 0,6% a seguros de riesgos profesionales de largo plazo. Asimismo, se advierte un predominio de los titulares respecto a los derecho-habientes, ya que los primeros tienen una participación de 60% sobre el total. En promedio, por fondo hay 2 437 beneficiarios y 1 490 derecho-habientes, observándose una mayor dispersión en la segunda relación.

Los fondos con mayor número de titulares son el del Magisterio Fiscal (25%), el Minero (22%) y el Fabril (9%). En cuanto a la composición de los derecho-habientes por fondos, es interesante notar que el Minero concentra el 49%, siguiéndole en importancia el fondo Ferroviario y Ramas anexas, con 8%. Esto parece denotar que los afiliados al Minero soportan peores condiciones de vida y salud.

En lo tocante a la renta complementaria, 68 de cada cien recipientes son titulares; los 32 restantes, derecho-habientes. El 62% se ha afiliado para asegurarse por invalidez, vejez y muerte; sólo el 8%, por riesgos profesionales de largo plazo, en contraste con la estructura que exhibe la renta básica. Es interesante notar que de los primeros, 72% de los rentistas son titulares, el triple del porcentaje que se observa en el caso de los segundos.

Respecto a la composición por fondos del seguro complementario, las participaciones más elevadas de los titulares se dan en el del Magisterio Fiscal, el Minero y el Fabril (27, 14 y 11%, respectivamente). En cuanto al número de derecho-habientes por fondo, el Minero y el Ferroviario y Ramas Anexas son los más importantes (37 y 13% del total), distribución semejante a la imperante en el caso de las rentas básicas.

En promedio, cada fondo cuenta con casi tres mil afiliados que cotizan a la renta complementaria, de los cuales dos mil son titulares y el resto, derecho-habientes. La dispersión del número de cotizantes de las rentas complementarias por fondos es menor a la que da en el caso de las rentas básicas.

4. Análisis financiero

El cuadro 13 muestra el flujo financiero del conjunto de los fondos considerados anteriormente para el año 1989, excepto el de la Banca Estatal.

El análisis incluye tanto la parte básica, como la complementaria⁶.

Los ingresos totales de la renta básica alcanzaron en 1989 a Bs. 111 millones, lo que en presencia de egresos por Bs. 132 millones determinó un déficit de Bs. 20,5 millones. Casi dos tercios de los ingresos correspondieron a aportes, la mayor parte patronales; y el restante 34%, a Bonos del Estado por concepto de pagos compensatorios por la hiperinflación. Respecto a los egresos, 69% son prestaciones básicas y 29% Bonos del Estado. Los gastos administrativos significaron apenas 2,1% del total⁷.

Por el contrario, la gestión de los fondos complementarios, cuya principal fuente de ingreso estuvo conformada por los aportes laborales, generó un superávit de casi Bs. 10 millones. Los gastos administrativos representaron el 9% de los ingresos, cifra que parece razonable, ya que ningún ente ajeno a los fondos complementarios administra este tipo de renta.

La conducta financiera de los distintos regímenes, tanto básico como complementario, es muy heterogénea. De los 19 fondos que manejan la renta básica, ocho son deficitarios; y seis, casi todos ellos distintos de los anteriores, se encuentran en esa condición en el caso de los que manejan la renta complementaria.

Los fondos en los que se concentran (64% del total de ingresos) los recursos de la renta básica muestran una situación deficitaria, con excepción del Fabril. Sin embargo, la mayoría de éstos acusa superávit en sus operaciones con las rentas complementarias. Los fondos que acumulan los mayores déficit son el Minero (Bs. 12 millones), el del Magisterio (Bs. 7 millones) y el Ferroviario Red Occidental (Bs. 5 millones).

Las partidas más importantes de los ingresos de los fondos que manejan la renta básica son los aportes patronales (40%), los Bonos del Estado (34%) y los aportes laborales (15%). En cuanto a los egresos, las partidas más importantes son el pago de prestaciones básicas (69%) y los bo-

⁶ Si bien los fondos de la renta básica y los de la complementaria son manejados de manera independiente, a título ilustrativo se incluye en el cuadro 13 la suma de ambos.

⁷ Este bajo porcentaje es atribuible, entre otros motivos, al hecho de que los gastos administrativos de los distintos fondos, tanto de manera separada como agregada, no consideran los gastos administrativos en que incurrió el FONARE.

nos de compensación pagados a los rentistas que se jubilaron antes o después de la hiperinflación (29%).

En lo que se refiere a la conducta financiera de los fondos en el manejo de las rentas complementarias, los de mayor incidencia en el superávit total fueron los de la Policía Nacional (Bs. 8 millones), la Caja Petrolera (Bs. 2 millones) y el Ferroviario Red Occidental (Bs. 2 millones). Las partidas más importantes de los ingresos de este tipo de rentas son los laborales (54%) y los provenientes de otros regímenes (13%). En cuanto a los egresos, el 72% se destina a prestaciones en favor de las rentas complementarias.

La situación financiera de los distintos fondos experimentó un cambio fundamental a partir de 1990, a consecuencias de la promulgación de los DS 22407 y 22555, que elevaron las tasas de aportes para la renta básica. Para evaluar los efectos de esta medida y dado que toda la información analizada corresponde a lo ejecutado el año 1989, hemos efectuado aquí una proyección para 1990, suponiendo que la población cotizante y la rentista siguieron aumentando a igual ritmo que en los cinco años anteriores. Otra medida importante de carácter financiero fue el reajuste de las rentas básicas inferiores al salario mínimo nacional de modo de dejarlas al nivel de este último.

Nuestro análisis lleva a la conclusión de que en 1990 el déficit de la renta básica habría bajado de Bs. 20,5 a 8,1 millones, a precios de 1989, por lo que habría seguido siendo necesaria la intervención del Tesoro General. El superávit de la renta complementaria, a su turno, aparece disminuyendo de Bs. 9,9 a 6,8 millones, como efecto de un mayor incremento de la población rentista frente a la activa cotizante.

Diversos estudios⁸ muestran que en los últimos años el superávit de la gestión de los fondos de pensiones en su conjunto ha financiado las operaciones deficitarias del seguro social a corto plazo (prestaciones de salud, maternidad y riesgos profesionales de corto plazo). El superávit de los fondos complementarios no contribuyó en nada al financiamiento de la brecha de las rentas básicas, pero algunos fondos complementarios de-

⁸ Cabe mencionar entre ellos "El sistema boliviano de seguridad social: pautas para su reforma", UDAPE, 1988.

ficitarios solicitaron el apoyo del FONARE. Esto, sumado a la brecha crónica de las rentas básicas, determinó la desaparición del FONARE y el establecimiento del FOPEBA.

III. PROBLEMAS

Los distintos problemas que afectan al conjunto de la seguridad social boliviana y a los fondos de pensiones en particular tienen que ver en definitiva con dos cuestiones fundamentales, que son la equidad y la eficiencia.

1. Equidad

Los problemas de equidad de la seguridad social a largo plazo están referidos con la cobertura y la distribución de los aportes y beneficios de este sistema.

a) Cobertura

La significación del universo protegido por el sistema⁹ cayó durante los años ochenta del 24 al 18,4% de la población total. El porcentaje de cotizantes disminuyó de poco menos del 6 al 4%, mientras que la participación de los rentistas subía del 1,1 al 1,4%.

Apenas 13 de cada cien ocupados en 1989 estaban afiliados a los fondos de pensiones¹⁰; los restantes 87 estaban marginados de todo sistema de pensiones (cuadro 14). Esta situación obedece principalmente al amplio predominio (65%) de las ocupaciones informales y del empleo ubicado en zonas rurales en las que la seguridad social nunca ha penetrado. Es interesante destacar que las ciudades capitales absorben únicamente el 43% del empleo y que el 57% restante se localiza en las ciudades menores y el área rural. En actividades agropecuarias se ubica el 44% de la población ocupada.

⁹ Incluye a los asegurados cotizantes y sus beneficiarios, así como a los rentistas y sus beneficiarios.

¹⁰ La relación es inferior incluso al 18,4% mencionado anteriormente, debido a que los cotizantes (empleados) tienen beneficiarios.

Apenas el 23% de los ocupados en el conjunto de las ciudades capitales¹¹ se encuentra afiliado a la seguridad social (cuadros 15 y 16). Las coberturas más elevadas se dan en las categorías de profesionales, empleados y gerentes; los ocupados en actividades informales protagonizan la situación inversa (artesanos, servicios personales, etc.).

En términos de ramas de actividad, los sectores de mayor cobertura son los de electricidad/luz/agua, finanzas y seguros, minería y servicios personales; lo contrario sucede con sectores en los que predomina la actividad informal (comercio, agricultura, construcción, etc.).

La desigualdad en materia de cobertura se hace sentir también a nivel geográfico (cuadros 17 a 20). El grueso de los rentistas y sus beneficiarios se concentra en las ciudades de La Paz, Cochabamba, Potosí y Oruro. Cabe destacar el predominio de las poblaciones rentista y beneficiaria en las ciudades pequeñas de los departamentos de Potosí y Santa Cruz, fenómeno atribuible a la presencia de las minas, en el primer caso, y de pozos petrolíferos, en el segundo.

En promedio existen unos 22 mil rentistas y beneficiarios acogidos al sistema de pensiones en cada uno de los departamentos. La dispersión de este universo en términos de localización geográfica y significación dentro de la población total departamental es significativa. Los departamentos con mayores niveles de protección son los de Potosí, Oruro y Cochabamba, con 28, 13 y 9% de la población total. Estas cifras denotan una inequidad a partir de cobertura a nivel geográfico.

La Paz concentra el 40% de los rentistas y beneficiarios, pero sólo el 7% de su población pertenece a estas categorías¹². Por otro lado, pese a que Santa Cruz es la segunda ciudad más populosa del país, sólo el 6% del total de rentistas y beneficiarios pertenece a este departamento.

Se concluye, pues, que no existe una relación directa entre la significación de la población asegurada y la participación de la población departamental dentro de la población total. En el caso de Santa Cruz, la situa-

¹¹ En esta clasificación se incluye El Alto, que no es ciudad capital.

¹² Un indicador más realista sería comparar el número de pensionados con la población masculina mayor de 55 años y femenina menor de 50. La carencia de información etárea confiable por sexo a nivel de las ciudades capitales y departamentos impidió llevar a cabo este ejercicio.

ción es atribuible a que se trata de una ciudad relativamente joven, que desde los años setenta viene recibiendo masivos flujos migratorios desde los departamentos occidentales.

b) *Aportes*

Con la dictación de los DS 21637 y 22407 se uniformaron las tasas entre los distintos fondos, a fin de implantar un régimen de aportes equitativo. Sin embargo, el FONARE ha seguido transfiriendo recursos financieros desde los fondos superavitarios a los deficitarios, en función del principio de solidaridad.

Por otra parte, el FONARE recibía el aporte estatal del 1% sobre la masa salarial, que también lo distribuía entre los fondos deficitarios. La contribución del Gobierno se entregaba, eso sí, sólo a los entes estatales o descentralizados, y no a los privados, pese a que la normativa legal estipula el carácter no discriminatorio de la misma.

Por concepto de estos dos factores, los afiliados a diversos fondos aportaron más en términos relativos que otros, lo que determinó una situación un tanto inequitativa en perjuicio de los entes superavitarios. Asílandose en la vigencia del principio de solidaridad, varios fondos deficitarios actuaron de manera irresponsable, sin prever el futuro, o incurrieron en gastos administrativos excesivos. De los 19 fondos, ocho son deficitarios; los 11 restantes, superavitarios o subsidiadores de los primeros (cuadro 13). La situación no parece haber experimentado mayores cambios tras el establecimiento del FOPEBA.

c) *Beneficios*

A fin de determinar la distribución de los beneficios de las rentas básicas por fondo, en el cuadro 21 se entregan datos acerca de los salarios de los activos cotizantes y de las rentas de los pasivos. De los salarios que se cotizan, el más alto corresponde a los trabajadores de YPFB; el más bajo, al Magisterio Fiscal¹³. La fuerte variabilidad en los ingresos se refleja

¹³ En rigor, los salarios mensuales más altos son los de la banca estatal, pero un deficiente registro estadístico oculta esta realidad.

en que el coeficiente de variación es cercano a 2.

Los fondos que perciben menores rentas son el Minero, el de la Administración Pública y el Municipal; en el otro extremo se ubican los fondos de la Banca Estatal, de los Profesionales de la minería y de los Trabajadores de YPFB.

Mayor aún es la variabilidad de las rentas básicas de los pasivos, ya que la relación entre la máxima y la mínima es de casi siete a uno. Otra forma de medir el grado de inequidad de los beneficios es en términos de la relación entre los salarios de los activos y las rentas que perciben los pasivos en cada uno de los fondos. Mientras más alto este índice, mayor el grado de inequidad. Se tiene así, por ejemplo, que en el caso del Fondo Minero esta relación alcanza a 16 a 1.

Pese a que las rentas complementarias son de carácter voluntario, también se observa inequidad entre los distintos fondos. Los más favorecidos son los de la Aeronáutica Civil y de los Trabajadores afiliados a la Caja Petrolera de Salud, mientras que los más inequitativos son el Minero y el de los Municipales.

2. Eficiencia

Los problemas de eficiencia de los seguros de pensiones de largo plazo del sistema boliviano de seguridad social están ligados a la administración y financiamiento del mismo, así como a la evasión y la corrupción.

a) *Administración*

A diferencia de las cajas de salud, cuya eficiencia es en buena medida asimilable a la calidad de los servicios que proporcionan, los fondos de pensiones otorgan prestaciones en dinero, razón por la cual no existen factores de análisis tan significativos.

Llama la atención, empero, el considerable número de fondos, 22 en total, sin considerar los seguros integrales, que siguen atendiendo tanto la parte de salud como la de pensiones. Además, existe gran heterogeneidad entre ellos, lo que también explica la provisión de servicios de calidades muy distinta para los diversos grupos de afiliados a este tipo de régimen.

La dispersión media en los fondos de pensiones alcanza a 2,6 activos cotizantes por pasivo¹⁴ (cuadro 5), lo que no puede menos que redundar en ineficiencia. Entre el fondo con la mayor relación –el de Aeronáutica Civil, con 13,4 activos por rentista– y aquel con la menor –el Minero, en el que llega a sólo a 0,3 a 1– hay una brecha de 45 a 1. Otros fondos que acusan una elevada relación activos/pasivos son los de Comercio y de la Municipalidad de Santa Cruz, mientras que acusan bajas relaciones el Ferroviario Red Occidental y el de Profesionales de la Minería.

La relación media activos/pasivos es demasiado baja, lo que hace temer la emergencia de graves problemas de iliquidez. Por otro lado, la dispersión del sistema y la baja relación imperante en algunos fondos, como el Minero, denota ya una virtual quiebra de éstos, la que está siendo financiada por el Tesoro General.

En cuanto a los costos administrativos, también se aprecia una gran dispersión entre los distintos fondos (cuadro 13). Acentuada es la diferencia entre los fondos de pensiones básicas y los de las pensiones complementarias. En promedio, 2% de los ingresos del sistema de pensiones básicas¹⁵, excluidos los gastos del FONARE, se destinan a gastos administrativos, relación que sube a 9% en el caso de las rentas complementarias.

La significación de los gastos administrativos respecto de los ingresos totales es más elevada en los fondos Metalúrgico (15%), de Profesionales de la Minería Nacional (12%) y del Comercio (8%). La mencionada significación alcanza niveles exageradamente altos en algunos fondos complementarios: Aduanas, 32%; Administración Pública, 22; Fabril, 19%. La desviación respecto del promedio denota la extrema ineficiencia de algunos fondos, así como la posibilidad de reducir los gastos administrativos a partir de medidas correctivas y de racionalización.

Si bien es difícil evaluar la calidad en este tipo de prestaciones, hay algunos indicadores que entregan una aproximación y todos ellos son negativos. El tiempo que demora el trámite de jubilación es demasiado largo, con el perjuicio consiguiente para el nuevo rentista, que deja de per-

¹⁴ Esta relación alude únicamente a los fondos de pensiones, vale decir excluye los seguros integrales y otros.

¹⁵ Este exiguo porcentaje parece poner de manifiesto la precariedad de la información de carácter financiero.

cibir un ingreso continuo. En segundo lugar, el pago del beneficio tiene lugar con más de tres semanas de atraso respecto del pago de los salarios a los cotizantes. Por último, la información de carácter longitudinal permite concluir que la relación jubilación/salario cotizable es del orden de 1 a 5, lo que denota el bajo poder adquisitivo de las pensiones.

b) *Financiamiento*

El financiamiento del sistema actual es tripartito, ya que los aportes provienen del empleador, el trabajador y el Estado. Ya se ha señalado que las tasas de aportes de la renta básica subieron significativamente (38,5% en promedio) a partir de la dictación de los DS 22407 y 22557 (cuadro 2). Esta medida hubo de ser adoptada debido al déficit que sufrió en 1989 el sistema de fondos de pensiones, cuya parte básica era administrada por el FONARE.

En 1989 el fondo de pensiones básicas acumuló un déficit de Bs. 20,5 millones, que se redujo a poco más de Bs. 8 millones en 1990 (cuadro 25). Los aportes configuraron el 66% del total de ingresos en 1989; y de ellos, poco menos de dos tercios provinieron de los empleados. En lo tocante a la renta complementaria, 72% fueron aportes, de los cuales tres cuartas partes recayeron sobre los trabajadores.

El déficit se contrajo en términos absolutos en 1990, merced al incremento de las tasas de aportes tripartitas. La participación de los aportes totales en los ingresos se elevó a 75%, aunque la del aporte patronal bajó. La estructura relativa de la renta complementaria fue muy similar a la del año 1989.

El sustancial incremento de las tasas de aportes se ha revelado incapaz, entonces, de erradicar la situación deficitaria. Ello sugiere la incapacidad del sistema para captar ingresos que le permitan cubrir sus gastos básicos y para rebajar egresos excesivos.

La baja relación entre activos/pasivos determina la insuficiencia de los ingresos, lo que redundando tanto en un déficit actuarial, como en uno de caja. De otro lado, la última medida legal impone un límite equivalente al 5% del total de ingresos a los gastos administrativos. En el caso de las rentas complementarias, la cifra sube a 9%, mientras que en las rentas básicas llega a sólo a 2,1%, ya que no se incluyen los gastos de

administración del FONARE ni una estimación de los correspondientes a FOPEBA.

c) *Evasión*

A la existencia de un sector informal abrumadoramente mayoritario, se agrega la evasión en que incurren numerosas empresas formales, según lo comprueba el cotejo entre las que están registradas en la Renta Interna¹⁶ y las que incorporan empleados suyos a los fondos de pensiones básicas.

Casi el 92% de las casi 35 mil empresas dotadas de Registro Unico de Contribuyentes (RUC) que hay en el país tiene su sede en las ciudades capitales (incluida la ciudad de El Alto). Los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba concentran el 82% del universo de empresas registradas. De otro lado, el 99% de las empresas que afilian trabajadores suyos a los fondos de pensiones pertenece a las ciudades mayores. Se advierte asimismo que la concentración de empresas registradas aparece correlacionada con empresas afiliadas, ya que los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba responden por el 88% del total de la población afiliada a los seguros de largo plazo¹⁷.

Las empresas afiliadas a los fondos de pensiones representan a escala nacional menos de un sexto de las que disponen de RUC. La relación es más alta en las ciudades grandes que en las chicas (16 y 2%). La evasión es mayor en los departamentos de Potosí y Pando; y menor en los de La Paz y Santa Cruz.

¹⁶ Las empresas formales registradas en la Renta Interna tienen el Registro Unico de Contribuyentes (RUC). Los cuadros que son objetos de análisis en estas páginas se basan en información disponible de empresas que poseen el RUC.

¹⁷ En Santa Cruz la relación entre población protegida por seguros de pensiones de largo plazo y población total es baja. Sin embargo, este Departamento ocupa el tercer lugar en la afiliación de empresas, lo que puede atribuirse a que cada una, sin importar su tamaño, tiene el mismo peso dentro del total. En general, las empresas en Santa Cruz son más grandes que las de otras ciudades.

d) *Corrupción*

La corrupción es otro factor que erosiona la eficiencia al sistema de pensiones, pero obviamente su cuantificación resulta un ejercicio bastante difícil.

Existe, sin duda, corrupción administrativa, que se manifiesta en desfalcos, sobrepagos y apropiación de fondos y de bienes por parte de funcionarios deshonestos. Durante 1989 el IBSS abrió procesos administrativos a más de una docena de funcionarios de distintos fondos de pensiones por malos manejos económicos.

Otra forma de corrupción lo constituye la existencia de rentas fantasma. Un indicador indirecto de este fenómeno es la cobertura de la población rentista respecto de las cohortes de edad pertinentes. Se ha señalado antes que a fines de la década de los ochenta el universo cotizante representaba el 13% de la población total ocupada en el país, cifra que llegaba a 23% en las ciudades capitales. Sin embargo, la significación de los rentistas dentro de la población en edad de jubilarse alcanza tasas mucho mayores, lo que sugiere que el registro de beneficiarios habilitados para percibir una renta se encuentra artificialmente inflado (cuadro 24). Para el conjunto de la población boliviana el coeficiente asciende a 21% y para el de las ciudades capitales, a 47%. De esta manera, el diferencial de 8% (21%-13%) o de 24% (47%-23%) denota un grado de ineficiencia atribuible en cierto grado a la corrupción.

Un tercera forma de corrupción es el cohecho de ciertos funcionarios (pago de coimas) para la agilización de trámites de renta, costo adicional que no todos están en condiciones de asumir.

Cabe mencionar por último la elevación artificial de las cotizaciones que se ha observado en los últimos dos años por parte de trabajadores interesados en conseguir jubilaciones de monto más alto.

IV. PROPUESTAS DE REFORMA

En este capítulo se formulan algunas consideraciones acerca de los elementos fundamentales que habría que incluir en el diseño y evaluación de una reforma del sistema de pensiones de seguridad social. Luego se presenta

una proyección del sistema vigente, así como de otros dos esquemas alternativos. En el análisis se pone el acento en la incidencia potencial sobre las principales variables macroeconómicas. Asimismo, se examina la conveniencia de aplicar simultáneamente medidas de carácter institucional.

1. Consideraciones generales

A mediados de los años ochenta Bolivia adopta un nuevo modelo de desarrollo económico y social, basado en la restitución de los mecanismos de mercado y la liberalización de la economía. Este programa, que en primera instancia estuvo orientado a restablecer los equilibrios macroeconómicos, buscaba en el largo plazo, mediante la materialización de un amplio programa de reformas estructurales, sentar las bases para un crecimiento sostenido con equidad.

La reforma de la seguridad social y, en términos específicos, del sistema de pensiones constituye un elemento fundamental de esta estrategia, al ser uno de los mecanismos más efectivos para el mejoramiento del bienestar social.

Cualquier propuesta de reforma debería basarse, pues, para que resulte eficiente, en un conocimiento adecuado y pormenorizado de las características del entorno macroeconómico. Por otro lado, la evaluación del sistema propuesto ha de considerar su posible contribución neta al bienestar social, lo que exige tener en cuenta su aporte tanto al crecimiento económico, como al desarrollo social.

2. Proyección del actual sistema

A fin de determinar la conveniencia de mantener el actual esquema del fondo de pensiones de la seguridad social (reparto simple), se elaboró un modelo de proyección financiera que considera los flujos esperados en términos reales, a precios de 1989, para el período 1990-2000 (cuadro 25). Sobre la base de la evolución observada durante la segunda mitad de la década de los ochenta se ha supuesto que la tasa anual de crecimiento de la población ocupada, o cotizante al sistema, es de 3%, la mitad de la estimada para la población inactiva, conformada por los rentistas.

Se presume además que las tasas de los aportes tripartitos vigentes

en 1990 se mantienen sin variaciones. Por otra parte, los bonos compensatorios por concepto de hiperinflación que paga el Estado a quienes se jubilaron antes o durante este período caen de acuerdo a la tasa de mortalidad de este segmento durante el período bajo análisis.

Una de las medidas más recientes adoptada por las autoridades ha consistido en el reajuste de todas las rentas bajas, de modo de nivelarlas con el salario mínimo nacional (Bs. 120). Esto determina un incremento del orden del 14% en la masa salarial de los rentistas.

En cuanto a la renta complementaria, si bien las tasas de contribución son voluntarias y cada fondo puede modificarlas de acuerdo a sus necesidades actuariales, ya que el Estado cubre únicamente el déficit de la renta básica, el modelo supone que permanecen invariables.

Uno de los principales conclusiones de este ejercicio es la agudización del déficit de la renta básica. Después de haber caído de 20,5 millones a Bs. 8,1 millones entre 1989 y 1990, aumentaría en forma sistemática en los años noventa, hasta llegar a una cifra cercana a los Bs. 60 millones en el año 2000, siempre a precios de 1989. Esta escalada obedece básicamente al diferente ritmo con que aumentan los ocupados y los rentistas, así como al crecimiento de las rentas debido a la nivelación de las más bajas con el salario mínimo nacional.

En cuanto a las operaciones de la renta complementaria, generan superávit hasta el año 1991; a partir de 1992 se vuelven deficitarias, alcanzando la brecha en el año 2000 una magnitud superior a Bs. 40 millones.

El valor presente neto (VPN) del déficit de la renta básica durante el período 1991-2000, descontado por una tasa de interés del 10%, supera los Bs. 270 millones a precios de 1991 (76 millones de dólares). En el mismo período, el VPN del déficit de la renta complementaria alcanza a Bs. 124 millones (34 millones de dólares). En el quinquenio 1991-1995, los montos del VPN del déficit de la renta básica y de la complementaria exceden de Bs. 111 millones y bordean los Bs. 21 millones, respectivamente (31 millones y 6 millones de dólares).

El déficit de la renta básica incrementaría en aproximadamente 6% el déficit total del Sector Público No Financiero (SPNF) en el quinquenio 1991-1995. Se estima que en este período la brecha representa en promedio el 3,1% del Producto Interno Bruto (PIB) anual, con lo que el défi-

cit provocado por el actual sistema de pensiones se incrementaría a una tasa media de 0,19% del PIB.

Desde el punto de vista fiscal, el fenómeno incidiría no sólo en un incremento del déficit del sector, sino en una baja del ahorro público, a consecuencia de la forzosa ampliación de los gastos corrientes. Este efecto reviste gran importancia, si se considera el rol vital que tiene el sector público en la materialización de mayores niveles de ahorro nacional.

La situación descrita demuestra que el presente esquema es inviable. Se hace imprescindible, en consecuencia, promover una reestructuración total del esquema de reparto simple, financiado actualmente de manera tripartita.

3. Capitalización individual

En esta sección se describe primero la mecánica y los principales supuestos de este esquema. Posteriormente se estudia su incidencia sobre las personas y sobre el entorno macroeconómico.

a) *Proyección*

Una de las alternativas consiste en el establecimiento de un esquema de capitalización individual. Este cambio de régimen exigiría que el Gobierno otorgare un bono de compensación a los actuales activos por los aportes que han efectuado hasta el momento. A fin de determinar este monto, se estima primero el promedio de edad de la población cotizante (33 años), así como de la población que ingresa por primera vez al mercado laboral en calidad de cotizante al sistema (24 años). La diferencia entre ambas edades nos da el número de años (9) que el Gobierno debería compensar a los actuales cotizantes y que multiplicado por el aporte medio anual iguala al bono de compensación total.

El bono de compensación total (pago por una sola vez) se aproxima a los Bs. 680 millones (poco más de 250 millones de dólares) a precios de 1989 (cuadro 26)¹⁸. Este monto resulta de la diferencia entre el

¹⁸ Estos montos equivalen a Bs. 948 millones o 263 millones de dólares, a precios de 1991.

costo de la entrega del bono de reconocimiento a toda la población cotizante, que alcanzaría a Bs. 745 millones, y las reservas actuariales de las rentas básicas, estimadas en unos Bs. 67 millones.

A partir del pago del bono de compensación, cada cotizante aportaría a su cuenta un porcentaje del ingreso que percibe, tasa que podría ser del 10%. Como se puede inferir, el nuevo esquema implicaría pasar de un aporte tripartito a otro basado únicamente en los aportes laborales. El Gobierno dejaría de ser un aportante continuo, al pagar de una sola vez el bono de compensación. En cuanto a las empresas, podrían elevar el nivel salarial en el mismo porcentaje que el aporte al régimen de reparto simple, para así dejar de contribuir al sistema. De esta manera, el trabajador pagaría una cotización del 10% sobre su nuevo nivel salarial.

De cualquier modo, el paso a un esquema de capitalización individual demandaría al Fisco un mayor desembolso de casi Bs. 530 millones (195 millones de dólares), a precios de 1989, brecha atribuible al pago del bono de compensación¹⁹. Sin embargo, parece factible la obtención de asistencia externa, en la forma de un crédito para el cambio estructural, si se decide establecer un esquema de capitalización individual.

Por otra parte, si bien el Estado se comprometería a pagar un bono de reconocimiento a las personas que han aportado al sistema antiguo, debe tenerse en cuenta que a partir de entonces cada una de ellas entraría a aportar a su cuenta de ahorro y que el pago de rentas sólo se materializaría cuando ellas cumplieran con el requisito de una mínima edad de jubilación o acumularan un pozo suficiente para asegurarse el financiamiento de una renta mínima. En consecuencia, el Gobierno podría postergar el pago del bono hasta la edad de jubilación de los actuales aportantes, aunque, claro, tendría que abonar a los cotizantes el interés respectivo, pagadero a través de las entidades encargadas de administrar los fondos de pensiones de los trabajadores (AFP)²⁰.

¹⁹ Estos montos representan Bs. 739 millones o 205 millones de dólares a precios de 1991. Cabe destacar que el cálculo de déficit bajo el esquema de reparto simple es descontado anualmente por una tasa de 10% y cubre el período 1991-2000.

²⁰ Se ha supuesto que el bono de reconocimiento y los aportes laborales son administrados por las AFP, bajo normas y regulaciones emitidas por el gobierno para tal efecto.

b) *Incidencia sobre el bienestar de las personas*

El cuadro 27 muestra distintas hipótesis acerca del nivel de rentas que percibir un individuo tras su retiro, bajo un esquema de capitalización individual. El modelo se basa en los siguientes supuestos: i) la esperanza de vida de la población (hombres y mujeres) es de 75 años²¹; ii) los individuos empiezan a trabajar al cumplir los 21 años de edad; iii) el salario real aumenta anualmente en 2% hasta que las personas llegan a los 50 años, para luego estancarse en ese nivel; iv) el aporte mensual para la renta de vejez es de 10%; y v) el interés real sobre aportes que paga la AFP, neto de los gastos de administración, alcanza a 5%. Todas las proyecciones se expresan en moneda constante.

En Bolivia se pagan 13 salarios y rentas al año, ya que a fines de año se entrega a los trabajadores un aguinaldo²². Se considera que la renta que una persona al jubilarse debería equivaler al menos al 70% de su último salario, ya que por lo común un rentista afronta menos responsabilidades que cuando está laboralmente activo.

Bajo estos supuestos, una persona necesitaría cotizar alrededor de 41 años para recibir mensualmente el 70% de su último sueldo durante el resto de su vida. Si el individuo empieza a trabajar a los 21 años, jubila a los 61 y tiene una esperanza de vida de 75 años, la relación entre los años de cotización y los de renta o pensión se acercaría a 3 a 1.

Bajo el actual sistema tripartito de aportes el varón puede jubilarse con una renta equivalente al 100% de su último salario, si es que tiene 55 años y ha cotizado al sistema al menos 15 años. En el caso de una mujer, la edad mínima de jubilación es de 50 años. En un esquema de capitalización individual, si una persona aporta por 15 años y se jubila también por 15 años, su renta sería equivalente apenas a un sexto de su último salario.

²¹ No existen datos precisos acerca de la esperanza de vida por edades de la población cotizante ni por áreas geográficas. A escala nacional el promedio alcanza a 58 años, motivo por el cual el dato que se considera aquí (el urbano) es muy optimista.

²² El aguinaldo es el treceavo sueldo que se paga por las fiestas de fin de año. Esta es una práctica muy arraigada en la población, por lo que sería muy difícil suprimirla.

La capitalización individual, a través del funcionamiento de administradoras de fondos pensiones, permitiría, además, resolver varios de los graves problemas que aquejan al esquema de reparto simple.

En lo concerniente a la equidad, existiría una clara relación entre los aportes que efectúa y beneficios que percibe una persona, ya que el monto de su pensión de retiro está en función directa de las cotizaciones realizadas durante su vida laboral. El control computarizado de las cuentas individuales permitiría atenuar los problemas de evasión y corrupción, al transformarse cada aportante en supervisor de sus intereses. La administración de los recursos por parte de entes privados cuyas utilidades estarían en función directa de su eficiencia redundaría en mayores beneficios para los cotizantes, con tal, eso sí, que prevalezca una supervisión técnicamente adecuada e imperen reglas claras.

Persistiría, sin embargo, el problema de la ausencia de mecanismos que incentiven de manera eficaz a los individuos a acogerse al nuevo sistema. El abrumador peso del sector informal y el elevado porcentaje de ruralidad constituyen en Bolivia obstáculos formidables para la materialización del principio de universalidad de cualquier sistema de seguridad social. Parece muy probable que la aleatoriedad de los ingresos de quienes trabajan en los sectores informal y rural desincentive la incorporación de estas personas a fondos diseñados para entregar beneficios en el muy largo plazo.

c) *Incidencia macroeconómica*

Ya se ha estimado que el Gobierno tendría que disponer de unos Bs. 745 millones (moneda de 1989) para pagar el bono de reconocimiento por el traspaso de todas las personas actualmente cotizantes al nuevo régimen. Las reservas actuariales del sistema de pensiones básicas alcanza a Bs. 67 millones, lo que determinaría una brecha de sólo Bs. 677 millones, vale decir poco más de 250 millones de dólares.

Sin embargo, a precios corrientes (bolivianos de 1991), el Gobierno necesita unos Bs. 950 millones para cubrir el bono de reconocimiento total, cifra equivalente al 182% del déficit del sector público no financiero ese año. Debido a que este bono no tiene que ser pagado de una sola vez, las autoridades pueden programar su pago en el transcurso de un período

de digamos 10 años. En tal evento, esa obligación incrementaría el déficit fiscal en alrededor de 23% en el transcurso de la década de los noventa, esto es el equivalente de 0,6% del PIB. Por otra parte, dado que el bono de reconocimiento constituiría una transferencia corriente del sector público al privado, tal ampliación del déficit reflejaría un descenso de similar magnitud en el ahorro público.

Por otra parte, un sistema de capitalización individual a una tasa de aporte del 10% habría generado en 1991 una recaudación cercana a Bs. 160 millones²³. Este monto, asimilable a un incremento del ahorro privado, es equivalente al 1% del PIB de ese año.

En términos netos el ahorro nacional se incrementaría entonces en alrededor del 0,4% del PIB durante 10 años, y en aproximadamente el 1% del PIB en los años posteriores. Este resultado sería altamente favorable, dada la crónica incapacidad que ha mostrado el país para elevar la tasa de ahorro interno. Sin embargo, puede que estas estimaciones sean algo optimistas, ya que no consideran gastos administrativos y suponen una eficiencia muy grande en el manejo de los recursos.

Otro desafío de envergadura que enfrenta Bolivia para el logro de un crecimiento sostenido consiste en el fortalecimiento de su sistema financiero y el desarrollo de un mercado de capitales. La instauración de un sistema de capitalización individual puede coadyuvar significativamente al logro de estos objetivos, al introducir al mercado de capitales y el sistema financiero recursos frescos por el equivalente de un 1% del PIB.

Debe señalarse que la magnitud del ahorro potencial es función directa de la cobertura que alcance el sistema. El nuevo esquema permitiría generar un ahorro positivo en el universo conformado por la población actualmente cotizante, pero no cabe ignorar el peligro de que ello vaya en detrimento del principio de solidaridad de la seguridad social. Es indispensable, en consecuencia, diseñar mecanismos que no sólo aumenten los niveles de ahorro nacional, sino también la cobertura del sistema.

El nuevo sistema estaría obligado entonces a convencer de sus ventajas a la población, tomando en cuenta los severos obstáculos que representan el considerable peso de las actividades informales y el elevado por-

²³ Se supone que este aporte es neto de los gastos administrativos.

centaje de ruralidad en Bolivia para el logro de las metas en materia de cobertura y universalidad.

4. Un enfoque alternativo

En esta sección se presentan alternativas capaces de elevar la exigua cobertura y la precariedad institucional del actual régimen y que el esquema de capitalización individual previsiblemente no podría superar por sí solo.

a) *Medidas de corto plazo*

La reforma del esquema de pensiones se debe enmarcar en un contexto de ajuste estructural. La Nueva Política Económica adoptada por el país para salir de la crisis hiperinflacionaria en que sumió en la primera mitad de la década de los ochenta implicó un cambio profundo en la sociedad boliviana. El reordenamiento de las principales variables financieras ha sido en gran medida institucionalizado, por lo que ahora se torna imprescindible la aplicación de medidas de carácter estructural que apunten al crecimiento sostenido y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Las medidas orientadas a la estabilización de precios a partir de situaciones de inflación fuerte o desbocada conforman paquetes bastante estandarizados de políticas. En cambio, para que las medidas de cambio estructural resulten eficaces se requiere un análisis pormenorizado de la realidad socioeconómica del país en el que se pretende aplicarlas. En este sentido, cualquier propuesta seria de reforma al actual sistema de pensiones demanda un análisis exhaustivo de la situación imperante.

Por desgracia, uno de los principales problemas del actual sistema de pensiones estriba, precisamente, en la inexistencia de información estadística confiable respecto tanto de los cotizantes como de los rentistas, lo que dificulta los análisis y la formulación de propuestas. El primer paso hacia una reforma de fondo debiera consistir entonces en el acopio y procesamiento de datos financieros, macroeconómicos y sociodemográficos, así como de antecedentes que permitan trazar un perfil de los cotizantes y beneficiarios del régimen, mediante, probablemente, la realización de una

encuesta específica.

Una vez identificado el serio problema de cobertura que afecta al actual régimen, el análisis debiera proponer medidas alternativas y novedosas que incentiven la incorporación al nuevo régimen de los adscritos al sector informal y de la población rural. De esta forma se combatirá una situación que atenta contra la universalidad del sistema, lo cual configura un problema tan grave como el quiebre financiero del actual régimen.

Se requieren asimismo propuestas claras en lo tocante no sólo a los aspectos económicos y financieros, sino también a las medidas de carácter administrativo, legal e institucional.

Queda así de manifiesto el imperativo de proponer una reforma integral del sistema. La seguridad social puede constituirse en Bolivia en el marco de la política social. En este sentido sería interesante que la reforma del sistema comprendiera medidas que afecten no sólo a los seguros de largo plazo, que es a lo que se limitan las propuestas conocidas, sino también a los sectores de salud, empleo y vivienda, los cuales están comprendidos en el actual esquema de seguridad social.

b) *Universalización del sistema*

El enorme peso de las actividades informales y rurales explica en buena medida la exigua cobertura del régimen de largo plazo de la seguridad social. Ellas se caracterizan por una fuerte presencia del empleo "por cuenta propia" y del "trabajador familiar", categorías cuyos miembros presentan la particularidad de no ser asalariados ni depender de un patrón o empleador.

El ingreso de estos ocupados es fluctuante, a veces intensamente, en función directa de las horas trabajadas, factor que explica por qué a menudo se resisten al pago de impuestos. Además, la dispersión y la imposibilidad de llevar un registro de estas personas, la mayoría de las cuales se debate en condiciones de pobreza, erosiona los resultados de las políticas convencionales tendientes a brindarles ayuda. Ello pone de relieve la necesidad de diseñar medidas novedosas que mejoren el potencial de cobertura del sistema.

En la actualidad existen en Bolivia unos 100 mil rentistas, en tanto que los mayores de 60 años son alrededor de 350 mil, vale decir 5% de

la población total. Esto significa que alrededor de 250 mil personas están marginadas de todo seguro de largo plazo. Una alternativa para aumentar la cobertura sería que a los no cubiertos por un seguro de largo plazo el Estado les pagara el equivalente a un salario mínimo nacional (Bs. 120), lo que demandaría un desembolso de Bs. 390 millones (108 millones de dólares) anuales. Esta medida complementaría el establecimiento de un esquema de capitalización individual. Quienes desearan incrementar sus rentas tendrían que acogerse a un seguro privado que les ofreciera un ingreso superior al salario mínimo nacional.

El mencionado desembolso podría ser cubierto mediante el cobro de un impuesto universal que suministrare al Estado los recursos necesarios para la cancelación de una renta básica a toda la población en edad de retiro. La puesta en vigencia de un tributo de esta naturaleza exige que la población contribuyente perciba en forma nítida los beneficios que financiaría: el establecimiento de un seguro automático de vejez ayudaría, sin duda, a tal propósito.

Hay que tener muy presente, sin embargo, que cualquier gasto que no tenga una contrapartida apropiada de ingresos puede desencadenar nuevamente una crisis fiscal. El nuevo esquema debe ser novedoso en la captación de ingresos para cubrir los gastos mencionados. De no ser así, generaría presiones sobre el gasto fiscal y un déficit en las cuentas del sector público no financiero, provocando a la postre un debilitamiento del ahorro público.

Una de las secuelas de la pobreza en Bolivia es el bajo nivel de ahorro interno. La economía es muy vulnerable al resultado financiero del sector público, por lo que cualquier cambio brusco en la magnitud de su déficit suscita intensas repercusiones sobre los macroequilibrios. En consecuencia, cualquier propuesta de reforma debe cuantificar de manera rigurosa el impacto macroeconómico que ella podría generar. La adopción de supuestos equivocados puede conducir a desequilibrios en las cuentas fiscales, con perniciosas consecuencias para el conjunto de una economía en la que el sector público es el pivote de la estabilidad, y traducirse en una baja del coeficiente de ahorro interno.

c) *Medidas de carácter institucional*

Cualquier reforma del esquema de largo plazo de la seguridad social ha de ir acompañada de medidas de carácter institucional para el mejoramiento de la calidad de los servicios.

Entre ellas figura la creación de un centro de análisis de la seguridad social. Un vacío de muy antigua data de la seguridad social en Bolivia ha sido la ausencia de un centro que se dedique a la investigación de este sector; que anticipe eventuales problemas, aun aquellos atribuibles a factores exógenos, como fue el caso del fondo minero de pensiones; que haga estimaciones acerca del impacto macroeconómico y social de las diferentes alternativas de políticas, y que proponga las más eficientes. Este centro debería estar eximido de toda responsabilidad de tipo operacional, pero relacionarse en forma estrecha con los entes que actúan en el ámbito de la seguridad social.

Es preciso, igualmente, impulsar una racionalización administrativa. Nuestro análisis ha detectado superposición de funciones en algunos casos, así como ausencia de funciones claras en otros. Un proceso de racionalización permitiría ordenar la administración del conjunto, lo que no es en modo alguno incompatible con la entrada de entes privados al sistema, en el evento de que se decidiese instaurar un esquema de capitalización individual. Clave para los propósitos racionalizadores es la creación de una agencia supervisora de las operaciones financieras y técnicas de los entes relacionados con los seguros de largo plazo (AFP).

Uno de los factores causantes de la quiebra del actual sistema ha sido el déficit de personal idóneo en los puestos directivos, técnicos y administrativos. Por consiguiente, el mejoramiento del nivel de capacitación del personal que trabaja en el sistema y la contratación de técnicos calificados constituyen exigencias ineludibles para el éxito de cualquier intento de reforma.

Imprescindible resulta, asimismo, despolitizar el manejo de la seguridad social. Los distintos gobiernos se han habituado a designar a partidarios suyos en los cargos directivos del sistema, lo que ha redundado en discontinuidad de las políticas de los principales entes de la seguridad social, incumplimiento de objetivos, corrupción e ineficiencia. La instauración de mecanismos colegiados y de la carrera funcionaria aparecen como

objetivos que ayudarían imprimir mayor estabilidad al manejo del sistema, sustrayéndolo de las contingencias políticas de corto plazo.

Indispensable resulta, por último, mejorar la tecnología existente. El registro de las distintas operaciones que efectúan los actuales partícipes del sistema, tanto a nivel individual como colectivo, es deficiente. La incorporación de tecnología avanzada permitiría archivar y actualizar toda la información a un costo relativamente bajo. Además, un sistema de esta naturaleza disminuiría en forma sustancial el grado de corrupción imperante.

BIBLIOGRAFIA

- Arrau, Patricio (1990). "Social Security Reform: The Capital Accumulation and Intergenerational Distribution Effect", Working Papers, N^o. WPS 512, Banco Mundial, Washington.
- Baeza, Sergio, editor (1986). *Análisis de la previsión en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (1988). "Uruguay: An Inquiry into Social Security: Its Evolution, Current Problems and Prospects", Washington D.C.
- (1987). "The Privatization of the Social Security System in Chile", mimeo, Washington, DC.
- Bedregal Rodo, Luis (1991). "La privatización del sistema de pensiones de la seguridad social: cuestiones a definir y problemas técnico-Financieros", *Revista de Análisis*, N^o 276, La Paz.
- Blanchard Olivier y Stanley Fisher (1989). *Lectures on Macroeconomics*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Caja Nacional de Salud (1981). "Exploración histórica y descripción legislativa de la seguridad social boliviana", *Teoría y práctica de la seguridad social boliviana*, N^o 17, IBSS, La Paz.
- Castro J., María y otros (1990). "Los seguros privados en Chile: ¿evolución o extinción de la seguridad social?". Investigación realizada en el III Diplomado en Estudios de Seguridad Social, mayo-junio 1990.
- Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (1984). *Marco conceptual de la seguridad social*, CIESS/IMSS, Ed. Libros de México, México.

- De Geyndt W. y C. Mesa-Lago (1987). "Colombia: Social Security Review", Reporte, Banco Mundial, Washington.
- Fondo de Pensiones Básicas (1990). "Informe de Labores", mimeo, FOPEBA, La Paz.
- Fondo Nacional de Reservas (1990). "Informe sobre intervención y liquidación de FONARE", mimeo, FONARE, La Paz.
- Gaceta Oficial de Bolivia (1990). "Leyes y Decretos Supremos", N^os. 1634 y 1637.
- Grosh, Margaret (1990). "Social Spending in Latin America", World Bank Discussion Papers, N^o 106, Banco Mundial, Washington D.C.
- Hoyos, Mario (1978). "Los seguros sociales en Bolivia", *Teoría y Práctica de la Seguridad Social*, N^o 11, IBSS, La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística (1989). *Encuesta integrada de hogares 1989*, INE, La Paz.
- (1989). *Bolivia: Encuesta nacional de población y vivienda 1988*, INE, La Paz.
- (1988). "Proyecciones de la población de Bolivia: 1975-2000", mimeo, INE, La Paz.
- (1986). *Bolivia: Estimaciones y proyecciones de la población y la fuerza de trabajo*, Ed. INE/MTDL/CELADE, Fasc. F/Bol 2.
- Instituto Boliviano de Seguridad Social (1991). "Manual de organización del IBSS", mimeo, IBSS, La Paz.
- (1991). "Propuesta reestructuración Superintendencia de Pensiones", mimeo, IBSS, La Paz.
- (1990). "Reglamento para la elaboración, presentación y ejecución del sistema de afiliaciones", mimeo, IBSS, La Paz.
- (1989). *Teoría y práctica de la seguridad social*, Segunda época, N^o 1, IBSS, La Paz.
- (1980-1989). Boletines Estadísticos N^os. 1-7, Departamento Actuarial Estadístico, IBSS, La Paz.
- (1987-1988). Compilación de disposiciones legales de la seguridad social, IBSS, La Paz.
- (1987). "La seguridad social con cobertura nacional: dimensionamiento de las necesidades de infraestructura para la atención de prestaciones", *Perfil de Estudio*, IBSS, La Paz.
- (1986). "Código boliviano de seguridad social", Proyecto IBSS, La Paz.

- (1982-1986). Compilación de disposiciones legales de la seguridad social, IBSS, La Paz.
- (1981). "Evolución histórica de la seguridad social boliviana", *Teoría y práctica de la seguridad social*, N°s. 15-16, IBSS, La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística y Unidad de Análisis de Políticas Económicas (1991). "Matriz de empleo y educación", mimeo, INE-UDAPE, La Paz.
- McGreevey, William (1990). "Social Security in Latin America: Issues and Options for the World Bank", World Bank Discussion Papers, N° 110, Banco Mundial, Washington.
- Mesa-Lago, Carmelo (1989). "Financiamiento de la atención a la salud en América Latina y el Caribe, con focalización en el seguro social", *Documento de la Serie de Estudios del IDE*, N° 42, Banco Mundial, Washington.
- Ministerio de Planeamiento y Coordinación (1989). Estrategia de desarrollo económico y social 1989-2000, Ed. MPC, La Paz.
- Ministerio de Previsión Social y Salud Pública (1988). Proyecto de cooperación técnica sobre fortalecimiento de los servicios de salud y extensión de cobertura de la seguridad social, MPSSP/OPS/OMS/OIT, La Paz.
- (1980). *Seguridad social boliviana: Diagnóstico*, MPSSP, La Paz.
- Salinas Helga (1991). "El cambio estructural dentro de la Nueva Política Económica", Taller de Investigaciones Socioeconómicas, N° 8, ILDIS, La Paz.
- Schulthess, Walter (1988). "El sistema boliviano de seguridad social: pautas para su reforma", mimeo, UDAPE, La Paz.
- Unidad de Análisis de Políticas Económicas (1991). Estadísticas económicas de Bolivia N° 2, Ed. UDAPE, La Paz, 1991.
- (1988). "Estadísticas del Sistema de Seguridad Social: Gestión 1980-1986", Documento de Trabajo Estadístico, UDAPE, La Paz.
- Vargas del Carpio, Oscar (1989). Lineamientos generales de la Seguridad Social boliviana, La Paz.
- Vittas, Dimitri y M. Skully (1990). "Overview of Contractual Savings Institutions", mimeo, Banco Mundial, Washington.

ANEXO

Cuadros estadísticos

Cuadro 1
POBLACION OCUPADA POR SECTORES Y CATEGORIAS, 1988-1989 (a)

Sector	Empleo			% s/Total			% s/Sector		
	Formal	Informal	Total	Formal	Informal	Total	Formal	Informal	Total
Agropecuario	59 146	809 087	868 233	9	64	44	7	93	100
Petróleo y gas	3 512	0	3 512	1	0	0	100	0	100
Minería	28 324	13 280	41 604	4	1	2	68	32	100
Industria	89 154	96 351	185 505	13	8	9	48	52	100
Electricidad y agua	4 657	68	4 725	1	0	0	99	1	100
Construcción	65 706	46 871	112 577	10	4	6	58	42	100
Comercio	29 752	196 323	226 075	4	15	12	13	87	100
Otros servicios	258 352	110 923	369 275	37	9	19	70	30	100
Servicios Adm. Pública	151 719	0	151 719	22	0	8	100	0	100
Total	690 322	1 272 903	1 963 225	100	100	100	35	65	100

Nota: (a) Estas cifras fueron elaboradas a base de una encuesta realizada entre 1988 y 1989.

Fuente: ENPV 1988, INE.

Cuadro 2
TASAS DE APORTES DE LOS FONDOS DE PENSIONES PROMULGADAS
EN LOS ULTIMOS DECRETOS SUPREMOS
 (Porcentaje)

Régimen	Laboral	Aporte Patronal	Estatal	Total
D.S. 21637 (Junio de 1987)				
Básico	1,5	4,0	1,0	6,5
Complementario	3,5	1,0	0,0	4,5
Total	5,0	5,0	1,0	11,0
D.S. 22578 (Agosto de 1990)				
Básico	2,5	5,0	1,5	9,0
Complementario	3,5	1,0	0,0	4,5
Total	6,0	6,0	1,5	13,5

Fuente: IBSS.

Cuadro 3
EVOLUCION DE LOS ASEGURADOS COTIZANTES Y RENTISTAS
 (1980 - 1989)

Años	Población total		Población protegida		Asegurados cotizantes		Beneficiarios		Rentistas		Beneficiarios rentistas	
	Número	Indice	Número	Indice	Número	Indice	Número	Indice	Número	Indice	Número	Indice
1980	5 579 367	100	1 340 688	100	323 842	100	902 292	100	62 119	100	52 435	100
1981	5 729 985	103	1 405 813	105	334 916	103	944 021	105	67 387	108	59 489	113
1982	5 884 895	105	1 485 738	111	353 861	109	999 182	111	70 079	113	62 616	119
1983	6 044 691	108	1 622 159	121	367 608	114	1 117 893	124	72 716	117	63 942	122
1984	6 209 833	111	1 430 493	107	340 603	105	952 123	106	74 552	120	63 215	121
1985	6 380 973	114	1 422 221	106	342 534	106	942 703	104	76 817	124	60 167	115
1986	6 557 959	118	1 355 277	101	318 552	98	881 071	98	82 223	132	73 431	140
1987	6 740 417	121	1 185 801	88	267 653	83	740 064	82	85 281	137	92 803	177
1988	6 928 499	124	1 244 885	93	281 344	87	775 366	86	93 245	150	94 930	181
1989	7 122 483	128	1 309 029	98	294 475	91	815 429	90	99 165	160	99 960	191

Fuente: IBSS, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Cuadro 4
PRINCIPALES INDICADORES DE COBERTURA
 (1980 - 1989)

Año	Respecto de la población total (%)					Respecto de la población protegida (%)				Otros	
	PP	AC	B	R	BR	AC	B	R	BR	AC/R	BR/R
1980	24,0	5,8	16,2	1,1	0,9	24,2	67,3	4,6	3,9	5,2	0,8
1981	24,5	5,8	16,5	1,2	1,0	23,8	67,2	4,8	4,2	5,0	0,9
1982	25,2	6,0	17,0	1,2	1,1	23,8	67,3	4,7	4,2	5,0	0,9
1983	26,8	6,1	18,5	1,2	1,1	22,7	68,9	4,5	3,9	5,1	0,9
1984	23,0	5,5	15,3	1,2	1,0	23,8	66,6	5,2	4,4	4,6	0,8
1985	22,3	5,4	14,8	1,2	0,9	24,1	66,3	5,4	4,2	4,5	0,8
1986	20,7	4,9	13,4	1,3	1,1	23,5	65,0	6,1	5,4	3,9	0,9
1987	17,6	4,0	11,0	1,3	1,4	22,6	62,4	7,2	7,8	3,1	1,1
1988	18,0	4,1	11,2	1,3	1,4	22,6	62,3	7,5	7,6	3,0	1,0
1989	18,4	4,1	11,4	1,4	1,4	22,5	62,3	7,6	7,6	3,0	1,0

Notas: PP = Población Protegida.
 AC = Asegurados Cotizantes.
 B = Beneficiarios.
 R = Rentistas.
 BR = Beneficiarios Rentistas.

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS e INE.

Cuadro 5
ASEGURADOS COTIZANTES Y PASIVOS POR FONDOS DE PENSIONES
 (1989)

Fondos	Activos	Pasivos	
	Cotizantes	Básico	Complementario
Fondos de Pensiones	222 775	86 387	65 858
1 Administración pública	26 816	5 486	5 388
2 Aduanas	1 318	695	697
3 Aeronáutica civil	3 701	276	333
4 Banca estatal	1 743	842	835
5 Banca privada	3 442	689	618
6 Comercio	18 257	1 951	1 910
7 Comunicaciones	3 764	1 514	1 418
8 Fabril	19 292	6 951	6 536
9 Ferroviario red oriental	2 445	973	973
10 Ferrevariario y ramas anexas	7 642	6 466	6 344
11 Magisterio fiscal	72 585	14 279	12 366
12 Médicas y ramas anexas	4 025	877	936
13 Metalúrgico Oruro	1 307	356	395
14 Minero	10 987	31 861	14 563
15 Municipal Cochabamba	2 186	870	933
16 Municipal La Paz	6 574	2 435	2 105
17 Municipal Santa Cruz	2 098	228	169
18 Policía nacional	16 684	3 434	3 391
19 Profesionales de minería	673	366	374
20 Trabajadores afiliados CPS	7 882	1 190	1 073
21 Trabajadores CNS	3 874	1 702	1 622
22 Trabajadores de YPFB	5 480	2 946	2 879
23 Seguros integrales	25 029	2 812	2 768
24 Varios	0	8 400	0
Total	247 804	97 599	68 626
Fondos de pensiones			
Promedio	10 126	3 927	2 994
Desviación estándar	15 260	6 880	3 803
Coefficiente de variación	1,5	1,8	1,3

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS.

Cuadro 6
INDICADORES: ASEGURADOS COTIZANTES Y PASIVOS
POR FONDOS DE PENSIONES
 (1989)

Fondos	Activos	Pasivos		A/B	C/B
	Cotizantes	Básico	Compl.		
Fondos de Pensiones	89,9	88,5	96,0	2,6	0,8
1 Administración pública	10,8	5,6	7,9	4,9	1,0
2 Aduanas	0,5	0,7	1,0	1,9	1,0
3 Aeronáutica civil	1,5	0,3	0,5	13,4	1,2
4 Banca estatal	0,7	0,9	1,2	2,1	1,0
5 Banca privada	1,4	0,7	0,9	5,0	0,9
6 Comercio	7,4	2,0	2,8	9,4	1,0
7 Comunicaciones	1,5	1,6	2,1	2,5	0,9
8 Fabril	7,8	7,1	9,5	2,8	0,9
9 Ferroviario red oriental	1,0	1,0	1,4	2,5	1,0
10 Ferroviario y ramas anexas	3,1	6,6	9,2	1,2	1,0
11 Magisterio fiscal	29,3	14,6	18,0	5,1	0,9
12 Médicas y ramas anexas	1,6	0,9	1,4	4,6	1,1
13 Metalúrgico Oruro	0,5	0,4	0,6	3,7	1,1
14 Minero	4,4	32,6	21,2	0,3	0,5
15 Municipal Cochabamba	0,9	0,9	1,4	2,5	1,1
16 Municipal La Paz	2,7	2,5	3,1	2,7	0,9
17 Municipal Santa Cruz	0,8	0,2	0,2	9,2	0,7
18 Policía nacional	6,7	3,5	4,9	4,9	1,0
19 Profesionales de minería	0,3	0,4	0,5	1,8	1,0
20 Trabajadores afiliados CPS	3,2	1,2	1,6	6,6	0,9
21 Trabajadores CNS	1,6	1,7	2,4	2,3	1,0
22 Trabajadores de YPFB	2,2	3,0	4,2	1,9	1,0
23 Seguros integrales	10,1	2,9	4,0	8,9	1,0
24 Varios	0,0	8,6	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	2,5	0,7

Notas: A/B = Activos/Básico.

C/B = Complementario/Básico.

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS.

Cuadro 7
ASEGURADOS EN LA RENTA BASICA POR TIPO DE SEGURO Y FONDO
 (1989)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte			Riesgos profesionales			Total		
	Derecho			Derecho			Derecho		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
Fondos de Pensiones	53 421	32 594	86 015	182	190	372	53 603	32 784	86 387
1 Administración pública	3 634	1 852	5 486	0	0	0	3 634	1 852	5 486
2 Aduanas	411	284	695	0	0	0	411	284	695
3 Aeronáutica civil	186	67	253	0	23	23	186	90	276
4 Banca estatal	663	179	842	0	0	0	663	179	842
5 Banca privada	598	91	689	0	0	0	598	91	689
6 Comercio	1 415	536	1 951	0	0	0	1 415	536	1 951
7 Comunicaciones	1 086	428	1 514	0	0	0	1 086	428	1 514
8 Fabril	4 999	1 730	6 829	122	0	122	5 121	1 830	6 951
9 Ferroviario red oriental	973	0	973	0	0	0	973	0	973
10 Ferroviario y ramas anexas	3 515	2 941	6 456	7	3	10	3 522	2 944	6 466
11 Magisterio fiscal	14 279	0	14 279	0	0	0	14 279	0	14 279
12 Médicas y ramas anexas	590	287	877	0	0	0	590	287	877
13 Metalúrgico Oruro	166	136	302	18	36	54	184	172	356
14 Minero	12 675	19 186	31 861	0	0	0	12 675	19 186	31 861
15 Municipal Cochabamba	870	0	870	0	0	0	870	0	870
16 Municipal La Paz	1 363	1 072	2 435	0	0	0	1 363	1 072	2 435
17 Municipal Santa Cruz	102	126	228	0	0	0	102	126	228

Cuadro 7 (Continuación)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte			Riesgos profesionales			Total		
	Derecho			Derecho			Derecho		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
18 Policía nacional	1 673	1 761	3 434	0	0	0	1 673	1 761	3 434
19 Profesionales de minería	272	89	361	5	0	5	277	89	366
20 Trabajadores afiliados CPS	704	345	1 049	24	117	141	728	462	1 190
21 Trabajadores CNS	1 330	358	1 688	3	11	14	1 333	369	1 702
22 Trabajadores de YPFB	1 917	1 026	2 943	3	0	3	1 920	1 026	2 946
23 Seguros integrales	1 491	1 135	2 626	18	168	186	1 509	1 303	2 812
24 Varios	3 027	5 373	8 400	0	0	0	3 027	5 373	8 400
Total	57 939	39 102	97 041	200	358	558	58 139	39 460	97 599
Fondos de pensiones									
Promedio	2 428	1 482	3 910	8	9	17	2 437	1 490	3 927
Desviación estándar	3 707	3 940	6 882	26	25	38	3 710	3 937	6 880
Coefficiente de variación	1,5	2,7	1,8	3,1	2,9	2,3	1,5	2,6	1,8

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS.

Cuadro 8
**INDICADORES: PORCENTAJES DE ASEGURADOS RESPECTO AL TOTAL EN LA RENTA BASICA
 POR TIPO DE SEGURO Y FONDOS**
 (1989)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte			Riesgos profesionales			Total		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
Fondos de Pensiones	92,2	83,4	88,6	91,0	53,1	66,7	92,2	83,1	88,5
1 Administración pública	6,3	4,7	5,7	0,0	0,0	0,0	6,3	4,7	5,6
2 Aduanas	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	0,7
3 Aeronáutica civil	0,3	0,2	0,3	0,0	6,4	4,1	0,3	0,2	0,3
4 Banca estatal	1,1	0,5	0,9	0,0	0,0	0,0	1,1	0,5	0,9
5 Banca privada	1,0	0,2	0,7	0,0	0,0	0,0	1,0	0,2	0,7
6 Comercio	2,4	1,4	2,0	0,0	0,0	0,0	2,4	1,4	2,0
7 Comunicaciones	1,9	1,1	1,6	0,0	0,0	0,0	1,9	1,1	1,6
8 Fabril	8,6	4,7	7,0	61,0	0,0	21,9	8,8	4,6	7,1
9 Ferroviario red oriental	1,7	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	1,0
10 Ferrevariario y ramas anexas	6,1	7,5	6,7	3,5	0,8	1,8	6,1	7,5	6,6
11 Magisterio fiscal	24,6	0,0	14,7	0,0	0,0	0,0	24,6	0,0	14,6
12 Médicas y ramas anexas	1,0	0,7	0,9	0,0	0,0	0,0	1,0	0,7	0,9
13 Metalúrgico Oruro	0,3	0,3	0,3	9,0	10,1	9,7	0,3	0,4	0,4
14 Minero	21,9	49,1	32,8	0,0	0,0	0,0	21,8	48,6	32,6

Cuadro 8 (Continuación)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte			Riesgos profesionales			Total		
	Derecho			Derecho			Derecho		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
15 Municipal Cochabamba	1,5	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,9
16 Municipal La Paz	2,4	2,7	2,5	0,0	0,0	0,0	2,3	2,7	2,5
17 Municipal Santa Cruz	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2
18 Policía nacional	2,9	4,5	3,5	0,0	0,0	0,0	2,9	4,5	3,5
19 Profesionales de minería	0,5	0,2	0,4	2,5	0,0	0,9	0,5	0,2	0,4
20 Trabajadores afiliados CPS	1,2	0,9	1,1	12,0	32,7	25,3	1,3	1,2	1,2
21 Trabajadores CNS	2,3	0,9	1,7	1,5	3,1	2,5	2,3	0,9	1,7
22 Trabajadores de YPFB	3,3	2,6	3,0	1,5	0,0	0,5	3,3	2,6	3,0
23 Seguros integrales	2,6	2,9	2,7	9,0	46,9	33,3	2,6	3,3	2,9
24 Varios	5,2	13,7	8,7	0,0	0,0	0,0	5,2	13,6	8,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS.

Cuadro 9
**INDICADORES: PORCENTAJES DE ASEGURADOS RESPECTO A CADA FONDO
 EN LA RENTA BASICA POR TIPO DE SEGURO**
 (1989)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte Derecho			Riesgos profesionales Derecho			Total Derecho		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
Fondos de Pensiones	62,1	37,9	99,6	48,9	51,1	0,4	62,0	38,0	100,0
1 Administración pública	66,2	33,8	100,0				66,2	33,8	100,0
2 Aduanas	59,1	40,9	100,0				59,1	40,9	100,0
3 Aeronáutica civil	73,5	26,5	91,7	0,0	100,0	8,3	67,4	32,6	100,0
4 Banca estatal	78,7	21,3	100,0				78,7	21,3	100,0
5 Banca privada	86,8	13,2	100,0				86,8	13,2	100,0
6 Comercio	72,5	27,5	100,0				72,5	27,5	100,0
7 Comunicaciones	71,7	28,3	100,0				71,7	28,3	100,0
8 Fabril	73,2	26,8	98,2	100,0	0,0	1,8	73,7	26,3	100,0
9 Ferroviario red oriental	100,0	0,0	100,0				100,0	0,0	100,0
10 Ferroviario y ramas anexas	54,4	45,6	99,8	70,0	30,0	0,2	54,5	45,5	100,0
11 Magisterio fiscal	100,0	0,0	100,0				100,0	0,0	100,0
12 Médicas y ramas anexas	67,3	32,7	100,0				67,3	32,7	100,0
13 Metalúrgico Oruro	55,0	45,0	84,8	33,3	66,7	15,2	51,7	48,3	100,0
14 Minero	39,8	60,2	100,0				39,8	60,2	100,0

Cuadro 9 (Continuación)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte			Riesgos profesionales			Total		
	Derecho			Derecho			Derecho		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
15 Municipal Cochabamba	100,0	0,0	100,0				100,0	0,0	100,0
16 Municipal La Paz	56,0	44,0	100,0				56,0	44,0	100,0
17 Municipal Santa Cruz	44,7	55,3	100,0				44,7	55,3	100,0
18 Policía nacional	48,7	51,3	100,0				48,7	51,3	100,0
19 Profesionales de minería	75,3	24,7	98,6	100,0	0,0	1,4	75,7	24,3	100,0
20 Trabajadores afiliados CPS	67,1	32,9	88,2	17,0	83,0	11,8	61,2	38,8	100,0
21 Trabajadores CNS	78,8	21,2	99,2	21,4	78,6	0,8	78,3	21,7	100,0
22 Trabajadores de YPFB	65,1	34,9	99,9	100,0	0,0	0,1	65,2	34,8	100,0
23 Seguros integrales	56,8	43,2	93,4	9,7	90,3	6,6	53,7	46,3	100,0
24 Varios	36,0	64,0	100,0				36,0	64,0	100,0
Total	59,7	40,3	100,0	35,8	64,2	0,6	59,6	40,4	100,0

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS.

Cuadro 10
ASEGURADOS EN LA RENTA COMPLEMENTARIA POR TIPO DE SEGURO Y FONDO
 (1989)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte			Riesgos profesionales			Total		
	Derecho			Derecho			Derecho		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
Fondos de Pensiones	43 612	17 018	60 630	1 273	3 955	5 228	44 885	20 973	65 858
1 Administración pública	3 564	1 824	5 388	0	0	0	3 564	1 824	5 388
2 Aduanas	413	284	697	0	0	0	413	284	697
3 Aeronáutica civil	225	82	307	2	24	26	227	106	333
4 Banca estatal	656	179	835	0	0	0	656	179	835
5 Banca privada	549	69	618	0	0	0	549	69	618
6 Comercio	1 372	538	1 910	0	0	0	1 372	538	1 910
7 Comunicaciones	1 044	374	1 418	0	0	0	1 044	374	1 418
8 Fabril	4 772	1 594	6 366	164	6	170	4 936	1 600	6 536
9 Ferroviario red oriental	973	0	973	0	0	0	973	0	973
10 Ferrevariario y ramas anexas	3 493	2 841	6 334	7	3	10	3 500	2 844	6 344
11 Magisterio fiscal	12 366	0	12 366	0	0	0	12 366	0	12 366
12 Médicas y ramas anexas	633	303	936	0	0	0	633	303	936
13 Metalúrgico Oruro	182	156	338	19	38	57	201	194	395
14 Minero	5 401	4 349	9 750	1 048	3 765	4 813	6 449	8 114	14 563
15 Municipal Cochabamba	933	0	933	0	0	0	933	0	933
16 Municipal La Paz	1 203	902	2 105	0	0	0	1 203	902	2 105
17 Municipal Santa Cruz	93	76	169	0	0	0	93	76	169

Cuadro 10 (Continuación)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte			Riesgos profesionales			Total		
	Derecho			Derecho			Derecho		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
18 Policía nacional	1 654	1 737	3 391	0	0	0	1 654	1 737	3 391
19 Profesionales de minería	276	93	369	5	0	5	281	93	374
20 Trabajadores afiliados CPS	646	286	932	24	117	141	670	403	1 073
21 Trabajadores CNS	1 283	335	1 618	2	2	4	1 285	337	1 622
22 Trabajadores de YPFB	1 881	996	2 877	2	0	2	1 883	996	2 879
23 Seguros integrales	1 579	1 010	2 589	16	163	179	1 595	1 173	2 768
24 Varios	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	45 191	18 028	63 219	1 289	4 118	5 407	46 480	22 146	68 626
Fondos de pensiones									
Promedio	1 982	774	2 756	58	180	238	2 040	953	2 994
Desviación estándar	2 691	1 074	3 223	219	783	999	2 766	1 727	3 803
Coefficiente de variación	1,4	1,4	1,2	3,8	4,4	4,2	1,4	1,8	1,3

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS.

Cuadro 11
**INDICADORES: PORCENTAJES DE ASEGURADOS RESPECTO AL TOTAL EN LA
 RENTA COMPLEMENTARIA POR TIPO DE SEGURO Y FONDO**
 (1989)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte			Riesgos profesionales			Total		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
Fondos de Pensiones	96,5	94,4	95,9	98,8	96,0	96,7	96,6	94,7	96,0
1 Administración pública	7,9	10,1	8,5	0,0	0,0	0,0	7,7	8,2	7,9
2 Aduanas	0,9	1,6	1,1	0,0	0,0	0,0	0,9	1,3	1,0
3 Aeronáutica civil	0,5	0,5	0,5	0,2	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
4 Banca estatal	1,5	1,0	1,3	0,0	0,0	0,0	1,4	0,8	1,2
5 Banca privada	1,2	0,4	1,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,3	0,9
6 Comercio	3,0	3,0	3,0	0,0	0,0	0,0	3,0	2,4	2,8
7 Comunicaciones	2,3	2,1	2,2	0,0	0,0	0,0	2,2	1,7	2,1
8 Fabril	10,6	8,8	10,1	12,7	0,1	3,1	10,6	7,2	9,5
9 Ferroviario red oriental	2,2	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0	1,4
10 Ferrevariario y ramas anexas	7,7	15,8	10,0	0,5	0,1	0,2	7,5	12,8	9,2
11 Magisterio fiscal	27,4	0,0	19,6	0,0	0,0	0,0	26,6	0,0	18,0
12 Médicas y ramas anexas	1,4	1,7	1,5	0,0	0,0	0,0	1,4	1,4	1,4
13 Metalúrgico Oruro	0,4	0,9	0,5	1,5	0,9	1,1	0,4	0,9	0,6
14 Minero	12,0	24,1	15,4	81,3	91,4	89,0	13,9	36,6	21,2

Cuadro 11 (Continuación)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte			Riesgos profesionales			Total		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
15 Municipal Cochabamba	2,1	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	1,4
16 Municipal La Paz	2,7	5,0	3,3	0,0	0,0	0,0	2,6	4,1	3,1
17 Municipal Santa Cruz	0,2	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2
18 Policía nacional	3,7	9,6	5,4	0,0	0,0	0,0	3,6	7,8	4,9
19 Profesionales de minería	0,6	0,5	0,6	0,4	0,0	0,1	0,6	0,4	0,5
20 Trabajadores afiliados CPS	1,4	1,6	1,5	1,9	2,8	2,6	1,4	1,8	1,6
21 Trabajadores CNS	2,8	1,9	2,6	0,2	0,0	0,1	2,8	1,5	2,4
22 Trabajadores de YPFB	4,2	5,5	4,6	0,2	0,0	0,0	4,1	4,5	4,2
23 Seguros integrales	3,5	5,6	4,1	1,2	4,0	3,3	3,4	5,3	4,0
24 Varios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS.

Cuadro 12
**INDICADORES: PORCENTAJES DE ASEGURADOS RESPECTO A CADA FONDO EN LA
 RENTA COMPLEMENTARIA POR TIPO DE SEGURO**
 (1989)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte			Riesgos profesionales			Total		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
Fondos de Pensiones	71,9	28,1	92,1	24,3	75,7	7,9	68,2	31,8	100,0
1 Administración pública	66,1	33,9	100,0				66,1	33,9	100,0
2 Aduanas	59,3	40,7	100,0				59,3	40,7	100,0
3 Aeronáutica civil	73,3	26,7	92,2	7,7	92,3	7,8	68,2	31,8	100,0
4 Banca estatal	78,6	21,4	100,0				78,6	21,4	100,0
5 Banca privada	88,8	11,2	100,0				88,8	11,2	100,0
6 Comercio	71,8	28,2	100,0				71,8	28,2	100,0
7 Comunicaciones	73,6	26,4	100,0				73,6	26,4	100,0
8 Fabril	75,0	25,0	97,4	96,5	3,5	2,6	75,5	24,5	100,0
9 Ferroviano red oriental	100,0	0,0	100,0				100,0	0,0	100,0
10 Ferrevariario y ramas anexas	55,1	44,9	99,8	70,0	30,0	0,2	55,2	44,8	100,0
11 Magisterio fiscal	100,0	0,0	100,0				100,0	0,0	100,0
12 Médicas y ramas anexas	67,6	32,4	100,0				67,6	32,4	100,0
13 Metalúrgico Oruro	53,8	46,2	85,6	33,3	66,7	14,4	50,9	49,1	100,0
14 Minero	55,4	44,6	67,0	21,8	78,2	33,0	44,3	55,7	100,0

Cuadro 12 (Continuación)

Fondos	Invalidez/Vejez/Muerte			Riesgos profesionales			Total		
	Derecho			Derecho			Derecho		
	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total	Titular	Habiente	Total
15 Municipal Cochabamba	100,0	0,0	100,0				100,0	0,0	100,0
16 Municipal La Paz	57,1	42,9	100,0				57,1	42,9	100,0
17 Municipal Santa Cruz	55,0	45,0	100,0				55,0	45,0	100,0
18 Policía nacional	48,8	51,2	100,0				48,8	51,2	100,0
19 Profesionales de minería	74,8	25,2	98,7	100,0	0,0	1,3	75,1	24,9	100,0
20 Trabajadores afiliados CPS	69,3	30,7	86,9	17,0	83,0	13,1	62,4	37,6	100,0
21 Trabajadores CNS	79,3	20,7	99,8	50,0	50,0	0,2	79,2	20,8	100,0
22 Trabajadores de YPFB	65,4	34,6	99,9	100,0	0,0	0,1	65,4	34,6	100,0
23 Seguros integrales	61,0	39,0	93,5	8,9	91,1	6,5	57,6	42,4	100,0
24 Varios									
Total	71,5	28,5	92,1	23,8	76,2	7,9	67,7	32,3	100,0

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS.

Cuadro 13
FONDOS DE PENSIONES: ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS
CONSOLIDADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1989
(Miles de Bolivianos)

	Básica	Complementaria	Subtotal	% respecto del total		
				Básica	Complementaria	Total
Total ingresos	111 212	127 449	238 661	100,0	100,0	100,0
Riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	111 212	110 307	221 519	100,0	86,5	92,8
Aportes	73 313	91 490	164 803	65,9	71,8	69,1
Aporte patronal	44 887	11 633	56 520	40,4	9,1	23,7
Aporte laboral	16 892	68 262	85 154	15,2	53,6	35,7
Aporte estatal	11 533	0	11 533	10,4	0,0	4,8
Otros aportes	0	11 595	11 595	0,0	9,1	4,9
Bono del Estado FONARE	37 900	0	37 900	34,1	0,0	15,9
Renta de inversiones	0	9 371	9 371	0,0	7,4	3,9
Otros ingresos	0	9 446	9 446	0,0	7,4	4,0
Otros regímenes	0	17 142	17 142	0,0	13,5	7,2
Aportes	0	11 930	11 930	0,0	9,4	5,0
Aporte patronal	0	2 018	2 018	0,0	1,6	0,8
Aporte laboral	0	7 431	7 431	0,0	5,8	3,1
Otros aportes	0	2 481	2 481	0,0	1,9	1,0
Renta de inversiones	0	434	434	0,0	0,3	0,2
Otros ingresos	0	4 777	4 777	0,0	3,7	2,0

Cuadro 13 (Continuación)

	Básica	Complementaria	Subtotal	% respecto del total		
				Básica	Complementaria	Total
Total egresos	131 692	117 586	249 278	100,0	100,0	100,0
Seguros riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	129 313	92 119	221 432	98,2	78,3	88,8
Prestaciones económicas	91 413	86 071	177 484	69,4	73,2	71,2
Bonos del Estado FONARE	37 900	0	37 900	28,8	0,0	15,2
Otros	0	6 048	6 048	0,0	5,1	2,4
Otros regímenes	0	13 983	13 983	0,0	11,9	5,6
Prestaciones económicas	0	13 983	13 983	0,0	11,9	5,6
Gastos de administración	2 379	11 484	13 863	1,8	9,8	5,6
Superavit (déficit)	- 20 480	9 863	- 10 617	100,0	100,0	100,0
Aportes/Ingresos	65,9	71,8	69,1			
Aporte patronal/Ingresos	40,4	9,1	23,7			
Aporte laboral/Ingresos	15,2	53,6	35,7			
Aporte Estatal/Ingresos	10,4	0,0	4,8			
Bono del Estado FONARE/Ingresos	34,1	0,0	15,9			
Total egresos/Ingresos	118,4	92,3	104,4			
Gastos de administración/Ingresos	2,1	9,0	5,8			
Prestaciones económicas/Egresos	69,4	73,2	71,2			
Gastos de administración/Egresos	1,8	9,8	5,6			
Bonos del Estado FONARE/Egresos	28,8	0,0	15,2			

Cuadro 14
COBERTURA DE LA POBLACION ASEGURADA RESPECTO AL EMPLEO
 (1988 - 1989)

Item	Número	Empleo por cotizante	% sobre el empleo total
Empleados cotizantes	247 804	1,0	13
Asalariados ciudades capitales	393 500	1,6	20
Total empleo ciudades capitales	847 823	3,4	13
Total empleo Bolivia (a)	1 963 231	7,9	100

Nota: (a) Esta cifra corresponde a una estimación basada en una encuesta realizada por el INE entre noviembre de 1988 y abril de 1989.

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS e INE (EIH 1989).

Cuadro 15
**EMPLEO POR CATEGORIA OCUPACIONAL EN CIUDADES CAPITALES,
 SEGUN AFILIACION A LA SEGURIDAD SOCIAL**
 (1989)

Categoría ocupacional	Ocupados			% respecto del total			% respecto cada categoría		
	Afiliado	No afiliado	Total	Afiliado	No afiliado	Total	Afiliado	No afiliado	Total
Profesionales	74 541	38 709	113 250	38	6	13	66	34	100
Gerentes	13 556	17 704	31 260	7	3	4	43	57	100
Empleados	45 141	25 393	70 534	23	4	8	64	36	100
Vendedores	3 335	206 951	210 286	2	32	25	2	98	100
Agricultores	1 486	16 808	18 294	1	3	2	8	92	100
Conductores	7 571	40 532	48 103	4	6	6	16	84	100
Artesanos	14 926	130 365	145 291	8	20	17	10	90	100
Otros artesanos	6 939	27 597	34 536	4	4	4	20	80	100
Obreros	8 468	37 723	46 191	4	6	5	18	82	100
Servicios personales	18 975	111 103	130 078	10	17	15	15	85	100
Total	194 938	652 885	847 823	100	100	100	23	77	100
Promedio	19 494	65 289	84 782						
Desviación estándar	21 797	60 090	59 264						
Coefficiente variación	1,1	0,9	0,7						

Fuente: INE (EIH 1989).

Cuadro 16
**EMPLEO POR CATEGORÍA OCUPACIONAL EN CIUDADES CAPITALES,
 SEGUN AFILIACION A LA SEGURIDAD SOCIAL**
 (1989)

Categoría ocupacional	Ocupados			% respecto del total			% respecto cada categoría		
	Afiliado	No afiliado	Total	Afiliado	No afiliado	Total	Afiliado	No afiliado	Total
Agricultura	1 158	15 272	16 430	1	2	2	7	93	100
Minería	7 284	8 944	16 228	4	1	2	45	55	100
Industria manufacturera	20 709	87 777	108 486	11	13	13	19	81	100
Electricidad/Luz/Agua	2 994	984	3 978	2	0	0	75	25	100
Construcción	5 834	48 046	53 880	3	7	6	11	89	100
Comercio/Restaurant/Hotel	8 679	236 228	244 907	4	36	29	4	96	100
Transporte/Almacenamiento	17 219	47 307	64 526	9	7	8	27	73	100
Finanzas/Seguros	10 339	12 853	23 192	5	2	3	45	55	100
Servicios personales	120 536	195 474	316 010	62	30	37	38	62	100
NS/NR	186	0	186	0	0	0	100	0	100
Total	194 938	652 885	847 823	100	100	100	23	77	100
Promedio	19 494	65 289	84 782						
Desviación estándar	34 255	80 075	103 867						
Coefficiente variación	1,8	1,2	1,2						

Fuente: INE (EIH 1989).

Cuadro 17
POBLACION PROTEGIDA POR LA RENTA DE LARGO PLAZO POR CIUDADES CAPITALES Y CIUDADES MENORES
 (1989)

Departamento	Rentistas			Beneficiarios rentistas			Rentistas y beneficiarios			Población	
	Capital	Otras	Total	Capital	Otras	Total	Capital	Otras	Total	Capital	Total
La Paz	38 332	0	38 332	42 063	0	42 063	80 395	0	80 395	1 086 901	2 187 611
Cochabamba	17 459	0	17 459	19 431	0	19 431	36 890	0	36 890	394 875	1 104 055
Santa Cruz	5 906	1 151	7 057	3 950	1 080	5 030	9 856	2 231	12 087	653 828	1 371 017
Oruro	12 374	0	12 374	14 113	0	14 113	26 487	0	26 487	201 343	447 072
Potosí	8 414	8 561	16 975	8 688	6 941	15 629	17 102	15 502	32 604	117 036	852 681
Chuquisaca	3 221	143	3 364	2 059	14	2 073	5 280	157	5 437	98 488	507 737
Tarija	1 840	582	2 422	1 038	289	1 327	2 878	871	3 749	71 477	302 847
Beni	657	335	992	176	66	242	833	401	1 234	50 003	292 349
Pando	190	0	190	52	0	52	242	0	242	6 039	56 919
Total	88 393	10 772	99 165	81 570	8 390	99 960	179 963	19 162	199 125	2 279 990	7 122 288
Indicadores											
Promedio	9 821	1 197	11 018	10 174	932	11 107	19 996	2 129	22 125	297 777	791 365
Desviación estándar	11 446	2 629	11 503	12 956	2 150	12 959	24 390	4 778	24 437	339 659	633 605
Coefficiente de variación	1,2	2,2	1,0	1,3	2,3	1,2	1,2	2,2	1,1	1,1	0,8

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS e INE.

Cuadro 18
POBLACION PROTEGIDA POR LA RENTA BASICA POR CIUDADES CAPITALES Y CIUDADES MENORES
 (% respecto del total)

Departamento	Rentistas			Beneficiarios rentistas			Rentistas y beneficiarios			Población	
	Capital	Otras	Total	Capital	Otras	Total	Capital	Otras	Total	Capital	Total
La Paz	43	0	39	46	0	42	45	0	40	40	31
Cochabamba	20	0	18	21	0	19	20	0	19	15	16
Santa Cruz	7	11	7	4	13	5	5	12	6	24	19
Oruro	14	0	12	15	0	14	15	0	13	8	6
Potosí	10	79	17	9	83	16	10	81	16	4	12
Chuquisaca	4	1	3	2	0	2	3	1	3	4	7
Tarija	2	5	2	1	3	1	2	5	2	3	4
Beni	1	3	1	0	1	0	0	2	1	2	4
Pando	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS e INE.

Cuadro 19
POBLACION PROTEGIDA POR LA RENTA BASICA POR CIUDADES CAPITALES Y CIUDADES MENORES
 (% sobre la del respectivo Departamento)

Departamento	Rentistas			Beneficiarios rentistas			Rentistas y beneficiarios			Población	
	Capital	Otras	Total	Capital	Otras	Total	Capital	Otras	Total	Capital	Total
La Paz	100	0	100	100	0	100	100	0	100	50	100
Cochabamba	100	0	100	100	0	100	100	0	100	36	100
Santa Cruz	84	16	100	79	21	100	82	18	100	48	100
Oruro	100	0	100	100	0	100	100	0	100	45	100
Potosí	50	50	100	56	44	100	52	48	100	14	100
Chuquisaca	96	4	100	99	1	100	97	3	100	19	100
Tarija	76	24	100	78	22	100	77	23	100	24	100
Beni	66	34	100	73	27	100	68	32	100	17	100
Pando	100	0	100	100	0	100	100	0	100	11	100
Total	89	11	100	92	8	100	90	10	100	38	100

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS e INE.

Cuadro 20
**POBLACION PROTEGIDA POR LA RENTA BASICA
 RESPECTO A LA POBLACION TOTAL (1989)**
 (% respecto de la población que se indica)

Ciudad	% sobre población de ciudades capitales			% sobre población total		
	Rentistas	Benefi- ciarios	Total	Rentistas	Benefi- ciarios	Total
La Paz	4	4	7	2	2	4
Cochabamba	4	5	9	2	2	3
Santa Cruz	1	1	2	1	0	1
Oruro	6	7	13	3	3	6
Potosí	15	13	28	2	2	4
Chuquisaca	3	2	6	1	0	1
Tarija	3	2	5	1	0	1
Beni	2	0	2	0	0	0
Pando	3	1	4	0	0	0
Total	4	4	7	1	1	3

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS e INE.

Cuadro 21
**SALARIO MEDIO MENSUAL PARA LOS ASEGURADOS COTIZANTES
 Y RENTAS MENSUALES PARA LOS PASIVOS POR FONDOS**
 (Bolivianos corrientes 1989)

Fondos	Activos		Pasivos		A/B	C/B
	Cotizantes	Básico	Compl.			
Fondos de Pensiones	428	85	90		5,0	1,0
1 Administración pública	332	53	99		6,2	1,9
2 Aduanas	435	85	109		5,1	1,3
3 Aeronáutica civil	662	162	291		4,1	1,8
4 Banca estatal	1 768	303	235		5,8	0,8
5 Banca privada	871	226	78		3,8	0,3
6 Comercio	399	142	137		2,8	1,0
7 Comunicaciones	636	119	56		5,3	0,5
8 Fabril	508	106	85		4,8	0,8
9 Ferroviario red oriental	581	117	88		4,9	0,7
10 Ferroviario y ramas anexas	647	99	59		6,6	0,6
11 Magisterio fiscal	197	117	109		1,7	0,9
12 Médicas y ramas anexas	735	140	264		5,3	1,9
13 Metalúrgico Oruro	571	82	57		7,0	0,7
14 Minero	528	32	26		16,3	0,8
15 Municipal Cochabamba	441	62	44		7,1	0,7
16 Municipal La Paz	389	71	47		5,4	0,7
17 Municipal Santa Cruz	653	119	143		5,5	1,2
18 Policía nacional	341	119	93		2,9	0,8
19 Profesionales de minería	1 231	219	176		5,6	0,8
20 Trabajadores afiliados CPS	1 001	177	273		5,7	1,5
21 Trabajadores CNS	387	135	67		2,9	0,5
22 Trabajadores de YPFB	1 241	203	221		6,1	1,1
23 Seguros integrales	579	137	173		4,2	1,3
24 Varios	0	25	0		0,0	0,0
Total	443	82	93		5,4	1,1
Fondos de pensiones						
Promedio	661	131	125			
Desviación estándar	360	62	80			
Coefficiente de variación	0,5	0,5	0,6			

Notas: A/B = Activos/Pasivos Básico.

C/B = Pasivos Complementario/Pasivos Básico.

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS.

Cuadro 22
**EMPRESAS EXISTENTES Y COTIZANTES AL SISTEMA DE PENSIONES BASICAS,
 SEGUN TAMAÑO DE LAS CIUDADES EN QUE SE UBICAN**

Departamento	Total empresas			Empresas cotizantes		
	Capital	Menores	Total	Capital	Menores	Total
La Paz	13 454	581	14 035	2 394	0	2 394
Cochabamba	6 465	769	7 234	914	0	914
Santa Cruz	6 965	513	7 478	1 247	0	1 247
Oruro	2 028	218	2 246	288	0	288
Potosí	695	452	1 147	20	22	42
Chuquisaca	1 061	45	1 106	124	0	124
Tarija	868	233	1 101	112	11	123
Beni	331	95	426	29	18	47
Pando	115	0	115	5	0	5
Total	31 982	2 906	34 888	5 133	51	5 184

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS y Dirección de la Renta.

Cuadro 23
EMPRESAS COTIZANTES AL SISTEMA DE PENSIONES SEGUN TAMAÑO DE LAS CIUDADES Y DEPARTAMENTO
 (% sobre el total que se indicó)

Departamento	TEP			TED			TECP			TECD			TEC/TED		
	C	M	T	C	M	T	C	M	T	C	M	T	C	M	T
La Paz	42	20	40	96	4	100	47	0	46	100	0	100	18	0	17
Cochabamba	20	26	21	89	11	100	18	0	18	100	0	100	14	0	13
Santa Cruz	22	18	21	93	7	100	24	0	24	100	0	100	18	0	17
Oruro	6	8	6	90	10	100	6	0	6	100	0	100	14	0	13
Potosí	2	16	3	61	39	100	0	43	1	48	52	100	3	5	4
Chuquisaca	3	2	3	96	4	100	2	0	2	100	0	100	12	0	11
Tarija	3	8	3	79	21	100	2	22	2	91	9	100	13	5	11
Beni	1	3	1	78	22	100	1	35	1	62	38	100	9	19	11
Pando	0	0	0	100	0	100	0	0	0	100	0	100	4	0	4
Total	100	100	100	92	8	100	100	100	100	99	1	100	16	2	15

Notas: C = Capitales; M = Menores; T = Total.

TEP = Total Empresas del País.

TED = Total Empresas por Departamento.

TECP = Total Empresas Cotizantes del País.

TECD = Total Empresas Cotizantes por Departamento.

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS y Dirección de la Renta.

Cuadro 24
RENTISTAS BENEFICIARIOS MAYORES RESPECTO A LA POBLACION TOTAL

Sexo	Población (a)			% respecto población total			% rentistas sobre población indicada	
	Rentistas	País	Urbana	Rentistas	País	Urbana	País	Urbana
Hombres								
≥60 años	66 349	170 784	71 733	68	37	35	39	92
Mujeres								
≥55 años	31 250	289 320	135 025	32	63	65	11	23
Total	97 599	460 103	206 758	100	100	100	21	47

Nota: (a) Se considera mayores a los varones de 60 años y más, y a las mujeres de 55 años y más.

Fuente: Elaboración propia a base de datos del IBSS e INE.

Cuadro 25
MATRIZ DE SUPUESTOS

	1989	1990
Tasas de crecimiento:		
Población total	2,70%	2,70%
Población ocupada	3,50%	3,00%
PEI	4,10%	6,00%
Tasas de aportes		
Básica:		
Patronal	4,00%	5,00%
Laboral	1,50%	2,50%
Estado	1,00%	1,50%
Complementaria:		
Patronal	1,00%	1,00%
Laboral	3,50%	3,50%

Nota:	Cálculo de incremento rentas	< Bs. 120	> Bs. 120
	Rentas	511 620	6 844 092
	Rentistas	14 310	52 649
	Renta promedio < Bs. 120	36	
	Incremento requerido absoluto	186,11%	
	Porcentaje renta < Bs. 120/Total	7,48%	
	Incremento requerido ponderado	13,91%	
	(Debido a que se considera como año base 1989, se deflacta el salario mínimo de Bs. 120 por 1,17 (Inflación promedio 90/89 = 17%); igualando Bs. 103).		

Cuadro 25 (Continuación)
FONDO DE PENSIONES: ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS CONSOLIDADO
 (Miles de Bolivianos de 1989)

	1989			1990		
	Básica	Comple- mentaria	Total	Básica	Comple- mentaria	Total
Total ingresos	111 212	127 449	238 661	138 719	131 727	269 991
Riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	111 212	110 307	221 519	138 719	113 616	252 335
Aportes	73 313	91 490	164 803	104 610	94 235	198 844
Aporte patronal	44 887	11 633	56 520	57 792	11 983	69 774
Aporte laboral	16 892	68 262	85 154	28 999	70 310	99 308
Aporte Estatal	11 533	0	11 533	17 819	0	17 819
Otros aportes	0	11 595	11 595	0	11 943	11 943
Bono del Estado FONARE	37 900	0	37 900	34 110	0	34 110
Otros ingresos	0	18 817	18 817	0	19 381	19 381
Otros regímenes	0	17 142	17 142	0	17 656	17 656
Total egresos	131 692	117 586	249 278	146 867	124 423	271 290
Seguros riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	129 313	92 119	221 432	144 489	97 646	242 134
Prestaciones económicas	91 413	86 071	177 484	110 379	91 235	201 614
Bonos del Estado	37 900	0	37 900	34 110	0	34 110
Otros	0	6 048	6 048	0	6 411	6 411
Otros regímenes	0	13 983	13 983	0	14 822	14 822
Gastos de administración	2 379	11 484	13 863	2 378	11 955	14 333
Superavit (déficit)	-20 480	9 863	-10 617	-8 148	6 849	-1 298

Fuente: IBSS.

Cuadro 25 (Continuación)
FONDO DE PENSIONES: ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS CONSOLIDADO
 (Miles de Bolivianos de 1989)

	1991			1992		
	Básica	Comple- mentaria	Total	Básica	Comple- mentaria	Total
Total ingresos	138 067	135 210	273 278	137 510	139 267	276 777
Riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	138 067	117 024	255 092	137 510	120 535	258 045
Aportes	107 748	97 062	204 810	110 980	99 974	210 954
Aporte patronal	59 526	12 342	71 868	61 311	12 712	74 024
Aporte laboral	29 869	72 419	102 288	30 765	74 592	105 356
Aporte Estatal	18 354	0	18 354	18 904	0	18 904
Otros aportes	0	12 301	12 301	0	12 670	12 670
Bono del Estado FONARE	30 320	0	30 320	26 530	0	26 530
Otros ingresos	0	19 962	19 962	0	20 561	20 561
Otros regímenes	0	18 186	18 186	0	18 732	18 732
Total egresos	149 702	131 661	281 363	152 937	139 324	292 261
Seguros riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	147 321	103 505	250 826	150 552	109 715	260 266
Prestaciones económicas	117 002	96 709	213 711	124 022	102 512	226 534
Bonos del Estado	30 320	0	30 320	26 530	0	25 530
Otros	0	6 796	6 796	0	7 203	7 203
Otros regímenes	0	15 711	15 711	0	16 654	16 654
Gastos de administración	2 380	12 445	14 825	2 385	12 955	15 341
Superavit (déficit)	-11 634	3 549	-8 085	-15 427	-58	-15 485

Fuente: IBSS.

Cuadro 25 (Continuación)
FONDO DE PENSIONES: ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS CONSOLIDADO
 (Miles de Bolivianos de 1989)

	1993			1994		
	Básica	Comple- mentaria	Total	Básica	Comple- mentaria	Total
Total ingresos	137 049	143 445	280 494	136 689	147 748	284 437
Riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	138 049	124 151	261 201	136 689	127 876	264 564
Aportes	114 310	102 973	217 283	117 739	106 062	223 801
Aporte patronal	63 151	13 094	76 244	65 045	13 486	78 532
Aporte laboral	31 688	76 829	108 517	32 638	79 134	111 773
Aporte Estatal	19 471	0	19 471	20 056	0	20 056
Otros aportes	0	13 050	13 050	0	13 442	13 442
Bono del Estado FONARE	22 740	0	22 740	18 950	0	18 950
Otros ingresos	0	21 178	21 178	0	21 814	21 814
Otros regímenes	0	19 293	19 293	0	19 872	19 872
Total egresos	156 596	147 438	304 034	160 705	156 028	316 733
Seguros riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	154 203	116 298	270 501	158 301	123 276	281 576
Prestaciones económicas	131 463	108 662	240 126	139 351	115 182	254 533
Bonos del Estado	22 740	0	22 740	18 950	0	18 950
Otros	0	7 636	7 636	0	8 094	8 094
Otros regímenes	0	17 653	17 653	0	18 712	18 712
Gastos de administración	2 393	13 487	15 880	2 405	14 039	16 444
Superavit (déficit)	-19 547	-3 993	-23 540	-24 017	-8 280	-32 296

Fuente: IBSS.

Cuadro 25 (Continuación)
FONDO DE PENSIONES: ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS CONSOLIDADO
(Miles de Bolivianos de 1989)

	1995			1996		
	Básica	Comple- mentaria	Total	Básica	Comple- mentaria	Total
Total ingresos	136 431	152 180	288 611	136 279	156 746	293 025
Riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	136 431	131 712	268 143	136 279	135 663	271 942
Aportes	121 271	109 244	230 515	124 909	112 521	237 431
Aporte patronal	66 997	13 891	80 888	69 006	14 308	83 314
Aporte laboral	33 617	81 508	115 126	34 626	83 953	118 580
Aporte Estatal	20 657	0	20 657	21 277	0	21 277
Otros aportes	0	13 845	13 845	0	14 260	14 260
Bono del Estado FONARE	15 160	0	15 160	11 370	0	11 370
Otros ingresos	0	22 468	22 468	0	23 142	23 142
Otros regímenes	0	20 468	20 468	0	21 082	21 082
Total egresos	165 291	165 123	330 414	170 382	174 752	345 134
Seguros riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	162 872	130 672	293 544	167 945	138 513	306 457
Prestaciones económicas	147 712	122 093	269 805	156 575	129 419	285 993
Bonos del Estado	15 160	0	15 160	11 370	0	11 370
Otros	0	8 579	8 579	0	9 094	9 094
Otros regímenes	0	19 835	19 835	0	21 025	21 025
Gastos de administración	2 419	14 615	17 034	2 437	15 214	17 652
Superavit (déficit)	-28 860	-12 942	-41 802	-34 103	-18 006	-52 109

Fuente: IBSS.

Cuadro 25 (Continuación)
FONDO DE PENSIONES: ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS CONSOLIDADO
 (Miles de Bolivianos de 1989)

	1997			1998		
	Básica	Comple- mentaria	Total	Básica	Comple- mentaria	Total
Total ingresos	136 237	161 448	297 685	140 096	166 292	306 388
Riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	136 237	139 733	275 970	140 096	143 925	284 021
Aportes	128 657	115 897	244 554	132 516	119 374	251 890
Aporte patronal	71 077	14 737	85 814	73 209	15 179	88 388
Aporte laboral	35 665	86 472	122 137	36 735	89 066	125 801
Aporte Estatal	21 915	0	21 915	22 573	0	22 573
Otros aportes	0	14 688	14 688	0	15 129	15 129
Bono del Estado FONARE	7 580	0	7 580	7 580	0	7 580
Otros ingresos	0	23 836	23 836	0	24 551	24 551
Otros regímenes	0	21 715	21 715	0	22 366	22 366
Total egresos	176 008	184 948	360 956	182 202	195 744	377 946
Seguros riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	173 549	146 823	320 372	179 717	155 633	335 350
Prestaciones económicas	165 969	137 184	303 153	175 927	145 415	321 342
Bonos del Estado	7 580	0	7 580	3 790	0	3 790
Otros	0	9 640	9 640	0	10 218	10 218
Otros regímenes	0	22 287	22 287	0	23 624	23 624
Gastos de administración	2 459	15 838	18 297	2 484	16 487	18 972
Superavit (déficit)	-39 771	-23 500	-63 272	-42 105	-29 453	-71 558

Fuente: IBSS.

Cuadro 25 (Continuación)
FONDO DE PENSIONES: ESTADO DE INGRESOS Y EGRESOS CONSOLIDADO
(Miles de Bolivianos de 1989)

	1999			2000		
	Básica	Comple- mentaria	Total	Básica	Comple- mentaria	Total
Total ingresos	136 492	171 280	307 772	140 587	176 419	317 005
Riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	136 492	148 243	284 735	140 587	152 690	293 277
Aportes	136 492	122 955	259 447	140 587	126 644	267 230
Aporte patronal	75 405	15 634	91 040	77 667	16 103	93 771
Aporte laboral	37 837	91 738	129 575	38 972	94 490	133 462
Aporte Estatal	23 250	0	23 250	23 947	0	23 947
Otros aportes	0	15 582	15 582	0	16 050	16 050
Bono del Estado FONARE	0	0	0	0	0	0
Otros ingresos	0	25 288	25 288	0	26 046	26 046
Otros regímenes	0	23 037	23 037	0	23 729	23 729
Total egresos	188 996	207 176	396 172	200 288	216 769	417 057
Seguros riesgos profesionales, invalidez, vejez o muerte	186 483	164 971	351 454	197 672	174 869	372 541
Prestaciones económicas	186 483	154 140	340 623	197 672	163 388	361 060
Bonos del Estado	0	0	0	0	0	0
Otros	0	10 831	10 831	0	11 481	11 481
Otros regímenes	0	25 041	25 041	0	26 544	26 544
Gastos de administración	2 513	17 163	19 677	2 617	15 356	17 972
Superavit (déficit)	-52 505	-35 895	-88 400	-59 702	-40 350	-100 052

Fuente: IBSS.

Cuadro 26
**CALCULO DEL BONO DE COMPENSACION BAJO EL SISTEMA DE
 CAPITALIZACION INDIVIDUAL**
 (1989)

Supuestos

a. Edad promedio - población cotizante	33
b. Edad promedio - población ocupada entrante	24
c. Número de años de compensación	9
d. Salario mensual, promedio	428
e. Aporte anual	334
Patronal	205
Laboral	77
Estatad	51
f. Aporte - 9 años	3 000
g. Número de activos	247 804

Cálculo déficit bajo capitalización individual

h. Monto total de aportes (Millones de Bs.) (f x g)	745
i. Reservas	67
j. Déficit (Millones de Bs.) (h - i)	677
k. Déficit (Millones de \$US)	251

Cálculo déficit bajo reparto simple

l. Déficit (Millones de Bs.)	178
m. Déficit (Millones de \$US)	66

Diferencia déficit bajo ambos regímenes

Diferencia (Millones de Bs.)	500
Diferencia (Millones \$US)	185

Nota: Promedio tipo de cambio en 1989, 2,70 Bs./\$US.

Cuadro 27
SIMULACION DE PENSIONES

I. SUPUESTOS

Edad inicial de cotización	21
Tasa crecimiento salarial < 6 = 50 años	2%
Tasa crecimiento salarial > 50 años	0%
Tasa de aporte	10%
Interés sobre los aportes	5%
Esperanza de vida al nacer	75
Sueldo mensual inicial (Salario mínimo nacional)	120

II. CALCULO DEL FONDO

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	Interés rentas durante jubilación (Años cotizados/Jubilación)						
						20/35	25/30	30/25	35/20	40/15	45/10	50/5
1	120	1 440	144	7	151	286	425	607	838	1 119	1 444	1 698
2	122	1 469	147	7	313	277	411	582	793	1 039	1 284	1 274
3	125	1 498	150	7	486	269	396	557	749	960	1 123	849
4	127	1 528	153	8	671	261	381	531	705	880	963	425
5	130	1 559	156	8	868	252	367	506	661	800	802	0
6	132	1 590	159	8	1 078	244	352	481	617	720	642	
7	135	1 622	162	8	1 302	235	337	456	573	640	481	
8	138	1 654	165	8	1 541	227	323	430	529	560	321	
9	141	1 687	169	8	1 795	219	308	405	485	480	160	
10	143	1 721	172	9	2 066	210	293	380	441	400	0	
11	146	1 755	176	9	2 354	202	279	354	397	320		
12	149	1 790	179	9	2 659	193	264	329	353	240		
13	152	1 826	183	9	2 984	185	249	304	309	160		
14	155	1 863	186	9	3 329	177	235	278	264	80		
15	158	1 900	190	10	3 695	168	220	253	220	0		
16	162	1 938	194	10	4 083	160	205	228	176			
17	165	1 977	198	10	4 495	151	191	202	132			
18	168	2 016	202	10	4 931	143	176	177	88			
19	171	2 057	206	10	5 394	134	161	152	44			
20	175	2 098	210	10	5 883	126	147	127	0			
21	178	2 140	214	11	6 402	118	132	101				
22	182	2 183	218	11	6 952	109	117	76				
23	186	2 226	223	11	7 533	101	103	51				
24	189	2 271	227	11	8 148	92	88	25				
25	193	2 316	232	12	8 799	84	73	0				

Cuadro 27 (Continuación)

II. CALCULO DEL FONDO

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	Interés rentas durante jubilación (Años cotizados/Jubilación)							
						20/35	25/30	30/25	35/20	40/15	45/10	50/5	
26	197	2 362	236	12	9 487	76	59						
27	201	2 410	241	12	10 214	67	44						
28	205	2 458	246	12	10 983	59	29						
29	209	2 507	251	13	11 795	50	15						
30	213	2 557	256	13	12 653	42	0						
31	213	2 557	256	13	13 555	34							
32	213	2 557	256	13	14 501	25							
33	213	2 557	256	13	15 494	17							
34	213	2 557	256	13	16 538	8							
35	213	2 557	256	13	17 633	0							
36	213	2 557	256	13	18 783								
37	213	2 557	256	13	19 991								
38	213	2 557	256	13	21 259								
39	213	2 557	256	13	22 590								
40	213	2 557	256	13	23 988								
41	213	2 557	256	13	25 456								
42	213	2 557	256	13	26 997								
43	213	2 557	256	13	28 616								
44	213	2 557	256	13	30 315								
45	213	2 557	256	13	32 099								
46	213	2 557	256	13	33 973								
47	213	2 557	256	13	35 940								
48	213	2 557	256	13	38 006								
49	213	2 557	256	13	40 174								
50	213	2 557	256	13	42 452								
51	213	2 557	256	13	44 843								
52	213	2 557	256	13	47 353								
53	213	2 557	256	13	49 989								
54	213	2 557	256	13	52 757								
55	213	2 557	256	13	55 664								

Notas: (A) = Número de años.
 (B) = Sueldo mensual
 (C) = Sueldo anual.
 (D) = Aporte 10%.
 (E) = Interés 5%
 (F) = Capital + Interés.

Cuadro 27 (Continuación)

III. RESULTADOS

Item	Número de años cotizados							
	20	25	30	35	40	45	50	55
Edad de jubilación	40	45	50	55	60	65	70	75
Número de años de renta	35	30	25	20	15	10	5	0
Años cotizados/Años de renta	0,6	0,8	1,2	1,8	2,7	4,5	10,0	
Sueldo del último mes	175	193	213	213	213	213	213	213
Relación (Sueldo final/Sueldo inicial)	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Renta mensual de jubilación (12 sueldos)	26	42	67	108	180	328	778	55 664
Renta mensual/Último sueldo (%) - 12 sueldos	15	22	32	51	84	154	365	26 121
Renta mensual de jubilación (13 sueldos)	13	23	39	68	123	247	653	55 664
Renta mensual/Último sueldo (%) - 13 sueldos	7	12	18	32	58	116	306	26 121

**FONDOS DE PENSIONES
EN EL BRASIL**

José Márcio A. Guimaraes de Camargo

CONTENIDO

INTRODUCCION	115
I. LA PREVISION SOCIAL	116
II. PREVISION PRIVADA COMPLEMENTARIA	121
III. UN MODELO FORMAL	129
1. Demanda de fondos de pensiones	129
2. Oferta de fondos de pensiones	132
IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES	135
BIBLIOGRAFIA	139

INTRODUCCION

En el sistema previsional brasileño se distinguen dos subsistemas complementarios.

Por una parte, existe la previsión social a cargo del Estado y financiada por los trabajadores, los empresarios y el gobierno. En este sistema, las contribuciones son obligatorias e inciden en los salarios, las liquidaciones de sueldos y la facturación de las empresas. En el caso de los trabajadores asalariados, la empresa hace en forma directa los descuentos correspondientes, que van al Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Otro sistema de contribución está constituido por los trabajadores independientes contratados, con contribuciones por parte de las empresas y de los propios trabajadores. Por último, un trabajador independiente puede, de manera opcional, contribuir a su previsión social con una alícuota que se deriva de la renta percibida y declarada.

Por otra parte, la previsión privada es un sistema complementario al anterior, y tiene carácter voluntario, pudiendo establecerse a través de sociedades abiertas o cerradas. Sus ingresos provienen, en el primer caso, directamente de las contribuciones voluntarias de los participantes, y en el segundo, de las contribuciones de los trabajadores de las empresas.

En este trabajo se analiza el sistema previsional en el Brasil, poniendo énfasis en el sistema cerrado de previsión privado, esto es, en los fondos de pensiones. En la sección I se hace un breve resumen de la situación de la previsión social en el país. En la sección II se analiza el sistema privado de previsión. En la sección III se presenta un modelo simple, a través del cual es posible hacer algunos análisis de tipo comparativo que

permiten estudiar los problemas del sistema privado de previsión. Por último, en la sección IV, se presentan algunas consideraciones adicionales.

I. LA PREVISION SOCIAL

El subsistema de previsión y asistencia social del Brasil difiere de otros sistemas privados. Por una parte, se basa en un sistema de reparto, esto es, la totalidad de los ingresos se destina a gastos corrientes, sin que exista la formación de un patrimonio que garantice el mantenimiento intertemporal sustentado de los gastos. Una segunda diferencia importante radica en su carácter obligatorio. Los egresos del SINPAS (presupuesto aislado de previsión social) se subdividen en cinco ítems principales: INPS (70,05% del SINPAS)¹; INAMPS (27,17%), IAPAS (4,11%), LBA (0,79%) y FUNABEM (0,29%).

No se cuenta con datos exactos acerca del número de contribuyentes del sistema, aunque se estima que el total corresponde más o menos al 50% de la población económicamente activa (PEA), esto es, a 30 millones de trabajadores (cuadro 2). Ello representa cerca del 80% de los asalariados y a prácticamente todo el universo de asalariados con bolsa de trabajo registrada en el país. La cobertura aumenta en el tramo etario de entre 20 y 50 años (60% de la PEA), alcanzando a cerca del 80% de la PEA masculina de entre 30 y 40 años. La relación entre contribuyentes y beneficiarios se estima en 2,4, habiendo alcanzado su punto más alto en 1940, con 30 contribuyentes por beneficiario. Se estima que esta relación se mantendrá sobre 2, al menos hasta el año 2010 (Carvalho y Faro, 1991).

Los gastos relativos al sistema previsional-asistencial del país se pueden clasificar en:

- Seguro social, incluyendo jubilación por tiempo de servicio, invalidez y vejez, fianzas, auxilios, pensiones y demás prestaciones en dinero;
- Gastos en salud, incluyendo servicio médico y ambulatorio;
- Gastos relacionados con asistencia social para menores e indigentes,
y
- Gastos relativos a la administración general y financiera del sistema.

¹ Cifra para 1986, según Bevilacqua (1987).

De acuerdo con los datos disponibles, no es posible desglosar los gastos específicos de seguro social separándolos de los gastos en salud y asistenciales. En el cuadro 1 se entregan los grandes grupos de beneficios que existían en 1987.

Cuadro 1
BRASIL: BENEFICIOS DE LA PREVISION SOCIAL, 1987

Item	Cantidad (miles)	Porcentaje del total	Porcentaje valor total
Jubilación	5 804	50,71	61,62
Invalidez	1 925	16,82	15,03
Tiempo servicio	1 325	11,58	31,32
Vejez	2 554	22,31	15,28
Subsidio enfermedad	733	6,40	6,75
Pensiones	2 956	25,83	21,92
Accidente trabajo	385	3,36	2,79
R.M.V. (a)	1 444	12,62	5,84
Vejez	696	6,08	2,82
Invalidez	784	6,54	3,03
Abonos	112	0,98	1,05
Otros	12	0,10	0,03

Nota: (a) R.M.V. = Renta Mensual Vitalicia.

Fuente: DATAPREV/SINTESE.

En Oliveira (1985) se llama la atención sobre la fragilidad estructural de este sistema, señalándose que, además de ser extremadamente susceptible a las variaciones cíclicas de la economía, producto de la entrada y salida de trabajadores del mercado de trabajo formal, existe una tendencia a recargar de manera creciente a los nuevos participantes del sistema. Se señala también que el incremento en el costo previsional puede dificultar el ingreso de la mano de obra joven al mercado de trabajo formal, produciendo una merma en los ingresos, y por ende, mayores desembolsos para los participantes que permanecen en el sistema. Ello es un índice de la inestabilidad que muestra la trayectoria del sistema. En el cuadro 2 se observa la caída acentuada de la tasa de crecimiento del número de contribuyentes de este sistema previsional.

Cuadro 2
 NUMERO DE CONTRIBUYENTES DE LA PREVISION SOCIAL, 1971-1988

Año	Individuos (miles)	Tasa de variación	Año	Individuos (miles)	Tasa de variación
1971	9 690	-	1980	23 782	6,00
1972	10 436	7,70	1981	24 448	2,80
1973	11 963	14,63	1982	24 815	1,50
1974	14 973	25,16	1983	25 063	1,00
1975	16 347	9,18	1984	25 065	-
1976	18 595	13,75	1985	25 617	2,20
1977	20 957	12,67	1986	27 480	7,27
1978	21 166	10,26	1987	28 438	3,49
1979	22 436	6,00	1988	29 361	3,25

Fuente: Oliveira (1985) y *Previdência em dados*, varios números.

En el cuadro 3 se presenta la evolución de los ingresos y egresos de la previsión social entre 1980 y 1989; como se puede observar, existe un elevado nivel de fragilidad ciclica en el sistema de previsión social del país, con déficits presupuestarios en los períodos de recesión (1980/1984), y pequeños superávits en períodos de crecimiento.

Cuadro 3
 RESULTADOS PRESUPUESTARIOS DEL SINPAS, 1980-1989
 (Miles de cruzeiros de diciembre de 1989)

Año	Ingresos (1)	Egresos (2)	(3) = (2) - (1)	(4) = (3) + (1)
1980	206 776	221 377	-14 601	-7,06
1981	210 762	230 162	-19 400	-9,20
1982	253 476	247 797	5 679	2,24
1983	214 918	218 347	-3 429	-1,60
1984	190 803	194 555	-3 752	-2,00
1985	207 966	199 417	8 546	4,11
1986	247 744	230 586	17 158	6,93
1987	249 920	211 395	38 526	15,42
1988	204 094	196 730	7 365	3,61
1989	210 069	203 012	7 058	3,36

Fuente: SINTESE/DATAPREV (1989).

En el cuadro 4 se observa la participación del gobierno federal y de los contribuyentes en los ingresos de la previsión social; como se ve, a lo largo del decenio de 1980, el ingreso se originó principalmente a partir de las contribuciones de las empresas y los trabajadores, mientras el gobierno participó con tasas que nunca superaron el 10% de los ingresos totales; asimismo, se puede observar una caída en la participación de los contribuyentes a partir de 1987.

Cuadro 4
INGRESOS PREVISIONALES POR FUENTES, 1980-1989
(Miles de cruzeiros de diciembre de 1989)

Año	Contribuciones	%	Gobierno	%	Otros	%
1980	190 524	92,1	10 444	5,1	5 808	2,8
1981	186 037	88,3	18 378	9,2	6 347	3,0
1982	235 034	92,7	11 547	4,6	6 895	2,7
1983	196 668	91,5	14 042	5,5	4 208	2,0
1984	169 499	88,8	16 275	8,5	5 029	2,6
1985	187 567	90,2	9 273	4,5	11 126	5,3
1986	227 493	91,8	9 572	3,9	10 679	4,3
1987	201 426	80,6	2 131	0,9	46 363	18,6
1988	174 361	85,4	1 009	0,5	28 724	14,1
1989	178 778	85,1	19 056	9,1	12 236	5,8

Fuente: SINTESE/DATAPREV (1989).

En comparación con otros países, tanto de ingresos medios como de altos ingresos, la participación del gobierno en los ingresos del sistema previsional es relativamente baja en el Brasil. Así, en los países desarrollados esta participación tiende a ser bastante elevada, con la excepción de los Estados Unidos (5,3%), y si bien esta participación es más reducida en los países de ingresos medios, por lo general es mayor que la brasileña, con excepción de Colombia (1,1%). (OIT, 1985).

Cerca del 60% de los ingresos de los contribuyentes procede de las empresas, y casi el 30% de los trabajadores. La participación de las empresas en el Brasil es similar a la de países como Argentina, Colombia y Venezuela, menor que en España y Portugal, significativamente mayor que la de países de ingresos medios como Grecia, Turquía y Uruguay,

y mayor que la de los países más desarrollados, excepto los Estados Unidos (53,1%) y Suecia (67,3%). (OIT, 1985).

A pesar de que el régimen previsional está basado en el sistema de reparto, la previsión social puede también constituir un mecanismo de ahorro forzoso. En este caso, dada la naturaleza (y el volumen) de los gastos, no le es posible contribuir en forma importante en el financiamiento de la inversión privada. De la observación del cuadro 5 es posible evaluar la importancia de los recursos que se manejan a través del SINPAS.

Cuadro 5
PARTICIPACION DE LOS INGRESOS PREVISIONALES
COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1980-1989

Año	Ingresos/PIB	Año	Ingresos/PIB
1980	5,13	1985	4,98
1981	5,55	1986	5,33
1982	6,24	1987	5,43
1983	5,58	1988	4,36
1984	5,05	1989	7,63

Fuente: SINTESE/DATAPREV (1989).

Como se observa en el cuadro 5, los ingresos del sistema previsional como proporción del PIB no presentan una tendencia definida durante los años ochenta, manifestando oscilaciones importantes, producto de la coyuntura económica.

La situación de la previsión social sufrió cambios importantes a partir de la promulgación de la Constitución de 1988. De acuerdo con Azeredo (1990), las principales modificaciones fueron la unificación del tratamiento entre beneficios urbanos y rurales y las nuevas reglas para el cálculo del valor de los beneficios (con la modificación del valor de los beneficios concedidos anteriormente). Este volumen adicional de gastos se realizó a través de la diversificación de las fuentes de financiamiento, las que incluyeron un incremento de la contribución del empleador (incidiendo también sobre las utilidades y facturación, en tanto que previamente incidía sólo en las liquidaciones de sueldos) y el uso de recursos de fondos sociales ya existentes –como el PIS y FINSOCIAL– para financiar la previsión.

En la actualidad, los trabajadores contribuyen con una alícuota que varía entre el 8 y el 10% de su salario, mientras las empresas lo hacen con el 20% de la liquidación de sueldos, para el INSS, y el 2% para el seguro de accidentes del trabajo. Esto constituye un impuesto apreciable sobre el factor trabajo.

II. PREVISION PRIVADA COMPLEMENTARIA

Junto con el sistema de previsión social, existe un subsistema voluntario de previsión privada, financiado directamente por los interesados: trabajadores y empresas. Este subsistema busca complementar el ingreso real del trabajador, una vez jubilado a través del sistema de previsión social, además de proveer otros beneficios.

Las entidades de previsión privada pueden tener dos modalidades: entidades abiertas y entidades cerradas.

Las primeras se organizan como sociedades anónimas con fines de lucro, sociedades civiles o fundaciones sin fines de lucro, y por lo general están administradas por instituciones financieras. En ellas puede participar cualquier persona o empresa que no desee constituir una entidad exclusivamente para sus propios empleados. Adoptan tanto el régimen de reparto como el de capitalización. En el primero de estos regímenes, la contribución individual tiende a ser relativamente baja al comienzo del programa, y se incrementa con el tiempo. En el segundo de ellos, las contribuciones son relativamente altas al comienzo, pero constantes en términos reales.

Son entidades pequeñas tanto en relación al sistema previsional, como respecto al monto de sus contribuciones. Presentaron variaciones importantes durante la década de los ochenta, pero sin mostrar una tendencia clara. El valor de las contribuciones pasó de 37 414 mil millones de cruzeiros, en diciembre de 1983, a 49 184 mil millones de cruzeiros en diciembre de 1986, y se redujo a la suma de 41 578 mil millones de cruzeiros en diciembre de 1987 (todos valores reales a diciembre de 1987, según datos del Banco Central del Brasil).

Las entidades cerradas son sociedades civiles sin fines de lucro, y a diferencia de las sociedades abiertas, se restringen al ámbito de la empresa y sus empleados. Por lo general, las empresas de gran tamaño son

las que mantienen este tipo de sociedades, y representan casi la totalidad del mercado. Se constituyen a partir de recursos aportados por las propias empresas y por sus trabajadores, capitalizando las contribuciones corrientes para el pago de beneficios futuros; sus participantes no pueden vender sus cuotas. En este sentido, constituyen una forma indirecta de complementación salarial de los empleados, incentivando a la vez una relación de empleo duradera entre las empresas y los trabajadores.

Este tipo fondos de pensiones puede asumir dos variantes:

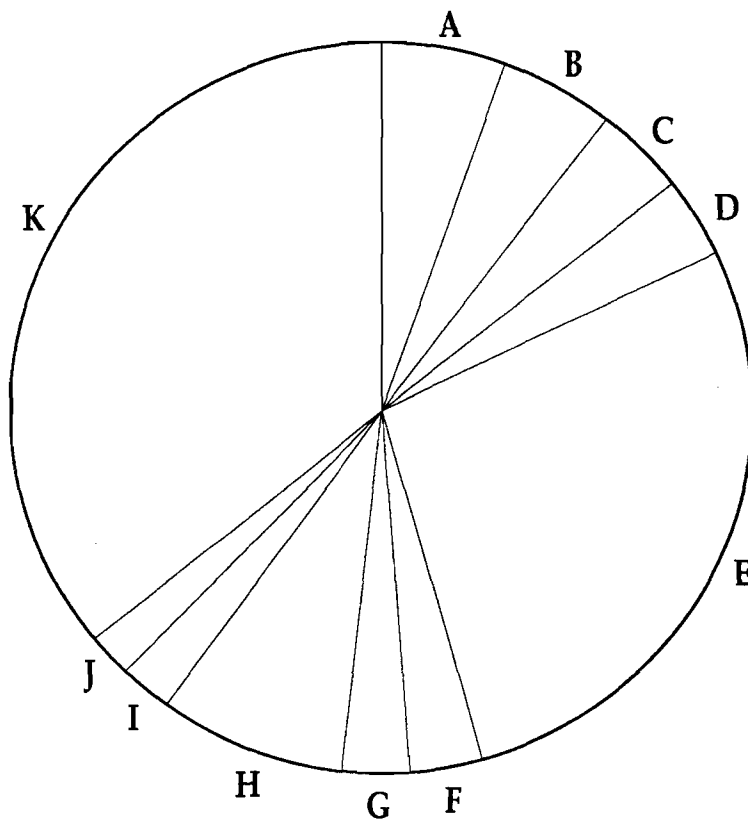
- a) Fondos con beneficio definido, donde se estipula el monto de beneficios a los que el participante tendrá derecho después de su jubilación. La contribución se calcula a partir de los gastos que de allí emanan, independientemente de los resultados obtenidos en la administración de las carteras de estos fondos. En caso de déficit, la empresa garantiza los beneficios estipulados. En general, esta modalidad se destina a los trabajadores con salarios más altos.
- b) Fondos con contribución definida, donde el monto de la contribución lo estipula el participante durante un lapso determinado, y el desempeño de la cartera garantiza los beneficios.

En términos generales y desde un punto de vista macroeconómico, los fondos con beneficio definido disminuyen la inestabilidad que generan las fluctuaciones de la economía, al hacer recaer sobre la empresa todo el peso de la misma. Por esta razón, a medida que aumentaba la incertidumbre en la economía, los nuevos fondos que surgieron se constituyeron bajo la forma de fondos de pensión con contribución definida.

Los principales fondos de pensión pertenecen a las grandes empresas estatales, jurídicamente constituidos bajo la forma de sociedades de derecho privado. De los 10 fondos de pensiones más grandes del país, nueve están formados por empresas estatales y abarcan más del 60% de las contribuciones en el subsistema. El mayor de estos fondos –Fondo de Pensiones de los Funcionarios del Banco del Brasil (PREVI)– controla el 27,3% del total de recursos del subsistema. Lo sigue Petrobras, con el 8,2% del total (gráfico 1).

En general, los fondos de pensiones de las empresas del Estado adoptan planes de beneficio definido, y los gastos por concepto de beneficios se incluyen directamente en el presupuesto de la empresa. Las empresas privadas adoptan planes de contribución definida o mixtos.

Gráfico 1
**PRINCIPALES FONDOS DE PENSIONES Y PORCENTAJE DE PARTICIPACION
 EN EL TOTAL DE RECURSOS DEL SUBSISTEMA**



A = FUNCEF	5,7%	G = CESP	2,9%
B = REFER	4,9%	H = PETROS	8,2%
C = FAPES	3,9%	I = AEROS	2,2%
D = CENTRUS-BC	3,8%	J = CAPEP	1,8%
E = PREVI	27,3%	K = OTRAS	36,1%
F = SISTEL	3,2%		

Los fondos de pensiones experimentaron un gran crecimiento durante los años ochenta. En 1983 había en el país 137 fondos de pensiones, y en 1990 su número aumentó a 244. En este mismo período, el patrimonio total del sistema más que se duplicó, pasando de 4,4 mil millones de dólares en 1983 a 10,1 mil millones de dólares en 1990. Por otra parte, el número de participantes creció de 1,3 millones a 1,7 millones de personas en estos ocho años. En la actualidad, el número de participantes de los fondos de pensiones se calcula en 2,5 millones de individuos, mientras el número de dependientes asciende a 5 millones (cuadro 6).

Cuadro 6
EVOLUCION DE LA PREVISION COMPLEMENTARIA, 1983-1990

Año	Fondos	Patrimonio (a)	Participantes	Patrimonio/ Participantes (b)
1983	137	4 425	1 343 255	3,3
1984	144	5 367	1 433 899	3,7
1985	159	7 536	1 464 041	5,1
1986	172	8 686	1 612 176	5,4
1987	186	7 640	1 788 602	4,5
1988	217	10 484	1 657 096	6,3
1989	235	14 836	1 775 000	8,4
1990	244	10 153	1 775 000	5,6

Notas: (a) En miles de millones de dólares.

(b) 1 000 dólares/participante.

Fuente: Banco Central del Brasil.

En el cuadro 6 podemos observar también que este crecimiento se dio sobre todo hasta 1986. A partir de entonces, y debido al aumento de la inestabilidad y a la caída del ingreso real de los trabajadores, se produjo un relativo estancamiento en el número de participantes en los fondos de pensiones, y tanto el patrimonio total como el patrimonio per cápita mostraron fuertes oscilaciones.

Además del crecimiento en términos absolutos, es importante observar la evolución de la composición del patrimonio de los fondos de pensiones. Estos usan su patrimonio en una variada gama de activos, siendo los más importantes las acciones, los bienes inmuebles y los títulos públi-

cos y privados. El Banco Central fija límites mínimos y máximos para colocaciones en determinados activos del sistema financiero. Así por ejemplo, estableció la obligatoriedad de un mínimo de 25% de las colocaciones en acciones y un máximo de 20% en bienes inmuebles.

El Banco Central utiliza además estos límites como instrumento auxiliar de la política monetaria y financiera del gobierno, lo que frecuentemente es cuestionado por los administradores de los fondos de pensiones. Según ellos, la existencia de límites mínimos de colocación en determinados activos, reduce la rentabilidad del fondo, perjudicando a sus asociados. Los límites máximos se consideran útiles para evitar que una mala administración concentre demasiado el patrimonio en determinados activos, aumentando así el riesgo para los participantes. El hecho que los mayores fondos pertenezcan a empresas estatales, que colocan recursos públicos en los mismos, hace más compleja y delicada una discusión de este tipo. En el cuadro 7 se presenta la composición de este patrimonio de acuerdo con los últimos datos disponibles (marzo de 1991). Asimismo, este cuadro permite hacer algunas consideraciones acerca de la estructura de las colocaciones de los fondos, divididos entre los gubernamentales (de organismos del Estado) y los del sector privado.

En primer lugar, cabe destacar la gran importancia de los fondos de pensiones de las empresas estatales, cuyas colocaciones representan el 90% del total del mercado. Esta participación desproporcionada se debe a su mayor antigüedad y su tamaño relativo.

En segundo lugar, es importante destacar la diferente estructura de la cartera de los fondos de pensiones gubernamentales y de los privados. Los títulos públicos (OFND, bonos estatales, letras hipotecarias de la CEF) tienen una participación más importante en los fondos gubernamentales que en los privados. Esta diferencia está asociada en parte a las diferentes normas de aplicación de los dos tipos de fondos, y en parte, a distintas estrategias de aplicación de los recursos, y posiblemente (aunque no hay informaciones específicas sobre este hecho), a presiones del gobierno para hacer viable la colocación de títulos públicos en el mercado a través de los fondos de pensiones.

Cuadro 7
ESTRUCTURA DE LA CARTERA DE LOS FONDOS DE PENSIONES, MARZO DE 1991
 (Miles de dólares)

Activos	Sector estatal		Sector privado		Total	
		%		%		%
OFND/BNDES	484	4,3	0	0,0	484	3,8
Otros títulos públicos	618	5,4	29	2,4	647	5,1
Bonos estatales	703	6,2	6	0,5	709	5,6
Letras hipotec. CEF	359	3,2	7	0,6	366	2,9
Acciones	2 399	21,1	290	23,5	2 689	21,3
Inmuebles	2 484	21,8	278	22,5	2 762	21,9
Prestac./financieras	557	4,9	20	1,6	577	4,6
Oro/ahorro	240	2,1	15	1,2	255	2,0
Depósitos plazo	999	8,8	153	12,4	1 152	9,1
Operaciones comprom.	178	1,6	39	3,2	217	1,7
Otros (a)	2 345	20,6	396	32,1	2 741	21,8
Total	11 367	100,0	1 233	100,0	12 599	100,0
Operaciones c/patrocin.	1 971	17,3	94	7,6	2 065	16,4
Total general	13 338	117,3	1 328	107,6	14 664	116,4

Nota: (a) Incluye obligaciones Eletrobras, títulos municipales, bonos de empresas privadas, fondos mutuos, cédulas hipotecarias, bonos, letras inmobiliarias y recursos bloqueados en el Banco Central.

Fuente: ABRAPP, Informaciones referentes a 130 entidades que representan el 91,7% del total de aplicaciones del sistema cerrado de previsión complementaria, marzo de 1991.

Por último, existe una diferencia importante en la participación, por una parte, en empréstitos y financiamiento, y por la otra, en operaciones con las empresas. Estos dos componentes de la estructura de las colocaciones de los fondos de pensiones son mucho mayores para las empresas gubernamentales que para el sector privado. Por esta razón, el gobierno concede un mayor nivel de beneficios a sus participantes bajo la forma de préstamos y financiamiento, y un mayor aporte de recursos (para subvención y composición del patrimonio) para estos fondos por parte de la empresa. Es interesante señalar que hasta la dictación del Decreto N° 93.597 del 21 de noviembre de 1986 no existían restricciones para la participación de personas jurídicas, organismos autárquicos, empresas públicas, sociedades de economía mixta y fundaciones bajo supervisión ministerial en cuan-

to a su contribución para los fondos de pensiones. Este decreto ordena la participación, limitándola a dos tercios del costo total del plan, o al 7% de la liquidación de sueldo de los empleados. Sin embargo, esta ordenanza se aplica únicamente a los nuevos planes creados a partir de esta fecha.

La participación relativa de la empresa patrocinante en la subvención de los fondos de pensiones (para los dos tipos de fondos) se puede observar en el cuadro 8.

Cuadro 8
PARTICIPACION EN LA SUBVENCION DE LOS FONDOS DE PENSIONES
CUARTO TRIMESTRE DE 1990

Discriminación	Sector público			Sector privado			Total
	Fed.	Est.	Total	Nac.	Extr.	Total	
Patrocinadores	68,3	70,1	68,6	64,8	65,5	64,9	68,4
Empleados	31,7	29,9	31,4	35,2	34,5	35,1	31,8
Patroc./emplead.	2,2	2,4	2,2	1,8	1,9	1,9	2,2

Fuente: ABRAPP.

Sólo se considera la participación en la subvención, sin tomar en cuenta la participación en la constitución del patrimonio de los fondos, por no haber sido posible obtener esta información. Del cuadro se desprende alguna información relevante:

- a) No existe una diferencia significativa entre el aporte relativo de las empresas estatales y privadas a sus fondos de pensiones. Es posible que existan algunas diferencias en la composición del patrimonio del fondo, pero no hay datos disponibles.
- b) En promedio, las empresas contribuyen con un porcentaje mayor (aproximadamente 10%) a sus fondos de pensiones que a previsión social.
- c) Como los fondos de pensiones de las empresas estatales son los más grandes del país, la misma participación relativa implica un monto de recursos mucho mayor que el que las empresas privadas colocan en el mercado.

Por falta de datos no fue posible un análisis detallado de las colocaciones que, dadas las diferencias significativas en la estructura de las carteras de los dos tipos de fondos, habría sido de mucho interés. En realidad, es imprescindible la reglamentación en cuanto a transparencia en la administración de los fondos, especialmente la que se refiere al sector gubernamental, donde la empresa utiliza recursos públicos para financiar fondos de pensiones de sus funcionarios.

En este sentido, hay una fuerte discusión relacionada con la composición del directorio de los fondos de pensiones de las empresas públicas del país. Estos directores son elegidos entre los propios funcionarios de las empresas involucradas, por los propios directorios. En este contexto, se puede argumentar con razón que, como las empresas son importantes contribuyentes en la subvención y constitución del patrimonio de los fondos, son las que deben controlar su administración. Esta es la lógica que justifica la actual composición de los directorios. Sin embargo, debido a que los funcionarios de las empresas estatales están subordinados jerárquicamente a los directorios de éstas, los que a su vez están subordinados al poder político central, se corre el riesgo de que no tengan la suficiente independencia para impedir presiones políticas en la aplicación de los recursos de los fondos, comprometiendo así su rentabilidad. Como se observó anteriormente, ésta puede explicar en parte las diferencias en la estructura de las carteras de los fondos de pensiones de las empresas estatales y de las empresas privadas. Como es obvio, una legislación que obligara a la total transparencia, de tal modo que fuese posible a analistas independientes detectar los casos de mala administración, tendería a resolver o por lo menos a aminorar estos problemas.

Esto último es muy necesario, si se considera que los fondos de pensiones son el principal inversionista institucional del mercado financiero brasileño. La cartera de colocaciones del sistema equivale al 3,5% del PIB y a una afluencia líquida mensual correspondiente al 0,8% del PIB, situación que hace imperativa la adopción de reglas de administración estables y consistentes, para evitar problemas derivados de una mala aplicación de sus recursos.

Ante la imposibilidad de presentar información detallada que permita determinar la rentabilidad de las colocaciones de los fondos, se desarrollará un modelo formal que permita evaluar las principales variables que

afectan el funcionamiento de los fondos de pensiones, la estructura de patrimonio y las de sus colocaciones. Con base a estos resultados se efectúan algunos ejercicios comparativos a fin de determinar el comportamiento de estos fondos.

III. UN MODELO FORMAL

Para comprender el funcionamiento de los fondos de pensiones, es importante considerar tanto la demanda como la oferta de planes de previsión por parte de los individuos. La posibilidad de compatibilizar estos dos aspectos del mercado permite el surgimiento de los fondos de pensiones privados.

1. Demanda de fondos de pensiones

Consideremos en primer lugar el problema de la demanda de fondo de pensiones por parte de los individuos. Supondremos una situación sencilla, en que la vida del individuo se pueda dividir en dos períodos distintos: en el primer período –de actividad productiva– recibe un sueldo o un salario por su trabajo, y en el segundo período –de inactividad o jubilación– su ingreso depende de los ahorros realizados en el curso del primero. Supondremos que este individuo prefiere mantener un patrón de consumo estable durante toda su vida, en lugar de mantener niveles elevados de consumo durante algunos años y niveles bajos en otros (o sea, que es averso al riesgo). El problema que debemos resolver en este caso es cómo actúa para conseguir este objetivo de estabilidad en su patrón de consumo.

Para este individuo existen dos posibilidades. En la primera, contribuye –a un fondo de pensiones– con una parte fija de su salario corriente durante todo su período activo. A cambio de ello, el fondo se compromete a complementar su ingreso con una jubilación durante su período inactivo. En la segunda alternativa, este individuo ahorra una parte de su salario durante su período activo para proveer su consumo durante el de inactividad. Este ahorro se invertiría de tal modo que los intereses correspondientes incrementen sus posibilidades de consumo futuro. La parte del

salario que se destinará al ahorro, así como el nivel de consumo de cada período dependen del monto de su salario y de la tasa de interés de sus inversiones. Supondremos que el individuo escogerá aquella alternativa que le ofrezca niveles superiores de consumo. En este punto, la pregunta que debe responderse es cuáles son las condiciones para que el individuo ingrese a un fondo de pensiones.

Sea w_t el salario anual del trabajador que representa el año t de su período activo, que supondremos constante. Para participar en un fondo de pensiones, deberá contribuir con una parte fija aw_t de este salario, y en consecuencia recibir un salario líquido $(1 - a)w_t$ durante su período de actividad. Entonces, su nivel de consumo será:

$$c_t = (1 - a)w_t$$

durante su vida activa.

En el caso de que escoja hacer sus propios ahorros a nivel individual, deberá transformar el excedente sobre su consumo corriente ($w_t - c_t$) en un activo financiero que rinda una tasa de interés r . Así, al final de su período activo, T , nuestro individuo tendrá²:

$$\sum_{t=0}^T (w_t - c_t) (1 + r)^t$$

Una parte c_t de este ahorro la consumirá cada año de su período activo, y colocará el remanente en activos financieros, con el propósito de que continúen dándole una tasa de interés r , no sobrándole recursos en el último año de su vida, E^3 . Así, deberíamos tener:

$$\sum_{t=0}^T (w_t - c_t) (1 + r)^t - \sum_{t=T+1}^E c_t / (1 + r)^t = 0$$

² En condiciones normales, un individuo con aversión al riesgo no invertirá en un solo activo financiero, sino que diversificará sus colocaciones para minimizar el riesgo. Sin embargo, como trata de una cantidad *ex-post*, r debe interpretarse como una media ponderada de las tasas de interés que rinde cada uno de sus activos.

³ En general, la teoría económica descuenta el consumo a través de una tasa de preferencia intertemporal $c_t + (1 + q)^t$, donde q es tasa que el individuo cambia consumo actual por consumo futuro. Hemos decidido omitir este parámetro, suponiendo que el individuo atribuye el mismo valor a su consumo que todos los períodos. En nuestro caso, esta simplificación no causa problemas sino que al contrario hace más sencilla la fórmula.

y puesto que el consumo es constante para todos los años, obtenemos:

$$c_t \left[\sum_{t=0}^T (1+r)^t + \sum_{E=T+1}^E 1 / (1+r)^t \right] = \sum_{t=0}^T w_t (1+r)^t$$

o:

$$c_t = w_t [(1+r)^T - 1] / [(1+r)^T + (1+r)^T - (1+r)^{1-E} - 1]$$

Para que el consumo por período que el fondo de pensiones reporta a sus posibles asociados sea mayor que aquel que podrían obtener ahorrando por cuenta propia, deberíamos tener:

$$(1-a) w_t > c_t$$

o:

$$a < 1 - [(1+r)^T - 1] / [(1+r)^T + (1+r)^T - (1+r)^{1-E} - 1] = B$$

como la fracción de la derecha es un término estrictamente positivo y menor que 1, el valor de a deberá estar en el intervalo entre 0 y 1, o sea⁴:

$$0 < a < B < 1$$

La expresión representa el componente de demanda de fondos de pensiones por parte del público. Para cualquier valor de a que no caiga en esta restricción, la demanda de colocaciones en fondos de pensiones será nula. Por otro lado, si el valor de a fijado por el fondo de pensiones estuviera dentro de este intervalo, el individuo colocará todos sus ahorros en el fondo de pensiones. Una característica importante de la curva de demanda individual antes presentada consiste en que, o bien el individuo no coloca en el fondo, o bien coloca en él todos sus ahorros. En este sentido, a es el precio de reserva del fondo de pensiones.

De acuerdo con la fórmula presentada, se puede observar que el valor de a depende de la tasa de interés (mientras mayor sea ésta, menor es el valor de a), de la vida útil del individuo (cuanto mayor es T , mayor es a) y de la esperanza de vida del individuo, E (cuanto mayor es E , mayor es el valor de a). En otras palabras, si el individuo consigue una mejor colocación para sus recursos, si su vida útil aumenta o su es-

⁴ Por ejemplo, si tuvieramos $T = 50$, $E = 70$ y $r = 0.02$, obtendríamos $a = 0.07$.

peranza de vida disminuye, el precio de demanda por el fondo de pensiones caerá.

Por último, debe llamarse la atención sobre el hecho de que, en rigor, el individuo no conoce r , T o E . Sin embargo, para efectos de planificación, estamos suponiendo que deberá formarse una idea respecto de estas variables, así como para w_t . De esta forma, las variables deben entenderse como valores esperados y no como valores efectivos.

La fórmula presentada más arriba representa la demanda individual de fondos de pensiones, pero no es la curva de los fondos de pensiones en el mercado, sino la curva de demanda agregada que se obtiene a través de la suma de las demandas individuales. Podemos definir la curva de demanda agregada como un número de individuos cuyo precio de reserva es mayor o igual a a . Como los precios de reserva son diferentes para cada individuo, ya que dependen de los salarios y de las expectativas de cada uno, podemos considerar esa función de demanda agregada como continua. Si aumenta el valor de a , algunos individuos, los marginales, decidirán no participar en el fondo de pensiones. En consecuencia, aun cuando las demandas individuales sean discontinuas, la demanda agregada será continua.

2. Oferta de fondos de pensiones

Para deducir la oferta de los fondos de pensiones, supondremos que ésta no tiene planeado crecer, esto es, que espera mantener su patrimonio constante. Una hipótesis más realista consistiría en suponer una tasa de crecimiento constante, lo que sólo complicaría la fórmula, no interfiriendo en los resultados cualitativos obtenidos.

Supondremos que existen n individuos que aportan una parte a de sus salarios w_t al fondo de pensiones. Como no todos los participantes de un fondo de pensiones tienen igual salario, debemos entender w_t como una media de diferentes niveles salariales, ponderados por la cantidad de personas en cada uno de estos niveles. En consecuencia, una parte de los ingresos del fondo de pensiones estará constituido por estas contribuciones: naw_t .

Una segunda parte de los ingresos corresponde a la contribución de la empresa patrocinadora. Por lo general, esta contribución se calcula co-

mo una proporción de la contribución de los asociados. Así, puede anotarse esta parte como: $y \text{ naw}_t$, donde y es la proporción que paga la empresa, y como ya vimos en el caso brasileño, $y > 1$.

El resto de los ingresos del fondo de pensiones procede de las ganancias obtenidas en la colocación de su patrimonio. Si i es la media ponderada de las tasas de interés de los activos en que el fondo de pensiones invierte su patrimonio y R son los ingresos totales, deberíamos tener:

$$R_t = iM_{t,h} + (\text{naw}_t) (1 + y)^5$$

Los gastos del fondo de pensiones se refieren al recibo de los inactivos que contribuyeron en el pasado. Suponiendo m participantes que reciben una parte $(1 - a)$ de sus salarios, tendremos que:

$$D_t = m(1 - a)w_t$$

Suponiendo que el fondo de pensiones iguala ingresos y egresos en cada período, obtenemos:

$$iM_{t,h} + (\text{naw}_t) (1 + y) = m(1 - a)w_t$$

Esta hipótesis presupone que el patrimonio del fondo de pensiones no varía cada año. Para abrir la posibilidad de que el fondo de pensiones pueda invertir en activos con largo plazo de maduración, que lleven a reducciones temporales de encaje, debemos considerar la posibilidad de que los ingresos efectivos sean menores que los planeados en algunos períodos y mayores en otros.

Sea b una parte del patrimonio M_t , de tal modo que cuando b_t fuera negativo, $b_t M_t$ provocase una reducción del patrimonio en el período, y viceversa, si $b_t > 0$. Como, de acuerdo con la hipótesis, el fondo de pensiones no planea crecer, las reducciones del patrimonio en algunos períodos deberán compensarse con aumentos en otros. Por ende, dentro de un horizonte de planificación H , tendremos:

$$\sum_{t=0}^H (i + b_t)^t M_t = \sum_{t=0}^H i^t M_t$$

⁵ Estamos suponiendo que las colocaciones derivadas del patrimonio tienen un plazo h de maduración.

o sea, en cada período de planificación H , el patrimonio M del fondo de pensiones debe permanecer constante. Así, la nueva restricción que deberá respetar el fondo de pensiones será:

$$\sum_{t=0}^H i^t M_t + \sum_{t=0}^H [(1 + y) n a w_t] = \sum_{t=0}^H m(1 - a)w_t$$

o:

$$a = [m \sum_{t=0}^H w_t - \sum_{t=0}^H i^t M_t] / [m \sum_{t=0}^H w_t + (1 + y)n \sum_{t=0}^H w_t] = A$$

Esta ecuación nos muestra el valor de a , o sea, el precio de oferta asociado al fondo de pensiones, que éste debe establecer para cumplir con el objetivo de mantener estable su patrimonio. Valores de a mayores que éste permitirían un aumento no planificado del patrimonio, mientras que valores menores provocarían una disminución del patrimonio. En otras palabras, si $a < A$, la oferta de los fondos de pensiones será decreciente, y si $a > A$, habrá un aumento en la oferta de participación por parte de los fondos de pensiones. Vale la pena destacar algunos aspectos de esta fórmula.

En primer lugar, debe señalarse que el valor de a puede, por lo menos en principio, ser negativo si el patrimonio del fondo y la tasa de interés que recibe son muy elevados en relación con el salario de los participantes y con el total de beneficiarios. Un segundo aspecto importante lo constituye la relación existente entre la contribución de la empresa patrocinante para mantener los gastos corrientes y el patrimonio del fondo de pensiones, para un mismo a . Si este último es muy elevado y todo el resto constante, será menor la contribución de la empresa que iguala ingresos y egresos a través del tiempo. En otras palabras, cuanto mayor sea el patrimonio M , menor será el valor de a para la misma contribución de la empresa.

Combinando oferta y demanda de fondos de pensiones, podemos decir que el precio de oferta deberá ser menor o igual al precio al cual los empleados preferirían hacer sus propios ahorros. En este sentido, existe una restricción sobre el valor del patrimonio y de la contribución de la empresa para que el fondo pueda operar. Si el patrimonio es muy bajo, el

precio de oferta deberá ser muy elevado, y no convendrá a los trabajadores participar en el fondo de pensiones.

Otro resultado que puede destacarse es que el precio de oferta aumenta con la reducción del rendimiento de los fondos de pensiones. Esta es la razón principal para que los administradores de los fondos de pensiones sean contrarios a los límites mínimos de aplicación en determinados activos financieros impuestos por el Banco Central. Estos límites provocan una reducción de la rentabilidad del fondo, y en consecuencia, un aumento de su precio de oferta, reduciéndose el número de participantes.

Por último, el resultado entregado más arriba muestra que mientras menor es la cantidad de personas que reciben beneficios del fondo de pensiones, m , en relación con el patrimonio con que éste cuenta, M , y en relación con el número de contribuyentes, n , menor podrá ser el precio de oferta del fondo de pensiones, a . Ello exige una administración de las relaciones n/M y M/m para que el fondo de pensiones no se torne poco viable desde un punto de vista financiero.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES

A partir de los resultados presentados en las secciones II y III, podemos llegar a algunas conclusiones respecto del sistema de previsión privada en el Brasil.

Un primer aspecto se refiere a la contribución de la empresa que financia el fondo de pensiones, en comparación con la contribución del gobierno a la previsión social. Los cuadros 4 y 8, muestran que la contribución del gobierno a la previsión social nunca supera el 10% de los ingresos, mientras que las empresas del Estado contribuyen en promedio con el 68,6% de los ingresos de sus fondos de pensiones. También es superior el porcentaje de contribución de los empleados de las empresas del estado al financiamiento de la previsión social. Si se considera que estos recursos son, de una u otra forma, parte del presupuesto del gobierno, y que los salarios de las empresas estatales durante el período de análisis son bastante superiores a la media, es posible concluir que se trata de una transferencia de ingresos bastante regresiva desde el punto de vista de la distribución.

Es posible argumentar que se trata de transferencias de carácter un tanto diferente. Los beneficios del fondo de pensiones pueden considerarse salarios indirectos que las empresas estatales pagan a sus funcionarios, permitiendo así crear una relación duradera de empleo, y con ello aumentar la productividad de sus empleados, lo que no sucede con la previsión social. Por otra parte, es importante que este salario se trate claramente como tal, y sea incorporado por los trabajadores y por la empresa en el proceso de negociaciones salariales. Además, convendría determinar el valor en las evaluaciones de los salarios que pagan las empresas del Estado en comparación con los de las empresas privadas. De cualquier modo, persiste el carácter regresivo de la transferencia.

El crecimiento de los fondos de pensiones en las empresas privadas durante los años 80 indica que este sistema puede estar directamente asociado al aumento de la productividad del trabajo, a través del pago de salarios indirectos a los trabajadores. En este sentido, se puede concluir que este tipo de fondo de pensiones constituye una forma aparentemente eficiente de remunerar la mano de obra, de lo contrario, difícilmente lo adoptaría la empresa privada.

Un segundo aspecto importante se refiere a la transparencia en el tratamiento de los recursos de los fondos de pensiones de las empresas estatales, tanto en lo relativo a las aplicaciones y a la rentabilidad del patrimonio, como al monto de su contribución para estos fondos por parte de las empresas, para la subvención y formación de sus patrimonios. Muchas veces, la contribución de la empresa para la subvención del fondo de pensiones es relativamente pequeña, simplemente porque el patrimonio del fondo es elevado, debido a que la empresa ha contribuido a través de donaciones a la formación de éste.

En este sentido, la discusión relativa a la inadecuada imposición de límites mínimos para la colocación de determinados activos por parte del Banco Central debe considerarse con una óptica más amplia. Si por una parte estos límites producen una menor remuneración del patrimonio del fondo de pensiones, y en consecuencia una contribución más alta por parte de los funcionarios, por la otra se pueden considerar como una contrapartida de los fondos de pensiones, por su gran contribución a la subvención y formación del patrimonio que les otorga el Estado. Por cierto, este argumento no es aplicable a los fondos de pensiones de las empresas

privadas. De cualquier modo, debe cuestionarse la eficiencia del uso de los fondos como instrumento de política monetaria, lo que sin duda genera distorsiones difíciles de superar.

Un tercer aspecto importante que debe destacarse es la tendencia a la reducción de la relación n/m , debido al incremento en el número de beneficiarios, como resultado del envejecimiento de los fondos de pensiones y de la política de reducción de personal en las empresas estatales hoy vigente. Con ello, debe esperarse un aumento en la alícuota de contribución de la empresa o de los funcionarios. Asimismo, como estos fondos de pensiones han sido creados con el fin de complementar la renta real de los trabajadores de las empresas, pagando la diferencia entre el techo y lo que constituye el pago de previsión social, una reducción de la remuneración del sistema de previsión social del Estado generará un aumento de la contribución que deberá pagar el fondo de pensiones, lo que requerirá un incremento en la contribución de los participantes o de las empresas.

Todas las consideraciones anteriores refuerzan una observación hecha en la sección II, referente a la necesidad de crear una reglamentación más rígida, que lleve a una mayor transparencia en la administración de los fondos de pensiones de las empresas del Estado. Sólo en la medida en que ello se verifique, estos fondos podrán constituirse en un instrumento legítimo de concesión de salario indirecto para sus funcionarios.

Por último, en relación con la posibilidad de transformar todo el sistema de previsión en un sistema privado, deben considerarse dos aspectos. Primero, hemos visto que el Estado hace una contribución relativamente pequeña a la previsión social, mientras que una parte sustancial de los gastos va a beneficios con carácter asistencial, sin contrapartida de contribución, y al sistema de salud dirigido al estrato de población más pobre. Si estos beneficios continúan siendo ofrecidos por el Estado, la privatización del sistema tendrá poco o ningún beneficio para el gobierno desde el punto de vista fiscal. En verdad, debemos esperar un aumento de las necesidades de recursos por parte del gobierno para financiar estos beneficios.

Por otro lado, se puede argumentar que el sistema de salud debería estar separado del sistema de previsión social, por razones tanto de eficiencia como de transparencia de los gastos en ambos sistemas. En este

sentido, a pesar del gran volumen de fraudes y de la mala calidad de los servicios entregados por el sistema de previsión social brasileño, no existe alguna razón estructural para que esto sea así. En realidad, algunos sistemas de previsión social administrados por los gobiernos son bastante eficientes. Nos parece que aquí el problema es más general, y está ligado a la estructura de la relación entre el Estado y la población de bajos ingresos, esto es, a la incapacidad de la población pobre del país para ejercer una presión política adecuada sobre sus dirigentes y representantes. Puesto que los grupos de más altos ingresos de la población no utilizan el servicio de salud del Estado, prefiriendo pagar un servicio privado más eficiente, ello trae como resultado una mala calidad en estos servicios.

El segundo aspecto importante se refiere a que ya existe el sistema privado abierto de previsión, y tiene una gran dificultad para crecer y transformarse en un sistema con cobertura importante en el país. Si, por un lado, se puede argumentar que ello es resultado del hecho que la previsión social entrega jubilaciones y pensiones relativamente elevadas, lo que desincentiva el ingreso a sistemas privados para complementar la renta real de los jubilados, creemos que existe una razón más de fondo de este fenómeno. El problema es que, debido a la enorme incertidumbre de la economía brasileña —producto de tasas de inflación extremadamente elevadas y variables, y de planes de estabilización que por lo general perjudican a los ahorrantes— los precios de oferta de estos fondos de pensiones tienden a ser mayores que los precios de demanda de los trabajadores. En consecuencia, para los trabajadores de menores ingresos que contribuyen en el sistema de previsión social, sólo se garantiza un ingreso relativamente compatible con su nivel de salario en el período activo. Para los grupos de más altos ingresos, es más seguro y por ende más lucrativo ahorrar por cuenta propia que ingresar a un fondo de pensiones privado sobre el cual ejerce poco control efectivo. Si esta conjetura es verdadera, el éxito de cualquier intento por privatizar la previsión social en el país depende de la estabilización monetaria de la economía nacional.

Por último, y siempre en el contexto de la discusión acerca de la privatización del sistema, debe tomarse en consideración el costo de la transición de un sistema como el actual a un sistema totalmente privado. Según cálculos recientes, el costo de esta transición correspondería a

cerca del 8,5% del PIB de 1990, o aproximadamente 35 mil millones de dólares, cifra bastante significativa (Carvalho y Faro, 1991).

BIBLIOGRAFIA

- Azeredo, Beatriz (1990), "Da previdência à seguridade social: os perigos sa transição", texto de discusión nº 228, Departamento de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro, UFRJ, Brasil.
- Banco Central del Brasil (varios años), "Entidades fechadas de previdência privada", en *Boletim do Banco Central*, Brasilia, Brasil.
- Bevilacqua, Afonso (1987), *Impactos distributivos de alterações na estrutura financeira do sistema previdenciário*, Departamento de Economía, PUC, Río de Janeiro, Brasil.
- Carvalho, J.S. y C. de Faro (1991), *Previdência social no Brasil: uma proposta de reforma*, Instituto Liberal, Río de Janeiro, Brasil.
- Gazeta Mercantil (1991), "Fundos de pensão", 24 de mayo de 1991, Sao Paulo, Brasil.
- MPAS/DATAPREV (varios años), *Previdência em dados*, Brasil.
- Oliveira, F. (1985), "Tendências a médio prazo da previdência social brasileira: um modelo de simulação", texto para discusión, IPEA/INPES, Río de Janeiro, Brasil.
- Organización Internacional del Trabajo - OIT (1985), *The cost of social security: Eleventh International Inquiry, 1978-1980*, Ginebra, Suiza.
- Uthoff, Andras y Raquel Szalachman (editores) (1991), *Sistema de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma*. Ecuador, Costa Rica, Uruguay, Venezuela, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.

**UN SISTEMA PENSIONAL
DE CAPITALIZACION
INDIVIDUAL PARA COLOMBIA**

Ulpiano Ayala

CONTENIDO

INTRODUCCION	145
I. EL SISTEMA IMPERANTE	145
1. Antecedentes e instituciones	145
2. Cobertura	147
3. Contribuciones y beneficios pensionales	147
4. Equidad	149
5. Eficiencia	150
6. Financiación	151
7. Contexto en que opera y perspectivas del sistema	153
II. LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL	156
1. Antecedentes y evolución	156
2. El ahorro pensional y los beneficios	157
3. Reforma del sistema pensional	160
4. Subsidios fiscales	161
5. Efectos fiscales y financieros	161
III. DEBATE Y MODIFICACIONES EN CURSO	163
1. La controversia	163
2. Modificaciones propuestas	165

INTRODUCCION

El Gobierno de Colombia ha presentado recientemente a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley para reformar el Sistema Pensional Obligatorio. El nuevo sistema, basado en la capitalización individual, iría ampliando en forma gradual su alcance, hasta terminar por sustituir al vigente.

En este documento se presenta una descripción del esquema imperante; se reseñan los motivos que condujeron a la formulación de la propuesta de reforma y las alternativas que se barajaron; se explicitan los elementos de diseño del nuevo sistema de capitalización individual y las consideraciones y mecanismos contemplados para efectuar la transición hacia el nuevo sistema; por último, se exponen las consecuencias esperadas de la reforma. Se da cuenta, asimismo, de los principales aspectos del debate suscitado por la propuesta oficial.

I. EL SISTEMA IMPERANTE

1. Antecedentes e instituciones

El sistema pensional colombiano se originó en el desarrollo de la protección otorgada por empleadores, principalmente del sector público, a su personal. Recién en 1946 se legisló en torno a un sistema de seguros sociales obligatorios para asalariados. En 1967 se crea el Instituto de Seguros Sociales (ISS), con aportes de empleadores y trabajadores, que se hace cargo

de las pensiones de invalidez, vejez y muerte para asalariados del sector privado y de las empresas públicas comerciales. Este sistema tiene hoy tres millones de afiliados y 250 mil pensionados, sobre una fuerza de trabajo total de 13 millones, de los cuales 6,5 millones de personas son asalariados, un tercio de ellos labora en el sector informal.

En 1946 se instituye una Caja Nacional de Previsión para los empleados del sector público central, la que debería llegar a absorber el conjunto de las funciones previsionales correspondientes al subsector civil. Sin embargo, en materia pensional no se llegó nunca a perfeccionar un sistema con cotizaciones ni, menos, uno que dispusiese de reservas. En la actualidad la mencionada caja es una institución pagadora con recursos del presupuesto nacional, de la cual se han venido desprendiendo segmentos de empleados públicos, como los del Magisterio, Congreso y otros, para constituir sus propios fondos. Tampoco logró aquel ente la integración de otros sectores y entidades, que continúan operando cajas o fondos propios. Algo similar ha ocurrido con las cajas de previsión de las administraciones departamentales y municipales, ya que con ellas coexisten fondos de empresas públicas descentralizadas de ese mismo nivel. El sector público tiene un millón de funcionarios y 300 mil pensionados, quienes se encuentran afiliados a un total cercano a mil entidades previsionales. Un subgrupo de 10 cajas previsionales y media docena de fondos de alcance nacional absorbe el 70% del número de afiliados del sector público civil, lo que indica que la dispersión va de la mano con la concentración.

Adicionalmente, hay un buen número de empresas, públicas y privadas, como las petroleras o de aviación civil, que tienen a su cargo exclusivo la prestación de pensiones y otros servicios previsionales a sus empleados, en razón de excepciones dispuestas por la ley, de insuficiente cobertura geográfica del seguro social, o de la dispersión de regímenes e instituciones del sector público. En otros casos, las empresas comparten responsabilidades pensionales con el ISS debido a que el seguro respectivo data de hace apenas 25 años.

Para complicar aún más las cosas, los componentes del sistema pensional no están integrados. Las cotizaciones o tiempos servidos en el ISS no se acumulan con los correspondientes en las cajas o fondos del sector público ni con los de las empresas que tienen a su cargo exclusivo las pensiones de sus trabajadores. Una ley dictada en 1988 instituyó formal-

mente un sistema de pensiones financiadas por aportes de las diversas instituciones previsionales. El esquema haría viable la combinación acumulatividad con movilidad intersectorial, aunque recién a partir de 1998, a condición de que las cajas del sector público constituyan las reservas o asignen los fondos correspondientes.

2. Cobertura

La seguridad social colombiana cubre apenas al 25% de la población y sólo uno de cada dos asalariados forma parte del sistema. La baja cobertura se explica en primer lugar por la estructura que exhibe la ocupación. El empleo asalariado representa un 45% de la ocupación total. Ampliamente mayoritario es, 55%, el sector informal, en las áreas urbanas y se estima en 60% en las áreas rurales. Constituye, sin embargo, un error asimilar sin más trámite los informales a los marginalizados. Al menos la mitad de los informales urbanos en Colombia trabaja en "microempresas" que cuentan con asalariados.

También en el polo moderno de la economía colombiana son muchos (20% de este segmento) los trabajadores no incorporados al sistema. Se configura así una elevada evasión a los esquemas de seguridad social.

La concentración de la cobertura es mayor en las principales áreas urbanas y débil, en cambio, en el estrato rural moderno.

3. Contribuciones y beneficios pensionales

El subsistema del ISS contempla una cotización pensional equivalente a 6,5% del salario imponible, dos tercios de la cual es de cargo del empleador; y el saldo, del empleado. El trabajador independiente asume él solo el total de la carga, pero su afiliación es voluntaria, lo que explica la baja cobertura imperante en este segmento.

La pensión de vejez se calcula sobre los salarios nominales de los dos últimos años de cotización. Tienen derecho a este beneficio las mujeres a los 55 años de edad y los varones a los 60, siempre que hayan acumulado un mínimo de 10 años de contribuciones. La tasa de reemplazo, relación pensión/salario, es de 45% por los 10 primeros años de cotización, con 3% por año adicional, sin exceder de 90%, y con un tope de quince

salarios mínimos. La pensión de invalidez por riesgo común se reconoce a partir del 50% de incapacidad laboral, de acuerdo a una fórmula que depende también del tiempo de cotización, estipulándose adiciones proporcionales según características de los restantes miembros del grupo familiar.

La inexistencia de pensiones inferiores al salario mínimo provoca un fuerte desestímulo a la afiliación de cotizantes cuyos ingresos se ubican en la franja inmediatamente superior al mínimo, que a fines de 1992 alcanzaba a \$ 65 mil, esto poco más de 90 dólares. Asimismo, el hecho de que el monto de la pensión de vejez sea determinado en función únicamente de los salarios de los dos últimos años incentiva la subdeclaración de remuneraciones durante el grueso del período de actividad de los cotizantes. Estos defectos del régimen, junto con otros incentivos perversos en materia de prestaciones médicas y de pagos por incapacidades, configuran un costoso y generalizado cuadro de selección adversa e incentivos a la especulación malintencionada ("moral hazzard").

La prodigalidad de este régimen es sólo aparente. Las pensiones medias logradas hasta el momento en el ISS han equivalido apenas a 1,24 salarios mínimos. A este pobre resultado ha contribuido también la inadecuada indización vigente hasta 1987 y el predominio, atribuible a la novedad del sistema, de pensiones basadas en cotizaciones por períodos de menos de 20 años. De otro lado, también está creciendo la significación de las pensiones por períodos de cotización de sólo 10 años, incentivadas por el propio sistema.

La maduración del sistema hace previsible la aceleración del pensionamiento. En ausencia de una reforma de fondo, un número creciente de trabajadores intentará obtener una pensión, lo que hace suponer un vertiginoso incremento del gasto pensional global y por habitante.

En la práctica, en el sector público no existen las cotizaciones empresariales ni laborales para financiar las pensiones. Estas se pagan con cargo a presupuestos centrales y/o recursos propios de las entidades. La dispersión de los regímenes de pensiones, que es incluso mayor que la institucional ya mencionada, deja de manifiesto la desigual capacidad que han tenido diversos grupos sociales y ocupacionales para obtener beneficios laborales específicos. El esquema mínimo de referencia es el general de la Caja Nacional de Previsión, en el cual los varones obtienen a los

55 años de edad pensiones de vejez del 75% al cabo de veinte años de cotización.

4. Equidad

El sistema es inicuo en lo fundamental por su baja cobertura, que margina a casi la totalidad del 40% más pobre del país. Pero también en sí mismo, sobre todo en cuanto pensiones, acusa elevadas dosis de regresividad.

La inequidad por exclusión es atribuible en alguna medida al efecto regresivo que las cotizaciones, en tanto impuestos de nómina, provocan sobre la generación de empleo formal. Es probable que este efecto se agudice en el futuro próximo, cuando sea ineludible el alza sustancial de las cotizaciones para evitar el descalabro financiero del sistema.

La dispersión institucional dentro del sector público está asociada con dosis aún mayores de inequidad al interior de los regímenes pensionales. Salvo excepciones, ni el trabajador ni su empleador cotizan para el financiamiento de este beneficio. Peor todavía, los regímenes básicos de prestaciones son muy diferenciados. Abundan los beneficios adicionales logrados en virtud de convenciones colectivas o acuerdos empresariales, a menudo a costa del fisco o con cargo a los precios de servicios públicos o de los productos de empresas estatales. La sola Caja Nacional de Previsión opera una cincuentena de regímenes pensionales. Persiste un elevado número de regímenes de pensión por antigüedad. Junto a pensiones mensuales de miseria, que no llegan ni siquiera a un salario mínimo, hay otras que multiplican por 65 ese monto.

Las inequidades están asociadas con la desproporción entre cotizaciones y beneficios. La magnitud relativa y absoluta de los subsidios necesarios para financiar las pensiones es mayor a medida que aumenta el ingreso de los beneficiarios (cuadro 1). Al disponerse en 1988 que toda pensión debe ser igual o superior al salario mínimo en un esquema en que el monto de este beneficio es calculado sobre la base de las cotizaciones de los últimos dos años trabajados, se introdujo un estímulo adicional para actuar en contra del sistema.

Cuadro 1
PROPORCION EN QUE EL ISS SUBSIDIA LAS PENSIONES
 (Según nivel salarial y años de cotización del causante)

Nivel salarial (salarios mínimos)	Años de cotización		
	10	20	30
1	12	11	10
5	24	36	37
10	47	71	73
10	49	78	87

5. Eficiencia

La significación de los costos administrativos respecto de los ingresos del sistema fluctúa entre 5% (ISS) y 15% e incluso más en el sector público, lo que deja de manifiesto la elevada ineficiencia imperante en este último, donde prevalece además una notoria corrupción. Para quienes no consienten en esta última, la demora de los trámites para el reconocimiento de sus pensiones es de un año, llegando a tres en el sector público.

Ya se ha señalado que el monto de las pensiones no guarda mayor relación con el aporte efectuado durante la vida laboral por los trabajadores. Las cotizaciones han sido visualizadas así como un impuesto más, a cuyo pago hay que sacarle alguna ventaja, sin importar mediante qué subterfugio. De otro lado, la evasión alcanza porcentajes muy elevados. El ISS calcula que la remuneración real por trabajador asciende a 1,85 salarios mínimos, en tanto que las cotizaciones se hacen en promedio por 1,35 mínimos. El desincentivo a la cotización al cabo de diez años de aportes erosiona la continuidad de los mismos. Las modificaciones más recientes inducirán probablemente la sobrevaloración de los salarios imponibles terminales, que son determinantes del monto de las pensiones.

El deterioro del financiamiento del sistema de pensiones ha generado una caída de casi dos puntos porcentuales en la significación del ahorro familiar respecto del PIB. Se ha perdido así la oportunidad de disponer de un superávit que sustente la inversión. Un sistema nuevo hubiera podido generar ese resultado sin llegar a cotizaciones del nivel requerido para la capitalización pura.

La estructura por edades de la población colombiana y el amplio margen existente para el incremento de la cobertura del sistema seguirán ofreciendo durante las próximas décadas la posibilidad de creación de dicho superávit si se instaura el esquema de capitalización privada. Tal excedente serviría, según se mostrará luego, para financiar la inversión y parte de la deuda pública reconocida al ponerse en marcha la reforma pensional.

6. Financiación

El subsistema pensional de vejez e invalidez y muerte por causa general del ISS se instituyó en 1967 como un régimen de prima escalonada con capitales de cobertura. La tasa de contribución se ha triplicado desde un 6% inicial al 18% actual, con aportes tripartitos de empresarios, Estado, y trabajadores en proporción 2:1:1.

El Gobierno no enteró los aportes correspondientes, por lo que desde 1971 se formalizó un esquema en el cual los empleadores aportan dos tercios y los trabajadores, el resto. Sin embargo, las contribuciones se elevaron recién en 1985 hasta la tasa total de 6,5%, vigente en la actualidad, cuya insuficiencia conduce en forma inevitable a la descapitalización. A partir de 1993 entrará en vigencia un alza al 8%.

En 1977 se formalizó un cambio de régimen financiero hacia uno de "capitalización de excedentes". De esta forma se han acumulado pequeñas reservas, las cuales ascienden a unos \$B 450 mil millones, esto es alrededor de 640 millones de dólares.

Al cumplir su primer cuarto de siglo de funcionamiento, este seguro enfrenta ahora la jubilación masiva de los cotizantes. Cada año el número de pensionados aumenta en 7%, en tanto que el de los afiliados lo hace en apenas 3,5%. Se estima que la razón afiliados/pensionados descenderá de 13 en la actualidad a 5 en el año 2020. Ello exigiría elevar para ese entonces a 21% la tasa de cotización de reparto, que el próximo año llegará a 7,8%. Parece poco viable lograr el consenso político indispensable para decidir la seguidilla de alzas de cotizaciones que se requiere desde ahora para alcanzar el equilibrio financiero del esquema de reparto simple.

Hacia el futuro, la brecha se originará no sólo en el deterioro de la relación afiliados/pensionado, sino también, probablemente, en la desproporción entre aportes y beneficios. Las proyecciones disponibles no toman debidamente en cuenta este factor y suponen que se producirá un aumento notable de las pensiones por encima del promedio histórico de 1,24 salarios mínimos. En ausencia de un ajuste del régimen de beneficios, las tasas tendrían que subir todavía más.

Por su parte, el Gobierno nacional dedicaba en 1992 un 8% de su presupuesto de gasto central, cifra equivalente a 1,2% del PIB, al pago directo de las pensiones a su cargo. Es previsible que en el futuro próximo se observe un drástico incremento de esa cifra, ya que si bien el sector público no está creciendo, en los próximos años se pensionará un gran número de asalariados, fenómeno atribuible a la expansión iniciada en 1968, quienes lo harán también bajo regímenes generosos. A su vez, el Gobierno central transfiere a las entidades territoriales un volumen creciente de aportes específicos para pensiones reconocidas en dichos niveles, así como aportes generales que tienden a ser utilizados para dicho propósito. La significación del gasto público total en pensiones del sector correspondiente debe estar situándose en la actualidad en el rango de de 1,8% del PIB, coeficiente que en ausencia de una reforma a fondo del esquema de beneficios apuntaría claramente al alza.

El pasivo del sistema pensional colombiano, en moneda (\$B) de 1992, y con tasa de descuento del 5% real anual, puede resumirse así:

- i) por concepto de los ya pensionados o de quienes ya han completado requisitos para pensión:

ISS	4,70 billones
Sector público	5,05
Subtotal	9,75 (30,7% PIB de 1992)

- ii) reservas causadas por afiliados actuales:

ISS	3,34 billones
Sector público	4,51
Subtotal	7,85 (24,7% PIB de 1992)

Total	17,6 billones, equivalente a 55,4% PIB de 1992.
-------	--

Estas estimaciones se basan en promedios históricos de pensiones. Los montos son aún mayores si se tiene en cuenta que sin un ajuste restrictivo de los beneficios, los promedios resultarán superiores. Tampoco se ha considerado la reserva causada por quienes no están afiliados en la actualidad, pero lo estuvieron en el pasado, lo que los habilita para hacer efectivos derechos parciales ya adquiridos. Téngase además en cuenta que la deuda interna pública de Colombia representa un décimo del PIB; y la deuda externa, otro 35% del producto.

7. Contexto en que opera y perspectivas del sistema

Para apreciar mejor el significado de la propuesta de reforma pensional, vale la pena mencionar, aunque sea brevemente, algunos elementos del entorno en el que opera el sistema pensional.

Colombia viene protagonizando un rápido proceso de transición demográfica que a mediano plazo ejercerá considerable influencia sobre la estructura por edades de la población y sobre el sistema pensional. La fecundidad comenzó a declinar con la llegada de la década de los sesenta, pero los efectos de esta tendencia se harán sentir en plenitud, con un acentuado cambio en la relación entre activos/personas en edad de retiro, recién a partir de la segunda década del siglo próximo. En el intertanto prevalecerá una estructura por edades favorable para la mantención del sistema de reparto, por la vía de la ampliación de la cobertura. Pero a partir de entonces dicha estructura impondrá una severa restricción a las pensiones, bajo ese esquema. En los próximos 25 a 30 años una variable clave la constituirá el incremento de las expectativas de vida de los pensionados, la que a comienzos de la década de los noventa llegaba a 18,6 años a los 60 años de edad; y a 15,1 a los 65 años de edad.

El mercado laboral colombiano se caracteriza por la elevada significación del empleo informal y campesino rural, fenómenos se han erigido tradicionalmente en una barrera para la expansión de la cobertura de la seguridad social. Sin embargo, estos sectores están cada vez más integrados al circuito económico formal y la marginalidad es más bien residual. Estas características, los cambios que se están produciendo en la dinámica poblacional y el incremento del nivel educacional de la población indican que es muy probable que en las próximas décadas el mer-

cado laboral experimente importantes transformaciones. Al cabo de un cuarto de siglo podría configurarse una situación de insuficiencia de mano de obra, previéndose asimismo un notable descenso de la significación del empleo informal y del campesino, aun bajo escenarios de crecimiento económico modesto (3 a 4% anual).

Por otra parte, en Colombia la tasa de ahorro personal es bastante exigua y el mercado de capitales se encuentra a la zaga del nivel de desarrollo económico. La significación del ahorro de los hogares respecto del PIB ha tendido a la baja, lo mismo la emisión de acciones e instrumentos de deuda de las empresas respecto del crédito bancario, préstamos entre empresas y ganancias retenidas. Abrumador es el peso que acusan en el mercado los instrumentos de corto plazo. Excesiva también la significación de los papeles oficiales.

En promedio, el ritmo de crecimiento anual de los ingresos reales del seguro IVM del ISS durante los últimos 15 años ha sido de 4%; parece difícil que se logre mantener en el 5% anual en el largo plazo. En contraste, el rendimiento del mercado de capitales ha sido de 4,5% anual en las tres últimas décadas y de 7,5% en los últimos 10 años, resultando perfectamente viable que en el mediano plazo se mantenga en ese nivel. Hay pues fundadas razones para suponer que en el caso colombiano el sistema de capitalización entregaría en el largo plazo, a una misma tasa de cotización, mejores pensiones que el de reparto.

Cuadro 2
PROYECCION DE LAS TENDENCIAS ACTUALES 1993-2020
(Supuesta la mantención del esquema vigente)

Año	Tasa de reparto simple en ISS (neta)	Afiliados/pensionado ISS	Tasa reparto sector público (%)
1993	7,9	13,1	21,3
1995	9,3	10,1	22,4
2000	11,6	8,8	29,4
2005	14,7	7,6	35,7
2010	16,9	6,5	42,5
2015	19,8	5,7	48,5
2020	21,5	5,0	53,3

Como escenario base para visualizar alternativas y los efectos que se derivarían de la implantación del nuevo sistema pensional, transición incluida, conviene tomar en cuenta las proyecciones de las tendencias actuales (cuadro 2).

Las cifras del cuadro 2 reflejan principalmente la proyección del patrón actual de afiliación, en tanto que probablemente subestiman el costo de las pensiones en ausencia de una rebaja de los beneficios. En efecto, las proyecciones se han hecho sobre la base de los promedios históricos de 1,24 salarios mínimos en el ISS y 1,89 salarios mínimos en el sector público.

¿Qué sucedería en el evento de que se decidiera un recorte de los beneficios? Un aumento de la edad de pensionamiento a 65 años en el caso del ISS se traduce en una disminución de apenas 2,5% en la tasa requerida hacia el 2020. Si el mismo sistema del ISS pagara únicamente pensiones básicas de un salario mínimo (y asumiera el Fisco el exceso sobre ese nivel), la tasa de cotización tendría que ir subiendo desde casi 6% en 1993 a cerca de 14% en el 2020.

Cuadro 3
EVOLUCION DEL SISTEMA EN EL PERIODO 1993-2020
(En presencia de un incremento de la edad de retiro a los 65 años y
supuesta la mantención del esquema vigente)

Año	Afiliados/ pensionado	Salario medio	Tasa (%) requerida
1993	13	1,3	5,9
2000	9	1,5	7,4
2010	6	1,7	9,8
2020	5	1,8	13,9

Un aumento de la cotización a 13,5%, nivel que se propone más adelante para el sistema de capitalización individual, proporcionaría al ISS recursos hasta el año 2005. Las reservas creadas hasta entonces se agotarían unos 8 años más tarde, teniendo entonces que volver a elevarse la tasa de cotización.

En conclusión, aun antes de que lleguen a manifestarse los efectos mayores de envejecimiento de la población (a partir del año 2020), los sistemas de reparto acusan urgente necesidad de aumentos sustanciales en el nivel de las cotizaciones, por más que se recorten beneficios, se eleve la edad de pensionamiento y se rebaje el nivel de la prestación.

II. LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL

1. Antecedentes y evolución

La crisis trasciende las dimensiones financieras del sistema de pensiones imperante y pone de relieve la urgencia de un cambio de régimen. Por otra parte, la nueva Constitución Política, que entrara en vigencia en 1991, dispone una reforma de la seguridad social y entrega orientaciones que son determinantes. En particular, exige que ella satisfaga los principios de "universalidad, solidaridad y eficiencia", que evolucione del asistencialismo hacia la previsión, y que sea una responsabilidad pública, sin perjuicio de permitir la incursión de agentes privados en la prestación de los servicios.

En los debates iniciales prevaleció la idea de un régimen en el que para el pago de las pensiones básicas los fondos de pensiones por capitalización individual fueran complementarios de un sistema básico de reparto evolucionado a partir del actual ISS. Consideraciones acerca de las perspectivas del sistema vigente llevaron a descubrir que en los fondos complementarios el espacio para cotizaciones obligatorias sería muy menguado. La experiencia demostraba que la viabilidad de los aumentos necesarios en la tasa del reparto era nula.

Se comenzó entonces a pensar en una completa sustitución, mediante el establecimiento de un sistema de capitalización individual. El debate interno en los equipos gubernamentales se volcó hacia la manera en que debería efectuarse la transición desde un sistema de reparto. La fase del diseño se caracterizó por la búsqueda de soluciones que permitieran que el aumento en las tasas de cotización fuese gradual y que los desembolsos del sector público para llevar a cabo la transición no se disparasen. Adicionalmente, se contemplaba establecer un modesto gravamen

sobre los traslados a los fondos de pensiones, con el objeto de contribuir al pago de la deuda heredada y bajo la contraprestación de una garantía de pensión mínima. Se quería, mediante este expediente, forzar el traslado de los jóvenes, e.g. menores de 35 años, a los fondos de pensiones basados en la capitalización individual y dejar espacio para el traslado voluntario de los mayores, quienes recibirían un bono de jubilación.

Posteriormente, se reconoció que con una elevación de una vez de las cotizaciones al nivel de largo plazo requerido para la capitalización, los fondos de pensiones generarían recursos prestables suficientes para que el Gobierno pudiera asumir y diferir el costo fiscal de la reforma hasta cuando su capacidad de pago real de pago haya mejorado. Se encontró además la forma adecuada, mediante bonos de jubilación, de reconocer la deuda con los afiliados actuales y se prescindió de la idea del corte generacional para hacer obligatoria la afiliación a los fondos de pensiones.

La propuesta presentada a consideración del Congreso consta de tres partes principales: (i) la creación de un nuevo sistema de ahorro pensional, basado en la capitalización individual y con ciertas garantías fiscales, particularmente en lo tocante a las pensiones mínimas; (ii) ajustes durante la fase de transición en el sistema vigente de pensiones definidas por beneficios; y (iii) subsidios para los ancianos pobres que no han pertenecido al sistema pensional contributivo.

Antes de exponer la propuesta más en detalle, resulta importante destacar que ella tiene un carácter preliminar, es decir las autoridades se encuentran en una actitud propicia a la negociación.

2. El ahorro pensional y los beneficios

La propuesta ofrece a los afiliados forzosos (asalariados) al sistema pensional vigente la posibilidad de optar entre incorporarse a un nuevo sistema basado en la capitalización individual (SAP), que sería además el régimen obligatorio para todos los que ingresan por primera vez a la fuerza laboral, o permanecer en las actuales instituciones de previsión. El SAP estaría abierto asimismo a los trabajadores por cuenta propia que decidirían libremente cotizar en él.

El nuevo sistema requiere para la cuenta de ahorro pensional del afiliado una cotización, con cargo al empleador, equivalente a 10% del sa-

lario imponible. El trabajador paga otro 3,5% de su salario a la administración del fondo pensional, para efectos de comisiones y de los seguros de invalidez y de sobrevivientes. Las cotizaciones voluntarias adicionales reciben un estímulo tributario. Cuando el costo de las primas de seguros y las comisiones sea en total inferior a 3,5%, la diferencia alimentará la cuenta de ahorro del afiliado.

El trabajador puede jubilar en el momento que haya constituido el capital suficiente para financiarse una pensión equivalente a 110% del salario mínimo. Para mejorar ese monto tiene derecho a seguir trabajando y cotizando hasta los 65 años de edad por lo menos. Quienes hayan cumplido 65 años y cotizado durante un período no inferior a 30 años en el sistema podrán impetrar la garantía fiscal de una pensión básica equivalente a un salario mínimo.

La pensión de invalidez asciende al 75% del promedio del salario real de los 10 años previos al siniestro. La de sobrevivientes de afiliados y de pensionados fluctúa entre el 70 y 100%, según el caso. También estos seguros tienen un piso, equivalente a un salario mínimo, garantizado por el Estado.

En el momento de pensionarse por vejez el afiliado podrá disponer del saldo que exceda el capital necesario para financiar una pensión del 110% del mínimo y del 70% del ingreso base sobre el cual se liquida la pensión. Al contratar las pensiones puede optar, asimismo, por las modalidades de renta vitalicia o retiro programado, o bien por combinaciones de ambas. Adicionalmente, se estima que las administradoras y aseguradoras ofrecerán planes alternativos de capitalización y de pensiones a quienes hayan superado metas mínimas de capitalización, siempre que sean aceptados por la entidad reguladora. Esta debiera exigir que tales planes proporcionen protección integral y que no restrinjan la movilidad. Se espera de esta forma promover la competencia en productos pensionales y de ahorro, así como favorecer la complementariedad con otros planes voluntarios de ahorro y de pensiones.

La propuesta no exige a los administradores de los fondos de pensiones especialización en estas labores, sino tan sólo que mantengan cuentas y efectúen manejos separados. Permite entonces la participación de administradores especializados, fiduciarios y capitalizadores. Las aseguradoras, en cambio, sólo participan a través de sus labores especializadas.

Por supuesto, se establece una clara separación entre los patrimonios de los administradores y de los fondos de pensiones. La regulación queda a cargo de la Superintendencia Bancaria y de Valores, es decir no se crea una entidad especializada. Los administradores deben garantizar una rentabilidad mínima que se calcula sobre la base de la tasa de los certificados a 90 días y el promedio de los retornos de los fondos. El proyecto de ley no entra en la reglamentación del régimen de inversiones de los fondos, ya que ella es resorte del Ejecutivo.

A los afiliados al sistema vigente y a quienes lo hayan sido con anterioridad se les reconocerán, mediante la entrega de un bono pensional, sus aportes o tiempo servido. Dada la virtual inexistencia de cotizaciones o el ínfimo monto de las mismas, si el bono constituyese, en rigor, un reconocimiento de los aportes, los asalariados tendrían escasos incentivos para emigrar al nuevo sistema. Por eso se pretende que el monto de los bonos sea equivalente a lo que cada afiliado hubiera acumulado en un fondo de pensiones por capitalización hasta el momento del traslado. Se trata de poner a quienes se trasladen al nuevo sistema, después de años de afiliación al antiguo, en condiciones similares a las de los que recién se incorporan a la fuerza de trabajo asalariada.

En tal forma, hay una equivalencia agregada entre la permanencia en el sistema actual y el traslado a los fondos de capitalización individual. Los bonos correspondientes al ISS y a las cajas públicas dependientes del presupuesto nacional serán asumidos por éste; pero también habrá bonos correspondientes a otras cajas y fondos de previsión del sector público y de empresas que han asumido por entero las pensiones de sus empleados.

A través del SAP se unificarán los regímenes y sistema pensional para los sectores público y privado. Los trabajadores del primero tendrán así el mismo régimen de beneficios y contribuciones que los del privado. Sus cotizaciones serán acumulables y gozarán de movilidad, dado que el ahorro se materializará a través de los mismos fondos. Las entidades oficiales y sus trabajadores contribuirán regularmente a los mismos fondos de pensiones.

3. Reforma del sistema pensional

Durante la fase de transición, el régimen y sistema de pensiones definidas por beneficios, vigente en el ISS y en las cajas y fondos públicos pensionales, experimentará, de acuerdo al proyecto gubernamental, las siguientes modificaciones principales.

i) Se establecen para empleadores y trabajadores cotizaciones cuyo nivel y distribución son semejante a los contemplados en el SAP. Ello eleva de 6,5 a 13,5% de los salarios la cotización IVM del ISS e impone cotizaciones pensionales en el sector público, donde no las había.

ii) Se aumenta de manera paulatina la edad de pensionamiento, llegándose así a los 65 años en el año 2000 (2005 para las mujeres).

iii) Para el cálculo de las pensiones se promedia el salario real de los últimos 10 años (dos años en la actualidad) y se eleva a 30 años el requisito de cotizaciones para la pensión de vejez.

iv) Se homogenizan las pensiones de invalidez y de sobrevivientes con las del SAP.

Este proyecto de ley no contiene disposiciones para modificar los beneficios pensionales en el sector público. En virtud de una nueva ley marco para los salarios y prestaciones del sector público (Nº 4 de 1992), el Gobierno dispone de facultades para fijar dicho régimen por decreto. Una vez aprobado por el Congreso un esquema de pensiones garantizadas, bajo la forma del nuevo régimen del ISS y de los bonos pensionales en el SAP, el Ejecutivo podrá hacerlo extensivo a los trabajadores del sector público.

v) Se consolidan en un solo fondo las obligaciones y funciones pensionales de todas las cajas insolventes del sector público de nivel nacional; algo similar se postula para las instancias locales.

vi) La Nación asume el pasivo (no cubierto por las exiguas reservas) del ISS y de las cajas insolventes absorbidas por el fondo recién mencionado. Este pasivo comprende además el correspondiente a los bonos pensionales en favor de quienes se trasladen a los fondos de pensiones. La Nación no adquiere a priori el compromiso de asumir otros pasivos, correspondientes a las cajas o fondos parcial o totalmente solventes, ni los de las entidades territoriales.

vii) Se obliga a todas las cajas de previsión a la separación administrativa y financiera de los seguros económicos, médicos y profesionales.

viii) Sobre la base de las nuevas cotizaciones, las cajas públicas deben establecer sistemas fondeados y de reservas con el objeto de atender sus obligaciones, prioritariamente las relativas a los bonos pensionales a su cargo.

ix) Los beneficios pensionales que excedan la norma establecida para el ISS serán de cargo de las entidades públicas que las hayan acordado, con aportes de los trabajadores. No podrá recurrirse para financiarlos al presupuesto nacional ni traspasar su costo a los precios de sus bienes o servicios. Cuando los pasivos por estos conceptos excedan determinados límites deberán crearse reservas separadas, las que serán administradas financieramente.

4. Subsidios fiscales

Se establece una pensión equivalente a medio salario mínimo mensual para los mayores de 70 años que carezcan de otros recursos equivalentes y no se hayan pensionado en el sistema contributivo. La población potencialmente beneficiaria alcanza a unos 190 mil ancianos, del total de 900 mil personas que exceden dicha edad.

Asimismo, se propone la entrega de un limitado subsidio monetario, complementado por capacitación y seguro médico, en favor de quienes queden cesantes como resultado del actual proceso de apertura económica. En Colombia hay otro auxilio de cesantía, equivalente a un mes de sueldo por año trabajado, más intereses financieros por recursos empozados en "fondos de cesantías" o equivalente, a cargo directo de cada empresa. El nuevo auxilio de desempleo se financiaría mediante el traslado de un octavo de los recursos que se destinan a las cajas encargadas del pago de las asignaciones familiares.

5. Efectos fiscales y financieros

A los afiliados del sistema vigente que se trasladen a los fondos de pensiones habrá que pagarles bonos pensionales. De otro lado, el ISS y las cajas de previsión dejarán de recibir el flujo conformado por las cotizacio-

nes de estos trabajadores, con las que estas entidades financian en parte el pago de las pensiones a su cargo (el llamado "déficit operacional").

Estas son las dos responsabilidades que de materializarse la reforma pensional quedarían a cargo del Fisco, por cuenta de la deuda heredada del sistema actual.

En el cuadro 4 se presenta una proyección, en términos de porcentajes del PIB del año respectivo, de los requerimientos fiscales derivados de la deuda heredada. Se supone que el ritmo de traslado del restante universo de afiliados al ISS es de 20%, cifra que en el caso de las otras cajas de previsión del sector público, de todos los niveles territoriales, llega sólo a la mitad.

Cuadro 4
PROYECCION DE LOS REQUERIMIENTOS FISCALES DERIVADOS
DE LA DEUDA HEREDADA Y DE LA FORMA DE FINANCIARLOS
(% del PIB)

Año	Déficit operacional		Bonos pensionales		Suma	Financiación	
	ISS	Sector público	ISS	Sector público		Fondos	Fuera
1994	0,20	1,29	0,00	0,00	1,31	0,20	1,11
2000	0,73	1,22	0,45	0,04	2,44	0,68	1,76
2010	0,38	0,75	0,44	0,33	3,34	0,68	2,66
2025	0,07	0,17	0,42	0,78	1,44	0,44	1,00

La brecha se financiaría en parte con cargo a los fondos de pensiones, con un tope equivalente al 45% de las reservas de éstos. Otra parte se cubriría con endeudamiento público adicional, al inicio de la transición, o merced a ingresos tributarios adicionales, a la disminución de los gastos en otros rubros, a la venta de activos públicos, o a la dedicación de rentas especiales, de origen minero, que percibe el Estado.

El valor presente de los bonos pensionales, a una tasa de interés del 5% real anual, es del orden de cinco billones de pesos: 3,26 corresponden al ISS; y el saldo, al sector público, bajo los mismos supuestos de traslado a los fondos de pensiones.

Cuadro 5
**PROYECCION DE LAS RESERVAS ACUMULADAS EN LOS FONDOS
 Y DE LAS COLOCADAS EN EL MERCADO DE CAPITALES**

Año	Reservas acumuladas		Colocadas en mercado de capitales	
	\$ B	% PIB	\$ B	% PIB
1994	0,10	0,24	-	-
1995	0,24	0,69	0,23	0,68
2000	2,13	6,68	1,17	3,67
2005	7,48	12,56	4,12	-
2010	14,40	22,36	7,92	12,30
2020	34,70	36,43	19,08	20,03
2025	48,50	41,82	26,67	23,00

La significación de las reservas acumuladas, que en un comienzo ascendería apenas a dos décimas porcentuales del PIB, llegaría a representar más de dos quintos de éste allá por el año 2025 (cuadro 5).

Los restantes gastos derivados de la reforma pensional alcanzarían al inicio de la etapa de transición las siguientes magnitudes, en miles de millones de bolívars:

Auxilio monetario por vejez	88
Garantías de pensión mínima	50
Subtotal nuevo gasto	138 (0,43% PIB)
Auxilio para cesantes (reasignación)	40
Cotizaciones sector público	110
Total	288 (0,91% PIB)

III. DEBATE Y MODIFICACIONES EN CURSO

1. La controversia

La idea del cambio a un régimen de capitalización individual ha sido bien acogida por el país y los trabajadores. Según encuestas de opinión, el 70% de los asalariados del sector privado se manifiesta partidario del nuevo sistema, cifra que sube a 74% entre los funcionarios públicos. La modi-

ficación que ha suscitado mayor controversia es el aumento en la práctica de la edad requerida para obtener la pensión de vejez.

La dirigencia sindical ha puesto en duda la necesidad de la reforma, señalando que sólo acepta la introducción de modificaciones menores en las tasas de cotización y en el régimen de beneficios pensionales. Ha criticado asimismo que la reforma no sea integral, toda vez que no incluye ni siquiera el tema de la atención de salud.

Los círculos ilustrados opuestos a la propuesta de capitalización individual han expresado su acuerdo con la mayoría de las modificaciones en materia de cotizaciones y ajuste de beneficios, pero preferirían alguna modalidad de régimen en la que haya un fondo básico de reparto, solidario, que pague pensiones mínimas, complementable con fondos de capitalización individual. Además de insistir en que la solidaridad ha de constituir un criterio clave en el funcionamiento del sistema, cuestionan el "costo fiscal" de la reforma, aduciendo que limitaría el gasto social en otros frentes prioritarios. No han respondido, sin embargo, el contrargumento de que el sistema mixto sería más costoso en términos de cotizaciones, pese a proporcionar los mismos beneficios.

Las proyecciones disponibles indican que el sistema de capitalización pura es superior al mixto, salvo para los salarios más bajos o para una tasa del régimen básico inferior a 9% de las remuneraciones (cuadro 6).

Cuadro 6
COMPARACION DE TASAS TOTALES DE REEMPLAZO BAJO
UN SISTEMA MIXTO Y OTRO DE CAPITALIZACION PURA

%	Salario mínimo base de cotización					Capitalización pura	
	adicional a fondos	1,2	1,5	2,0	3,0	5,0	Tasa cotización
1	93	77	60	43	30	7	68
2	103	86	70	53	40	8	78
3	112	96	80	63	49	9	88
4	122	106	89	72	59	10	98
5	132	115	99	82	69	11	108
6			119	92	79	12	118
7				102	89	13	127
8					98	14	137

Se supone un rendimiento real anual de 6%, cotizaciones durante un período de 30 años y jubilación a los 65 años de edad, incluyendo la pensión de un superviviente cinco años menor. En el sistema mixto considerado en el cuadro hay un fondo básico que paga una pensión referida al salario mínimo de los trabajadores en actividad. Los puntos porcentuales por encima de esa cotización básica van a fondos individuales de capitalización.

Una crítica válida y generalizada se refiere a que la propuesta, aparte de la entrega de auxilio a los indigentes, no contempla mecanismos que hagan posible una vigorosa ampliación de la exigua cobertura del sistema actual.

Considerable es, asimismo, el temor de que a través de la administración de los fondos de pensiones se agudice la concentración de poder económico. También se ha manifestado inquietud por el monto que alcanzarían las pensiones en escenarios en que prevalecieran bajas tasas de capitalización (3 ó 4% real al año).

2. Modificaciones propuestas

Aparte de las contrapropuestas consistentes sólo en cambios en las cotizaciones y los beneficios y de las que postulan la instauración de regímenes de carácter mixto, la tendencia predominante es hacer adiciones al sistema de capitalización individual y modificar algunos de sus parámetros.

Una primera adición sustancial, que no es objeto de este trabajo, considera cambios en el sistema de seguros de salud o en el propio sistema general de salud, de modo de hacerlo más accesible, en particular a los pobres, bajo esquemas descentralizados y de subsidio a la demanda. Por esta vía se torna viable y se agiliza la extensión de cobertura de la seguridad social.

Las principales adiciones y modificaciones al régimen de capitalización individual y a la propuesta gubernamental son las siguientes:

i) Subsidios fiscales a las cotizaciones, con el objeto de ampliar la cobertura y financiar la cotización de quienes temporalmente carezcan de la capacidad económica para acceder o mantenerse en el SAP.

ii) Garantías fiscales para pensiones superiores a la mínima para asegurar una tasa de reemplazo del orden de 60% a quienes, habiendo co-

tizado más de 30 años y alcanzado la edad de pensionamiento en el SAP, tengan un ingreso base inferior a dos salarios mínimos para la liquidación de su pensión.

iii) Constitución de un esquema de solidaridad entre afiliados al sistema, mediante una sobretasa de 1% del salario gravable de los que ganen más de 4 salarios mínimos, para financiar la ampliación de la cobertura y las pensiones mínimas a los cotizantes de menores ingresos.

iv) Con el objeto de adelantar la edad de jubilación, establecimiento de una pensión de vejez inferior a la mínima, sin recurrir a garantía estatal.

v) Exigencia de que las administradoras de fondos de pensiones sean sociedades abiertas y que ofrezcan parte minoritaria de sus acciones a los afiliados y pensionados o a entidades del llamado sector solidario: cooperativas, mutuales, sindicatos y similares.

vi) Tope al capital admisible de entidades administradoras de fondos de pensiones, límite que busca evitar la concentración.

vii) Ajustes a los siguientes parámetros del sistema pensional:

- Edad mínima y número de años de cotización requeridos para acceder a la garantía de pensión mínima en el SAP, con énfasis en la introducción de una diferencia según sexo.
- Edad de pensionamiento y número de años de cotización requeridos para alcanzar la pensión garantizada en el ISS, y eventualmente en las cajas públicas.
- Grado de incapacidad laboral requerido para acceder a la pensión de invalidez.
- Edad a la que se tiene derecho al auxilio por indigencia.
- Piso equivalente a un salario mínimo para las pensiones de sobrevivencia.

viii) Subsidio para la cotización que los pensionados pobres deben enterar en los seguros médicos.

Se ha llegado además a un virtual consenso en cuanto a la eliminación del auxilio para cesantes. Fuerte es, en cambio, la pugna respecto de si cabe o no que el Gobierno nacional cofinancie los déficit que sufren las cajas y los fondos pensionales de los niveles departamental y municipal. Se discuten asimismo algunas medidas adicionales para una reorganización administrativa del ISS.

**ESTADO ACTUAL, PROBLEMAS FINANCIEROS
Y PERSPECTIVAS DE LOS FONDOS DE
PREVISION SOCIAL EN GUATEMALA**

Jorge González del Valle

CONTENIDO

INTRODUCCION	171
I. EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA	173
1. Avances y rezagos históricos: 1945-1977	174
2. Limitaciones y dispersión de la política de previsión social	176
II. CARACTERISTICAS DE LOS PRINCIPALES FONDOS DE PREVISION	178
1. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	178
a) Programa EMA	178
b) Programa IVS	179
c) Financiamiento	181
2. Régimen de clases pasivas civiles	182
3. Instituto de Previsión Militar (IPM)	183
4. Asociaciones de Auxilio Póstumo	185
5. Fondos previsionales del sistema bancario	186
6. Otros fondos previsionales	186
III. FONDOS PREVISIONALES Y POLITICA SOCIAL	187
1. Panorama global de la pobreza	187
2. Incidencia económica del seguro social	188
3. Perspectivas de las políticas sociales	190
IV. FONDOS PREVISIONALES Y MERCADOS FINANCIEROS	192
1. Estructura y tendencias del sistema financiero	192
2. Oferta de recursos de los fondos previsionales	193
3. Opciones y preferencias de inversión	196
V. PROPUESTA DE REFORMA	197
1. Autonomía administrativa y financiera del IGSS	197
2. Ley de Compensación Económica	198
3. Contribución complementaria para la vivienda	200
VI. CONCLUSIONES	201

INTRODUCCION

La seguridad social llegó a Guatemala con un atraso de entre 10 y 20 años respecto a otras experiencias en América Latina y demoró 30 años más en desarrollarse, a causa del sensible estancamiento del conjunto de políticas sociales tras el colapso del único experimento democrático de amplia base popular que el país ha conocido en sus 170 años de vida republicana. Inspirado en las ideas más avanzadas de la época, el régimen de seguridad social se instauró en 1946 como un proceso progresivo que, con el tiempo, alcanzaría una cobertura nacional con el máximo posible de protección a todos los trabajadores.

Piedra angular de este régimen e importante componente de las reformas socioeconómicas impulsadas por la Revolución de 1944 fue el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). En el campo específicamente laboral, este organismo vino a complementar la puesta en vigencia del primer Código de Trabajo y la creación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Estos eran avances inéditos en la historia guatemalteca y, en retrospectiva, los únicos conocidos por el país en el ámbito social.

El desplome de la experiencia revolucionaria en 1954 fue seguido en un principio del intento de revertir todos estos avances y de abolir, incluso, el régimen de seguridad social. Pero tal vez el temor de que se desencadenara una guerra civil o la breve duración (tres años) del gobierno contrarrevolucionario alentaron una inercia política que, con muy esporádicas excepciones, ha prolongado 35 años más la existencia del IGSS, aunque sin que éste haya vuelto a contar con el genuino apoyo del Estado ni haya cumplido sus ambiciosas metas.

Estos antecedentes explican el precario desarrollo de la seguridad social en Guatemala y sitúan en perspectiva histórica el escenario en que se mueve en la actualidad, plagado de carencias, improvisaciones y una absoluta desarticulación institucional y financiera. Este estado de cosas no es, por supuesto, una circunstancia política aislada: es bien sabido que el rezago social de Guatemala es uno de los más graves en América Latina, no obstante que su economía nacional es al mismo tiempo una de las más "exitosas" en la región cuando, como es la moda, este calificativo se asigna a los países que exhiben elevadas tasas de crecimiento del PIB, pago oportuno del servicio de su deuda externa, acumulación de reservas internacionales, estabilidad cambiaria y una moderada inflación.

El problema más apremiante de la seguridad social en Guatemala es la incapacidad económica del IGSS para atender sus programas básicos (enfermedad, maternidad, accidentes, invalidez, vejez y sobrevivencia), a causa de la descapitalización provocada por la mora de las contribuciones patronales (incluido el Gobierno, en su carácter de empleador de los funcionarios de la Administración Pública) y de los aportes obligatorios del Estado. El monto de la mora equivale a casi cuatro veces el patrimonio actual del Instituto. Los restantes fondos previsionales fomentados por el Estado (militares y civiles) no parecen enfrentar problemas de descapitalización, pero tienen una limitada amplitud demográfica y una restringida cobertura de riesgos y beneficios, por lo que su incidencia dentro del sistema de seguridad social es bastante menor.

La llamada "capitalización" y el manejo de los fondos previsionales por parte de entidades financieras privadas viene siendo practicada desde hace tiempo en Guatemala, si bien en forma parcial y desarticulada. Aun el IGSS ha gozado tradicionalmente de discrecionalidad para invertir sus reservas y excedentes de caja en depósitos bancarios y en el mercado de valores, con la salvedad de una restricción que le impuso el Banco Central en 1986, la cual es, sin embargo, reversible. Inclusive, la capitalización en cuentas individualizadas del "pasivo laboral" es actualmente aplicada por numerosos patronos oficiales y privados.

Lo que no existe, por supuesto, es una política general de desconcentración y privatización del manejo financiero de los fondos previsionales. El avance en este frente, sin embargo, reviste menos urgencia que el imperativo de subsanar la decadencia progresiva del seguro social y la

incongruencia de su postración en un país que tanto lo necesita. Mientras en países con políticas sociales más avanzadas el problema se reduce a privatizar o no el manejo de la riqueza acumulada, en Guatemala el problema aún se debate en la etapa primitiva de crearla.

Después de estos comentarios tan poco alentadores, es preciso señalar que este trabajo intenta llevar a cabo un diagnóstico de los problemas y perspectivas de la seguridad social en Guatemala. Con el objeto de delimitar el contexto del estudio, en el capítulo I se reseña la evolución de los sistemas y políticas de previsión social. El capítulo II examina las principales características de la seguridad social y de otros fondos previsionales, en tanto que el III aborda la relación entre aquéllas y el conjunto de la política social. El capítulo IV se centra en el vínculo entre los fondos previsionales y el sistema financiero nacional. En el capítulo V se comentan tres propuestas de reforma que son objeto de intensa controversia actualmente en el país. Las principales conclusiones del estudio se resumen en el capítulo VI.

I. EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA

En el prolongado período que va de 1871 a 1945, marcado por el predominio de la contradictoria combinación de gobiernos autoritarios que postulaban una ideología liberal, las cuestiones relativas al trabajo y la previsión social fueron tratadas con indiferencia y desdén. En el mejor de los casos, sólo puede hablarse de cierta "tolerancia" por parte de los numerosos gobiernos que se sucedieron en el poder entre 1920 y 1930 (después de la feroz dictadura de 22 años de Estrada Cabrera) respecto a la organización de asociaciones gremiales y cooperativas, en las que el incipiente proletariado urbano tuvo una reducida participación, y al establecimiento de un sencillo mecanismo presupuestal para el pago de pensiones a los empleados públicos. Aun este limitado avance fue reprimido durante la dictadura de Ubico, demorando por 14 años más la modernización social de Guatemala.

1. Avances y rezagos históricos: 1945-1977

La Revolución de 1944 trató de modernizar el país en todos los ámbitos restringidos durante los 75 años precedentes: en el político, instaurando la democracia representativa; en el económico, clausurando el decadente "ajuste estructural" iniciado en 1931 para contrarrestar los efectos de la depresión mundial; y en el social, poniendo al día al país en los progresos que América Latina había comenzado a experimentar 10 o 20 años antes.

La creación de un seguro social universal y obligatorio en el marco de una modernización revolucionaria constituyó, por supuesto, un acontecimiento novedoso en Guatemala. Además de tener que ilustrar por medios democráticos a los grupos empresariales, herederos natos de las "encomiendas" coloniales (supuestamente abolidas un siglo antes), fue necesario educar al flamante sindicalismo urbano y al abundante contingente de campesinos proletarios que quizás no comprendían muy bien el sentido de la revolución social. En retrospectiva, parece que sólo la tenacidad del primer gobierno revolucionario (1945-1951) y el profesionalismo de los creadores del seguro social hicieron posible la cristalización de ese experimento.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) fue creado por el Decreto 295 del Congreso de la República, de octubre de 1946, e inició operaciones en mayo de 1947. Su objetivo fundamental es "aplicar en beneficio del pueblo guatemalteco un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social" (artículo 1.º de la Ley Orgánica). Desde el comienzo, por supuesto, el IGSS fue objetado y vilipendiado por los empresarios urbanos y rurales, que en Guatemala han considerado, desde siempre, una afrenta el pago de impuestos y contribuciones. A pesar de la creciente influencia del Estado en la economía y del rápido desarrollo del sindicalismo, la oposición de los patronos se hizo sentir poderosamente y en la práctica obstaculizó los avances institucionales requeridos para consolidar el régimen de seguridad social.

A medio siglo de distancia esa oposición aparece patéticamente ridícula, pues los programas básicos del IGSS se limitaban a los de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo (EMA) y obviamente constituían un complemento indispensable de los servicios de salud pública y hospitalarios que, desde su expropiación a la Iglesia Católica, 80 años an-

tes, no habían ameritado una atención gubernamental significativa. Más todavía, la atención preferencial que el IGSS brindó a los centros de trabajo de mayor concentración demográfica fuera de la capital de la República generó importantes externalidades en materia de recursos humanos en favor de los empresarios de nuevo cuño que prosperaron económicamente durante la Segunda Guerra Mundial.

Sea como fuere, el seguro social fue implantado y obtuvo sus primeros éxitos al ampliar gradualmente su cobertura geográfica. En apenas cuatro años, entre 1948 y 1952 el programa de accidentes llegó a brindar protección al 60% de la población total; en cambio, hubo de pasar más de un cuarto de siglo para que se lograra cubrir al 40% restante. El Instituto fue objeto incesante de ataques por parte de los contrarios a su existencia; por regla general, las críticas se centraban en una burocracia supuestamente excesiva, en la indebida interferencia política y sindical, etc. Sin embargo, en la etapa inicial del IGSS no se registran acusaciones serias de incompetencia técnica, ni corrupción, como por desgracia ocurriría más tarde.

Nunca llegarán a conocerse las verdaderas razones que tuvo el gobierno de facto instalado en 1954 para no abolir el IGSS, mientras suspendía al mismo tiempo el Código de Trabajo, la libertad sindical, la incipiente reforma agraria y, en general, los avances institucionales de los 10 años precedentes. Pudo haber influido, como se dijo, el temor a provocar una resistencia popular que derivaría en enfrentamientos armados, pues ya entonces la presencia del IGSS (centros de salud, clínicas, hospitales) en el territorio nacional estaba afianzada, principalmente en los centros laborales de mayor militancia política. En todo caso se restringió su autonomía económica y administrativa y se "congelaron" los nuevos programas que, presumiblemente, se pondrían en marcha a partir de 1957.

Las convulsiones políticas que siguieron al asesinato del jefe "liberacionista" en este último año (un golpe de estado, dos elecciones presidenciales y cuatro gobiernos en 10 meses) favorecieron la inercia institucional; y no obstante el sesgo conservador de los gobiernos que siguieron en los 20 años posteriores, el IGSS pudo sobrevivir y ampliar la escala demográfica de sus operaciones, particularmente desde 1965, cuando se retornó a un régimen constitucional. Pero, en lo fundamental, careció del dinamismo y del desarrollo que habían previsto sus fundadores.

Lamentablemente, su actuación en esos 20 años se vio plagada de frecuentes críticas por deterioro de los servicios, excesiva politización y supuesta corrupción administrativa.

Recién al cabo de tres décadas el IGSS recibió un nuevo impulso, al implantarse los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), los cuales demandaron un aumento de las contribuciones que deben pagar los trabajadores afiliados, los patronos y el Estado. La instauración de estos nuevos programas concitó, nuevamente, la oposición de los patronos organizados, pero ésta fue menos estridente y tenaz, quizás porque el Gobierno de turno (militar, aunque constitucional) simplemente no habría permitido un rechazo más beligerante. Los problemas del seguro social en 1977 ya no eran tanto de orden político como de orden financiero. A comienzos de los noventa, la gravedad de la amenaza que plantean estos últimos deja la impresión de que el sistema hubiese retornado a su lejano punto de partida.

2. Limitaciones y dispersión de la política de previsión social

La raíz de este precario desarrollo de la previsión social debe buscarse en la naturaleza del "liberalismo" que ha dominado la historia política guatemalteca, anacrónicamente ligado al darwinismo social del Siglo XIX (en una sociedad predominantemente indígena) e impermeable a la democratización socioeconómica impulsada por la Segunda Guerra Mundial. En tal sentido, el papel del Estado se ha considerado ancestralmente subsidiario (por no decir indiferente) respecto a la cuestión social.

Después de 1954 ha habido fugaces desviaciones respecto de este liberalismo, quizás motivadas por la presión de circunstancias reales, que nada tienen que ver con la ideología, o por el simple hecho de que el resto del mundo sigue progresando. Entre 1965 y 1970 hubo varios cambios en el ámbito de la previsión social, el más importante de ellos consistió, según se ha señalado, en la implantación de los nuevos programas del IGSS. Se impulsaron, asimismo, iniciativas tendientes a complementar el régimen de seguridad social, sobresaliendo entre ellas la creación del Instituto de Previsión Militar (1966), el establecimiento de la Asociación de Auxilio Póstumo del Magisterio Nacional (1967), la consolidación y ampliación de las Clases Pasivas Civiles del Estado (1970) y la instauración

de la Asociación de Auxilio Póstumo del Empleado de Salud Pública (1975).

En cierto sentido, esta proliferación de fondos previsionales, promovida precisamente por los empleados públicos, refleja alguna insatisfacción respecto a los limitados progresos del régimen de seguridad social centrado en el IGSS. Debe suponerse que un mayor desarrollo de éste hubiera hecho innecesaria la fragmentación de los beneficios relacionados con el retiro, la invalidez o la muerte de los trabajadores afiliados. Una notable excepción es el caso de los militares, quienes aún antes del formal establecimiento del Instituto de Previsión Militar (IPM) contaban con beneficios que excedían los contemplados por el IGSS.

En lo concerniente al sector privado, no es posible obtener información fidedigna y sistemática, por el simple hecho de que todo régimen complementario al seguro social reviste carácter voluntario, no existiendo, pues, obligación legal de registrarlo ni reportarlo. Se presume que las empresas mejor organizadas y con mayor número de empleados (las de electricidad, bebidas, banca, textiles, cemento, transporte, alimentos, etc.) han establecido fondos previsionales voluntarios, pero se desconocen sus alcances, importes monetarios y procedimientos administrativos.

En todo caso, no es aventurado afirmar que desde 1970 se han incrementado la dispersión y la diversidad de los fondos de previsión social. El solo hecho de que en 1969 se decretara la ampliación del régimen universal y obligatorio en las áreas de vejez, incapacidad y supervivencia, aun cuando la materialización de aquella medida haya tardado casi una década, estimuló el desarrollo de la previsión social. Cabe señalar, empero, que si esa ampliación supone un incremento de los beneficios previstos en el régimen del IGSS, no hay forma de cuantificar la incidencia real de esta medida para los trabajadores.

El carácter unitario que se quiso imprimir desde el principio al régimen de seguridad social tenía por objeto, según lo estipulado en la ley orgánica del IGSS, "impedir el establecimiento de sistemas de previsión, públicos o particulares, que sustraigan a determinados sectores de la población del deber de contribuir y del derecho de percibir beneficios de dicho régimen, por cuanto así se mantiene el sano principio que recomienda la unidad de los riesgos y de su administración". El lento desarrollo del IGSS obligó a aceptar la duplicación de cargas y esfuerzos y a eximir de la obligación de contribuir económicamente en favor de los programas

IVS a los patronos particulares y entidades estatales dispuestos a instaurar fondos previsionales que contemplaren beneficios análogos. Esta fragmentación se ha transformado en otro factor de debilitamiento del régimen de seguridad social.

II. CARACTERISTICAS DE LOS PRINCIPALES FONDOS DE PREVISION

En materia de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo, la cobertura demográfica del IGSS es preponderante; en lo concerniente a los beneficios y pensiones relacionados con invalidez, vejez y sobrevivencia, se observa, en cambio, una progresiva segregación de los trabajadores amparados por fondos previsionales específicos. Esta última modalidad, sin embargo, aún no se consolida ni representa necesariamente una categoría homogénea de previsión alternativa al seguro social.

1. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)

Según se explicó anteriormente, los programas de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo (EMA) han sido los únicos atendidos por el IGSS durante sus 45 años de existencia. Los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia comenzaron en 1971 a ser aplicados en forma experimental en favor únicamente del personal del propio IGSS, haciéndoselos en 1977 extensivos al conjunto de los trabajadores afiliados al régimen de seguridad social.

a) *Programas EMA*

La protección relativa a accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y enfermedades generales comprende los siguientes beneficios: i) servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios; ii) indemnización en dinero proporcional a los ingresos no percibidos del empleador; iii) en caso de muerte, pensiones para los causahabientes que dependían económicamente del trabajador, en especial la esposa y los hijos menores de edad;

y iv) servicios odontológicos, farmacéuticos, de aparatos ortopédicos, radiológicos y de laboratorio.

El programa de maternidad incluye, además de las prestaciones anteriores que fueren aplicables, los siguientes subsidios del IGSS: i) por enfermedad, accidente y enfermedades intercurrentes con el embarazo o complicaciones de éste, en la proporción de 2/3 del salario diario base; y ii) durante los descansos pre y postparto, por la totalidad del salario base. Además, con excepción de las prestaciones en dinero, la esposa o conviviente en estado de embarazo tienen, al momento de fallecer un afiliado, derecho a los restantes servicios que presta el IGSS.

Estos beneficios de la seguridad social han venido perfeccionándose con el tiempo, pero el desarrollo del régimen ha consistido fundamentalmente en la ampliación de la cobertura demográfica y geográfica de los programas EMA. Esta última, empero, continúa siendo incompleta, debido a la imposibilidad material del IGSS de realizar inversiones en su red hospitalaria, por las limitaciones financieras que le aquejan desde hace algunos años (cuadro 1).

b) *Programas IVS*

Si bien las prestaciones relativas a invalidez, vejez y sobrevivencia constituyeron un objetivo explícito del IGSS desde su fundación, por las razones ya mencionadas el suministro generalizado de éstas se inició en la práctica recién en 1977. Después de 10 años de experiencia con la reglamentación inicial, ésta fue objeto de amplias modificaciones en marzo de 1988.

La protección concerniente a invalidez requiere que el asegurado tenga menos de 60 años de edad al primer día de quedar incapacitado. La incapacidad debe ser evaluada por el IGSS, estableciéndose tres grados: i) invalidez total, cuando el asegurado queda en incapacidad para obtener remuneración mayor al 33% de la que recibe habitualmente un trabajador activo; ii) invalidez parcial, cuando la incapacidad del asegurado le permite obtener una remuneración superior al 33% pero inferior al 50% de la que recibe un trabajador sano; y iii) gran invalidez, cuando el afiliado es incapaz de obtener remuneración alguna y depende permanentemente de la ayuda de otra persona para efectuar los actos de su vida.

El derecho a la prestación por vejez se aplica únicamente a los afiliados al régimen de seguridad social que hubieren cumplido 60 años de edad y hayan contribuido al financiamiento del régimen con 180 cuotas mensuales.

Para que los beneficiarios puedan obtener pensiones del IGSS por concepto de sobrevivencia, debe satisfacerse alguno de los requisitos siguientes: i) a la fecha del fallecimiento, el asegurado acreditaba por lo menos 36 meses de contribuciones al IGSS en los seis años inmediatamente anteriores; ii) a la misma fecha, el fallecido tenía derecho a pensión de vejez por contar con 60 años de edad; y iii) a la fecha de su fallecimiento, el asegurado estaba percibiendo una pensión de invalidez o de vejez.

Por la propia naturaleza de los programas IVS, una vez puestos en vigencia, los beneficios previstos se aplican de modo general a todos los trabajadores afiliados al régimen de seguridad social, si bien dicha aplicación se extiende gradual y progresivamente al universo de sectores de trabajadores o de patronos y de personas beneficiarios. Las únicas excepciones a la universalidad de los programas IVS son: i) los trabajadores contemplados en el presupuesto del Estado, protegidos por la ley de clases pasivas civiles; y ii) el personal del ejército, así como los jefes y oficiales militares que, sirviendo en dependencias distintas del Ministerio de la Defensa Nacional, gocen de la protección del régimen de previsión social creado por la Ley Constitutiva del Ejército.

El posible conflicto de una dualidad de beneficios por afiliación simultánea al IGSS y a cualquier otro fondo previsional de carácter privado es resuelto por la reglamentación del IVS. Esta dispone que el Instituto se haga cargo de ellos, sin perjuicio de que si tales prestaciones fueren más favorables que las del IVS, el patrono correspondiente tendrá bajo su responsabilidad el pago de la diferencia. Asimismo, se estipula que continuarán funcionando los regímenes previsionales públicos o privados análogos que hubiesen estado vigentes antes de emitirse el Reglamento del IVS, si bien el IGSS se reserva el derecho de suprimirlos o modificarlos, de conformidad con las facultades que le otorga su Ley Orgánica. En la práctica, el debilitamiento involuntario de sus recursos ha inducido al IGSS a permitir la coexistencia de otros fondos de previsión.

c) *Financiamiento*

El financiamiento del régimen de seguridad social, tomado en su conjunto, involucra contribuciones tripartitas y la asignación éstas por tipos de programa en la forma siguiente:

i) los trabajadores contribuyen con el 4,5% de sus salarios, correspondiendo 1% al programa de accidentes, 2% a los programas de maternidad y enfermedad, y 1,5% a los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia;

ii) los patronos particulares contribuyen con el 10% del total de salarios pagados a sus trabajadores, asignándose el 3% al programa de accidentes, el 4% a los programas de maternidad y enfermedad, y el 3% a los programas IVS;

iii) el Estado, en su calidad de patrono, contribuye con el 7,5% del total de salarios pagados a sus trabajadores, correspondiendo 1,5% al programa de accidentes, 3% a los programas de maternidad y enfermedad y 3% a los programas IVS; y

iv) el Estado como tal debe contribuir con 1,5% del total de prestaciones pagadas por el IGSS bajo el programa de accidentes, con el 25% del total de las prestaciones y pensiones pagadas por concepto de maternidad y enfermedad, y con el 25% del total de prestaciones otorgadas conforme a los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia en conjunto.

Según se explicó antes, el principal problema que encara el régimen de seguridad social se relaciona justamente con la mora en el pago de las contribuciones de los patronos particulares y del Estado en cuanto patrono, pero, en especial, con el más absoluto incumplimiento del Estado en el pago de las contribuciones y reembolsos que debe efectuar como tal. La incidencia negativa de dichos atrasos e incumplimientos es tan grave que está provocando una descapitalización progresiva del régimen administrado por el IGSS que amenaza con frenar su desarrollo global, aparte de imponer severas restricciones a la prestación de servicios, la ampliación de instalaciones hospitalarias y la atención regular de las pensiones (cuadro 2).

2. Régimen de clases pasivas civiles

El más antiguo de los esquemas de previsión social existentes en Guatemala es el actualmente denominado "Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado", cuyo origen se remonta a 1923. Se trata simplemente de un mecanismo incorporado al Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación, en el cual se incluyen las contribuciones de los trabajadores (obligatoriamente) afiliados y los pagos anuales correspondientes a las pensiones y beneficios calculados para cada año fiscal. En sus casi 70 años de existencia este régimen ha sufrido múltiples reformas, la más profunda de las cuales fue la de 1970, en virtud de la cual se consolidó el mecanismo financiero y fueron segregados los empleados públicos militares.

De conformidad con el Decreto del Congreso de la República N° 63, de octubre de 1988, este régimen abarca lo relativo a las pensiones de los trabajadores civiles que prestan servicios en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de los trabajadores de las entidades descentralizadas autónomas; de los de la Corte de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral, y de los trabajadores que prestan servicios por el sistema de "planillas" en los organismos y entidades estatales mencionados. Los afiliados a este régimen no pueden marginarse del mismo, salvo que se retiren definitivamente del servicio activo sin haber completado los requisitos para tener derecho a pensión.

Las pensiones que otorga el Régimen de Clases Pasivas Civiles son las siguientes:

i) pensión por jubilación, que se otorga en el caso de retiro voluntario, después de un mínimo de 20 años de servicio a cualquier edad, o bien de un mínimo de 10 años de servicio cuando el trabajador hubiere cumplido 50 años de edad; y en el caso de retiro obligatorio, cuando el trabajador hubiere cumplido 65 años de edad y un mínimo de 10 años de servicios;

ii) pensión por invalidez, que se concede a cualquier trabajador que quedare inválido a causa de accidente, sin exigirse requisitos de edad ni tiempo mínimo de servicios; si la invalidez es producida por enfermedad, se requiere un aporte mínimo de dos años, salvo las enfermedades naturalmente súbitas; y

iii) pensión por viudez a favor del cónyuge supérstite o conviviente del trabajador, siempre que éste hubiere contribuido al régimen por 10 años o más, o bien se encontrare pensionado por jubilación; a falta de cónyuge o conviviente, la pensión por orfandad corresponde a los hijos menores o incapaces.

El cómputo de las pensiones por jubilación toma como base el promedio del salario de los últimos cinco años relevantes en cada caso, aplicándose a dicho promedio porcentajes de beneficio que comienzan con el 36,9% para los primeros diez años de servicio y aumentan gradualmente hasta el 100% para 30 años de servicio.

El régimen de Clases Pasivas Civiles se financia con aportaciones diferenciales:

i) una cuota laboral de los empleados y funcionarios públicos, escalonada según el importe del salario (desde 9% para sueldos de Q400 mensuales hasta 15% para sueldos mayores de Q 10 001);

ii) una cuota patronal equivalente al 10% de los sueldos pagados a los trabajadores de la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y las entidades descentralizadas autónomas; y

iii) una cuota patronal del Estado equivalente a la diferencia entre los ingresos provenientes de las contribuciones de las personas obligadas al régimen y el monto de las pensiones otorgadas.

La administración, registro, trámite y demás operaciones que establece la Ley del Régimen corresponden a la Oficina Nacional del Servicio Civil. La Contraloría de Cuentas fiscaliza la liquidación de las pensiones en cuanto a las operaciones y cálculos numéricos. La contabilidad y pago de las pensiones las realiza el Ministerio de Finanzas Públicas, el cual también maneja los ingresos por concepto de cuotas laborales y patronales.

3. Instituto de Previsión Militar (IPM)

Este Instituto tiene el carácter de entidad descentralizada del Estado, con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio. Su Ley Orgánica fue aprobada en julio de 1966, pero venía suministrando prestaciones desde antes, con base en acuerdos gubernativos. Pertenecen al Instituto los oficiales generales, los oficiales superiores, subalternos y especialistas militares que devenguen sueldo del Ministerio de la Defensa o del propio Instituto.

Los beneficios de pensión que el IPM ofrece a sus afiliados y a los beneficiarios de éstos son muy amplios y se asemejan a los de un régimen privado de seguridad social. Incluyen:

i) pensión por jubilación a los oficiales que hubieren causado baja en el ejército, después de 20 años o más de servicio, siempre que no estuvieren devengando salario en la administración pública o en entidades autónomas o descentralizadas;

ii) pensión por retiro obligatorio, equivalente a un mes de salario por cada año de servicio, a favor de los militares que causan baja con un mínimo de 10 años pero menos de 20 años de servicio y cumplan la edad de retiro obligatorio;

iii) pensión por invalidez o incapacidad, equivalente al 75% del sueldo mensual, a favor de los militares que quedan incapacitados para el ejercicio de su propia arma o servicio dentro del ejército, después del correspondiente examen médico; y

iv) pensión por fallecimiento a favor de la viuda, huérfanos y padres, en proporciones variables del salario o pensión del afiliado, los cuales son de 90% para la viuda o para los hijos menores o incapacitados, si no son concurrentes; de 50% para la viuda y 50% para los hijos menores o incapacitados, si sobreviven concurrentemente, y de 50% para los padres si fueren los únicos sobrevivientes.

Además del régimen de pensiones, el IPM ofrece a sus afiliados otros beneficios:

i) seguro dotal en favor de los militares que causen baja habiendo prestado servicio durante 30 años o más, cuyo monto se determina de acuerdo con una escala de jerarquías castrenses y según se trate de un seguro por fallecimiento o por jubilación;

ii) aguinaldo anual en favor de todos los afiliados, equivalente al último salario mensual devengado; y

iii) socorro por fallecimiento, que en la actualidad asciende a Q 1 500 para los oficiales y Q 800 para los especialistas, para el sufragio de gastos funerarios.

El financiamiento del régimen de previsión militar se efectúa mediante aportes anuales del Estado equivalentes a entre 20 y 25% del presupuesto del Ministerio de la Defensa, más contribuciones de los afiliados del 8% de los sueldos devengados en el propio Ministerio y del 28% de

los sueldos devengados de otros presupuestos. La administración del Instituto está a cargo de una Junta Directiva y una Gerencia, cuyos miembros son oficiales del ejército.

4. Asociaciones de auxilio póstumo

Además de participar en el sistema de seguridad social y en el régimen de clases pasivas civiles, los empleados de educación pública y de salud pública tienen establecidas sendas asociaciones de auxilio póstumo, cuya finalidad es complementar los beneficios monetarios que reciben del IGSS y del presupuesto nacional en caso de muerte. La asociación de los empleados de salud pública fue creada mediante el Decreto 13-75 del Congreso de la República en abril de 1975; y la del magisterio nacional, mediante Decreto Legislativo 1683 de junio de 1967.

El auxilio póstumo de los empleados de salud pública se limita a otorgar donaciones monetarias a las familias de los asociados que fallezcan y los gastos funerarios correspondientes. El monto de las donaciones es variable, pues depende del pago de llamamientos que deben cubrir los asociados activos al ocurrir el fallecimiento de uno de ellos, del número de asociados y del importe de los llamamientos. Por concepto de gastos funerarios la Asociación anticipa Q 1 500 a los beneficiarios, descontándolos posteriormente de la donación monetaria. Actualmente la Asociación está considerando una revisión del mecanismo vigente para elevar a Q 20 000 el beneficio a la familia de cada afiliado fallecido.

El auxilio póstumo del magisterio es más complejo, cuenta con un considerable número de participantes y dispone de reservas para financiar sus actividades. Los beneficios otorgados son de dos tipos: el póstumo y el opcional en vida; el primero se otorga de acuerdo con las cuotas pagadas por el afiliado y su monto aumenta progresivamente de Q 10 000 (de una a 36 cuotas) hasta Q 15 000 (de 85 cuotas en adelante). El beneficio opcional en vida se concede siempre que el asociado tenga como mínimo 50 años de edad y haya cotizado durante 10 años; el monto por recibir depende de una escala conforme a la edad alcanzada, siendo el mínimo de casi Q1300 a los 50 años, con incrementos graduales hasta un máximo de Q 4 475 a los 100 años.

La asociación magisterial financia principalmente los beneficios que otorga mediante el cobro de cuotas mensuales de los asociados, pero también percibe ingresos por cuotas extraordinarias, productos financieros de las inversiones, arrendamiento del edificio propio, etc. Los diferentes ingresos pasan a constituir fondos para cubrir los beneficios ofrecidos a los asociados y para eventualidades.

5. Fondos previsionales del sistema bancario

En 1962 se estableció el Fondo de Prestaciones para los trabajadores del Banco de Guatemala (banco central), de la Superintendencia de Bancos y del Fondo de Regulación de Valores. Desde entonces, en los pactos colectivos suscritos entre los bancos comerciales y de desarrollo y los respectivos sindicatos de trabajadores se ha incluido algún régimen privativo de previsión. En esencia, estos regímenes ofrecen a los empleados beneficios adicionales a los del seguro social.

Un examen de los nueve regímenes existentes en 1989 revela que los beneficios más comunes consisten en servicios de atención médica, complemento salarial por suspensión de labores autorizada por el IGSS y seguro de vida a favor de los sobrevivientes. En los tres casos que contemplan pensiones por jubilación, invalidez, muerte, vejez y sobrevivencia, existen fondos permanentes para cubrir los desembolsos (cuadro 3).

Por regla general, el financiamiento de las prestaciones sociales de los bancos corre por cuenta del patrono. La excepción la constituyen los regímenes de pensiones, en los que los afiliados aportan cuotas establecidas actuarialmente. Dentro de éstos, el régimen más avanzado es el del Banco de Guatemala, que contempla inclusive beneficios de pensionamiento prematuro en forma vitalicia.

6. Otros fondos previsionales

Los regímenes voluntarios de previsión, ya sean de entidades públicas o de empresas privadas, no tienen obligación legal de registro y control estadístico. De allí entonces que resulte imposible conocer con exactitud sus características en lo tocante a cobertura, beneficios otorgados, financiamiento y administración. La información existente es fragmentaria y parcial.

En el sector público se sabe de la existencia de fondos previsionales en la Universidad Nacional, la Municipalidad de la ciudad de Guatemala, el Instituto Nacional de Electrificación, la Empresa de Telecomunicaciones (GUATEL) y otras empresas estatales descentralizadas. Todas ellas son entidades que emplean numerosos trabajadores, quienes en su mayoría están sindicalizados. Es seguro que los correspondientes pactos colectivos de trabajo incorporan prestaciones sociales que contemplan beneficios adicionales a los del seguro social y del régimen de clases pasivas civiles. Los datos disponibles se presentan más adelante.

Por otra parte, también las grandes empresas privadas mantienen prestaciones sociales en favor de sus trabajadores, ya sea por presión de los sindicatos o mediante acuerdo con las organizaciones "solidaristas" que han surgido en años recientes. Se desconoce si tales prestaciones incluyen pensiones por jubilación, invalidez y muerte. Es presumible que los beneficios más comunes consistan en asistencia médica, complemento salarial por suspensión de trabajo autorizado por el IGSS, y gastos funerarios.

III. FONDOS PREVISIONALES Y POLITICA SOCIAL

No se ha exagerado al afirmar que Guatemala es uno de los países latinoamericanos socialmente más rezagados, ni se ha faltado a la verdad al señalar que esta situación constituye el desenlace de un ancestral descuido y desdén por las cuestiones sociales, con la salvedad mencionada del período 1944-1954. Si a ello se agrega que la sociedad guatemalteca ha vivido los últimos 30 años inmersa en un clima de violencia política, que alienta el terror y la represión, no es difícil comprender por qué la degradación social sigue su curso sin llegar a la confrontación final. En este sentido, el análisis de la seguridad social en Guatemala resultaría incompleto si no se analizara, siquiera en forma sumaria, el contexto de las políticas sociales.

1. Panorama global de la pobreza

El interés que por fuerza han cobrado los estudios sobre este fenómeno en Guatemala en la última década permite establecer que los índices de

empobrecimiento son cada vez más alarmantes. Los últimos datos oficiales disponibles señalan que en 1989 las familias pobres representaban el 89% del total; y aquéllas en condición de pobreza extrema, el 67%. Se trata de coeficientes sin duda muy elevados en el ámbito latinoamericano (cuadro 4).

La situación de la pobreza es al mismo tiempo un reflejo de importantes rezagos en los campos específicos de la nutrición, la salud, la educación y la vivienda, teniendo como trasfondo el incremento del desempleo y el subempleo durante la recesión económica de 1982-1988 y la drástica reducción del gasto público destinado a los sectores sociales. Este último se redujo de 5,1 a 3,3% del PIB entre 1980 y 1990, provocando una total desarticulación de los programas y proyectos de inversión que, mal que bien, venían ejecutándose hasta 1982 en los sectores de salud, educación y vivienda¹.

La reacción del sector público al creciente empobrecimiento de la sociedad guatemalteca ha sido lenta e incoherente. Por una parte, las políticas de ajuste macroeconómico que el gobierno anterior (1986-1990) introdujo en los últimos dos años de su gestión procuraron ser compensadas apenas con un proyecto de creación del Fondo de Inversión Social (FIS) que no llegó a ser aprobado por el Congreso, debido en parte a la torpeza con que fue promovido y gestionado. Por otro lado, habiendo heredado un mecanismo de programación económica y social totalmente desarticulado, el nuevo Gobierno ha tenido serias dificultades en la formulación de sus políticas sociales, aparte de que hasta la fecha no ha manifestado explícitamente cómo y hasta dónde proyecta enfrentar los problemas existentes.

2. Incidencia económica del seguro social

En un marco de referencia como el esbozado en páginas anteriores resulta casi patético hablar de cambios o reformas que impulsen los fondos previsionales en tal forma que restituyan a los pensionados y beneficiarios de la seguridad social la grave pérdida que sufrieron sus ingresos reales

¹ Los datos provienen de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

a raíz de la funesta experiencia inflacionaria que Guatemala sufrió en 1990. Es obvio que esta compensación o ajuste debe efectuarse por razones de equidad, pero en un enfoque de prioridades nacionales en el orden social es más urgente atender las carencias de los desempleados y subempleados que no tienen acceso alguno a los fondos previsionales y que en conjunto representan el 45% de la PEA, según información del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En todo caso, la revalorización de las pensiones es un problema que tanto el gobierno como el IGSS tienen que afrontar en vista del marcado deterioro en términos reales acaecido en los últimos cinco años. En este período, los salarios medios nominales de los afiliados al IGSS se incrementaron en aproximadamente 90%, pero el promedio de las pensiones cubiertas por los programas IVS aumentó en solo 77%, siendo más notoria la brecha en el caso de las pensiones menores por concepto de sobrevivencia (cuadro 5).

La incidencia económica de la reducción en el valor real de las pensiones del IGSS se percibe mejor al observar que en 1989 el promedio de la pensión más alta, la de invalidez, sólo equivalía al 40% del salario mensual de los afiliados y apenas representaba el 30% de costo mensual por hogar de la canasta básica de alimentos en la capital de la República². Existe, por consiguiente, una enorme brecha entre la capacidad económica de los trabajadores que contribuyen a los programas IVS del IGSS y las pensiones derivadas de éstos y, de paso, entre los salarios y las pensiones, por un lado, y las necesidades mínimas de los asalariados y pensionados, por el otro.

La necesidad de establecer una política más racional de las prestaciones en dinero es un objetivo prioritario contenido en una reciente propuesta de la Gerencia del IGSS, aprobada por la Junta Directiva, que persigue el mejoramiento global de los servicios del Instituto a partir de su rehabilitación financiera³. Si bien dicha propuesta no contiene lineamientos específicos en torno a la preservación del valor real de las pensiones, señala con claridad que un obstáculo para aumentar el importe nominal

² Véase Instituto Nacional de Estadística, *Perfil de la pobreza en Guatemala*, vol. V, julio de 1991.

³ Véase IGSS, *Política de desarrollo*, septiembre de 1991

de éstas radica en la vigencia (al parecer inconstitucional) de una disposición legislativa de 1989 (Decreto 78-89) que instituyó una bonificación/incentivo a favor de los trabajadores del sector privado que está exenta de la contribución al seguro social. En la práctica dicha bonificación representa un aumento de salarios y debería estar afecta a la contribución al IGSS, cuyos ingresos, que determinan el importe de las pensiones, quedan arbitrariamente disminuidos.

La eliminación de este obstáculo es indispensable para estabilizar el régimen de pensiones, pues si bien el IGSS no tiene obligación legal para indizar las pensiones, el reglamento de los programas IVS instituye la "revisión periódica" de su monto. Por regla general, la Junta Directiva del IGSS efectúa dicha revisión cada dos años, con base en estudios actuariales e informes económicos sobre el costo de vida; pero en la práctica los aumentos están condicionados a la evolución del presupuesto de ingresos ordinarios y a la necesidad constante de mejorar las prestaciones en servicios que tienen quizás mayor prioridad que las pensiones.

3. Perspectivas de las políticas sociales

Según se explicó antes, la peculiar coyuntura política de los últimos dos años ha impedido una definición clara del perfil y secuencia que adoptará el conjunto de políticas sociales del nuevo gobierno (1991-1995). Aparte de la capacidad administrativa y financiera para instrumentar estas políticas, está de por medio la orientación ideológica, imbuida de una clara inclinación neoliberal e influenciada por la praxis del "ajuste estructural" que viene aplicándose desde 1989.

En el amplio espectro de carencias sociales que plantea el agudo problema de la pobreza, puede decirse que todas las políticas sociales tienen alta prioridad, pero en la práctica sólo podrán emprenderse acciones concretas en la medida en que haya recursos financieros y humanos para ejecutarlas. Pero puesto que la voluntad política es igualmente indispensable, no podrá evitarse que las preferencias del gobierno y del sector empresarial que lo apoya se reflejen en el proyecto de política social que en definitiva se adopte.

Como punto de partida, cabría racionalmente esperar que el Gobierno se inspire en el diagnóstico más completo y actualizado que existe so-

bre la pobreza en Guatemala⁴ para guiar las múltiples acciones requeridas en este campo evidentemente prioritario. Entre otras cosas, deberá decidir si habilita el proyecto del Fondo de Inversión Social (FIS), que en su concepción original ponía énfasis en la creación de empleos, la realización de obras comunales, el fomento de microempresas, etc., predominantemente con financiamiento externo. El estéril debate sobre los aspectos institucionales, que fue lo que frustró el proyecto del FIS en 1990, debería evitarse a toda costa.

Es obvio, por otra parte, que cualquier mecanismo para combatir la pobreza, por vigoroso que fuere, tiene que considerarse complementario y temporal, no debiendo interferir con las tareas permanentes que la Constitución de la República impone al Estado en los sectores de educación, salud, nutrición, vivienda y mejoramiento ambiental. Los estudios sobre la pobreza revelan precisamente que el debilitamiento de dichas tareas en los últimos 10 años guarda una relación estrecha con el empobrecimiento de la población. Sin embargo, una decidida rehabilitación de estas responsabilidades públicas y su refuerzo político, presupuestal y administrativo entran en conflicto con la ideología neoliberal doméstica y con los condicionamientos externos del "ajuste estructural".

Por esta razón es preciso saber primero si existe la voluntad política para hacer lo que tiene que hacerse en materia social en Guatemala y establecer luego la compatibilidad de esta decisión con la política económica que el Gobierno está aplicando. Sólo después de definir estos parámetros podría racionalmente abordarse el problema técnico de fijar prioridades, asignar recursos, programar acciones, formular presupuestos y coordinar la ejecución de proyectos.

Finalmente, el papel que corresponde a la seguridad social en el desarrollo de nuevas acciones para erradicar la pobreza y elevar las condiciones de vida de la sociedad guatemalteca es, en la coyuntura actual, una materia que también depende por igual de la voluntad política y de los recursos financieros que se asignen al conjunto de políticas sociales. El IGSS podría ser el motor principal de una amplia extensión de la salud pública, la nutrición y el mejoramiento ambiental; pero ello requeriría previamente una solución integral a los problemas financieros que lo aque-

⁴ *Perfil de la pobreza en Guatemala*, julio de 1991.

jan, comenzando por un arreglo satisfactorio de los adeudos del Estado. No cabe descartar el establecimiento de un verdadero sistema nacional de salud y protección social, dentro del cual el IGSS podría asumir mayores responsabilidades en la administración hospitalaria y el desarrollo de la salud preventiva en general.

IV. FONDOS PREVISIONALES Y MERCADOS FINANCIEROS

El interés central en la elaboración de este estudio se relaciona, en principio, con el vínculo actual y potencial entre los fondos previsionales y el mercado financiero guatemalteco. Con este fin, es preciso examinar la evolución que han tenido las entidades e instrumentos financieros y determinar sus perspectivas de desarrollo, así como estimar la importancia relativa de los recursos movilizados por los fondos de previsión social, incluido el régimen del seguro social. Lamentablemente, las limitaciones de información sobre este último aspecto no permiten enriquecer el análisis en la medida deseable.

1. Estructura y tendencia del sistema financiero

Entre 1945 y 1947 se realizó en Guatemala una profunda reforma monetaria y bancaria cuyos elementos fundamentales subsisten hasta la fecha. La Junta Monetaria, que dirige al Banco de Guatemala (banco central), preside la política monetaria, cambiaria y crediticia de la Nación. La auxilia la Superintendencia de Bancos como ente fiscalizador.

Hasta fines de la década de los cincuenta en Guatemala operaban exclusivamente bancos comerciales e hipotecarios (llamados "bancos mixtos"). En 1958 se autorizó la apertura de dos bancos especializados de ahorro y préstamo, pero éstos optaron algún tiempo después por convertirse en bancos comerciales e hipotecarios. Esta es la categoría uniforme de los 20 bancos privados que funcionan actualmente en Guatemala. Existen además tres bancos estatales, siendo uno de ellos también de carácter comercial e hipotecario.

En 1962 se amplió la estructura al autorizarse la apertura de sociedades financieras, primordialmente dedicadas a facilitar inversiones empre-

sariales. Dada la diferenciación entre las sociedades financieras y los bancos en cuanto a requerimientos de encaje, de capital y de plazos y garantías en operaciones de crédito, los accionistas de varios bancos han establecido simultáneamente sociedades financieras vinculadas. Actualmente funcionan siete sociedades financieras que complementan el sistema bancario.

En 1986 se estableció la primera (y hasta hoy la única) bolsa de valores, cuyo desarrollo inicial ha sido lento y se ha limitado esencialmente a la negociación de bonos emitidos por el Estado. Comienzan a surgir, sin embargo, papeles emitidos por algunas de las principales empresas comerciales. La negociación de capital accionario es prácticamente inexistente, lo cual obedece más a la tradición guatemalteca de "empresas cerradas" que a limitaciones o desventajas de orden legal o fiscal.

La composición de los recursos ajenos y propios de los bancos privados y financieras en el período 1983-1989 revela que los depósitos del público representaron el 67,4%, en promedio, del total de recursos movilizables, mientras que las obligaciones financieras en circulación apenas llegaron al 7,2%. Existe, por consiguiente, un marcado sesgo en las preferencias del mercado por los instrumentos monetarios y cuasi-monetarios, en detrimento de las inversiones bursátiles. Aun más, la importancia de estas últimas sólo excede fraccionalmente de la de los créditos del exterior y del capital propio de las entidades crediticias (cuadro 6).

Estas tendencias no son, ciertamente, representativas de un mercado financiero dinámico y en proceso de modernización. Dentro de las múltiples explicaciones que pudieran aventurarse al respecto, la más simple es el ancestral conservadurismo de empresarios y particulares; pero sin duda también influyen el limitado desarrollo del mercado de valores, la carencia de mercados secundarios amplios y ágiles y, aunque parezca raro, la mayor importancia que en Guatemala atribuyen los inversionistas a la seguridad y la liquidez, frente a la rentabilidad de sus capitales.

2. Oferta de recursos de los fondos previsionales

Con todas las restricciones que impone la precariedad de la información estadística disponible, vale la pena intentar una estimación cuantitativa acerca de los recursos monetarios que movilizan los fondos de previsión

social y su probable incidencia en el mercado financiero guatemalteco. Antes, sin embargo, es preciso tomar en cuenta las regulaciones y vínculos financieros específicos que determinan la actuación de dichos fondos frente al mercado.

En primer término, como ya se mencionó, desde 1986 el IGSS está sujeto a las regulaciones que le impuso la Junta Monetaria, derivadas de una política restrictiva de los medios de pago, en lo tocante a la colocación de sus disponibilidades e inversiones. Antes de esa fecha el IGSS solía mantener colocado el grueso de sus reservas financieras en depósitos de ahorro y a plazo en los bancos comerciales, obteniendo por regla general los más altos rendimientos aplicables a las operaciones pasivas bancarias. Al implantarse las regulaciones, el IGSS se vio obligado a liquidar dichos depósitos en muy corto plazo y a convertirlos en inversiones en Bonos del Tesoro que el Banco de Guatemala le vendió, con rendimientos financieros más bajos.

La restricción sobre las inversiones del IGSS continúa vigente y ha sido objeto de fuerte controversia, especialmente en el último año, cuando los depósitos de ahorro y a plazo de los bancos comerciales registraron rendimientos entre 10 y 15% superiores a los intereses fijos sobre los Bonos del Tesoro. Sin embargo, esta medida de la Junta Monetaria es conceptualmente reversible, pues hay otros instrumentos reguladores de la oferta monetaria que podrían rendir mejores resultados que la burda concentración de depósitos en el banco central.

En segundo lugar, conviene tener presente el caso particular del Fondo de Previsión Militar, que en 1972 facilitó la creación del Banco del Ejército. El monto del aporte de capital del IPM en este banco comercial privado se desconoce, pero presumiblemente es una parte considerable del capital y reservas de Q 21,9 millones que registraba en junio de 1990. Quizás más importante puede ser la inversión de reservas técnicas del IPM en depósitos y obligaciones financieras en circulación del Banco del Ejército, cuyo monto global superaba en esa misma fecha los Q 230 millones⁵.

Queda, en tercer lugar, una consideración específica acerca del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, que por su naturaleza no re-

⁵ Superintendencia de Bancos, Boletín EBUCA, junio de 1990.

gistra reservas financieras, pero tiene un flujo de fondos de creciente importancia. El aporte residual que anualmente debe hacer el Estado para cubrir las deficiencias de ingresos (cuota laboral) del sistema, forma parte de la ejecución del presupuesto y, por consiguiente, se diluye entre las múltiples transacciones fiscales que transitan por el "fondo común" del Ministerio de Finanzas Públicas, el cual es por ley administrado exclusivamente por el Banco de Guatemala.

Debido en parte a estas regulaciones y mecanismos se observa que a fines de 1990 los principales fondos de previsión social tenían colocado casi el 90% de sus reservas financieras en Bonos del Tesoro, a diferencia de la situación imperante a fines de 1984, cuando cerca del 80% de aquéllas consistía en depósitos de ahorro y a plazo en bancos comerciales. Esto obedece primordialmente a las restricciones de inversión impuestas por la Junta Monetaria al IGSS; sin embargo, también puede haber tenido alguna influencia el hecho de que en el segundo semestre de 1990 el banco central puso en circulación certificados representativos de su propia cartera de Bonos del Tesoro (llamados CENIVACUS), con rendimientos apreciablemente más elevados que los intereses sobre depósitos bancarios (cuadro 7).

Conviene señalar que estas emisiones tuvieron por objeto inducir un incremento de los rendimientos financieros en el mercado, en el marco de una política de liberalización. Pero esta política duró poco tiempo, tanto porque alarmó a las autoridades monetarias el efecto especulativo así provocado, con serias consecuencias para el costo del crédito bancario destinado a los sectores productivos, como porque el banco central estaba acumulando excesivos saldos de pérdidas cuasifiscales. En el segundo semestre de 1991 el atractivo inicial de los CENIVACUS tendía a desaparecer.

Desde otro ángulo, puede apreciarse que los ingresos anuales de los principales fondos previsionales se han incrementado más rápidamente que sus reservas financieras. Esto refleja también la situación particular del IGSS, que al dejar de percibir las contribuciones del Estado como tal tiene que operar con presupuestos muy ajustados y se ha visto imposibilitado de reforzar su patrimonio y las reservas técnicas de sus programas IVS en la forma requerida. En todo caso, lo más probable es que todos los fondos de previsión hayan tenido que operar en 1990 con insuficiencia de ingresos, debido a que la tasa de inflación (alrededor del 70%) casi

quintuplicó el promedio de la registrada anualmente (15%) durante la segunda mitad de la década de los ochenta.

3. Opciones y preferencias de inversión

Se presume que las decisiones de inversión concernientes a las reservas de los fondos previsionales persiguen fundamentalmente la preservación del valor real de las mismas, en especial las que han de emplearse en el pago de pensiones y beneficios de larga duración. Ello puede lograrse por diferentes medios, los más comunes de los cuales son la indización de las contribuciones y cuotas que alimentan las reservas y la obtención de rendimientos de inversión capaces de compensar la depreciación inflacionaria.

En el caso de Guatemala nunca se ha practicado la indización oficial de salarios, impuestos o contribuciones. Tampoco se ha propuesto seriamente la implantación de mecanismos orientados a ese fin. La razón fundamental estriba, quizás, en la tradición de estabilidad monetaria que el país mantuvo por más de medio siglo antes de la crisis de la década de 1980. Aun en este último período, la elevación de los precios internos en exceso del 20% anual, por ejemplo, fue muy esporádica y de breve duración. La experiencia registrada en 1990 a la que se hizo referencia antes fue totalmente anómala y ha sido superada en menos de seis meses. En lo tocante a las pensiones del IGSS, la corrección monetaria no es automática y su magnitud depende del monto de los ingresos ordinarios del instituto.

Parece muy improbable que en Guatemala prospere una iniciativa de indización, no obstante que, a la luz de la impresionante caída de los salarios reales que se registra desde 1980, la ausencia de este mecanismo es socialmente indeseable. En lo que concierne al mercado financiero, entonces, el mantenimiento del valor de las reservas previsionales tiene que buscarse por la vía de la tasa de interés real. Ello a su vez implica la necesidad de que los administradores de tales reservas dispongan de amplia discrecionalidad para operar en el mercado financiero, sin regulaciones arbitrarias como las que ahora afectan al IGSS. En la práctica, los restantes fondos previsionales gozan ya de esa autonomía.

Por otra parte, no cabe perder de vista que los instrumentos disponibles en el mercado se reducen a los Bonos del Tesoro (o sus certificados representativos), los depósitos de ahorro y a plazo en la banca comercial y las obligaciones emitidas por bancos y sociedades financieras. El mercado de valores, según se explicó, todavía descansa fundamentalmente en la negociación de bonos oficiales. Las opciones, pues, no abundan y, por eso mismo, los márgenes de diferenciación en materia de rentabilidad son exiguos. No obstante, cada vez es más firme la tendencia a la uniformación de los rendimientos nominales de los distintos instrumentos que se ofrecen en el mercado, entre otras cosas porque desde 1988 ha aumentado apreciablemente el número de bancos y sociedades financieras que compiten en el estrecho mercado monetario guatemalteco.

V. PROPUESTAS DE REFORMA

Después de muchos años de ausencia de debates importantes en el ámbito de la previsión social en Guatemala, en los últimos meses han surgido tres propuestas de reforma cuya eventual aplicación alteraría en forma significativa los alcances y significación económica de los sistemas y regímenes existentes. Estas propuestas han contado con apoyo oficial, pero el cambio de gobierno acaecido en enero de 1991 podría involucrar demoras o revisiones de consecuencias impredecibles. Aunque tales propuestas se encuentran todavía en una fase incipiente y es difícil prever su destino, ameritan un breve examen.

1. *Autonomía administrativa y financiera del IGSS*

Esta es la más ambigua de las propuestas, y quizás por ello la menos controvertida. Fue formulada a mediados de 1991 por la Comisión de Políticas Sociales del "Pacto Social", foro promovido por las nuevas autoridades en el que representantes de los empresarios, los trabajadores, las cooperativas y el propio gobierno procuran llegar a un acuerdo acerca de las orientaciones de la política económica y social que debe aplicarse en los próximos cinco años. En la opinión pública, hay que decirlo, predomina

mina un marcado escepticismo respecto a la validez de este foro y la viabilidad de sus propuestas.

En lo concerniente al IGSS, el "Pacto Social" incluirá la recomendación de que "se le devuelva" la autonomía administrativa y financiera que tenía cuando fue fundado en 1946. La propia Comisión de Políticas Sociales del foro tendrá a su cargo la preparación de los instrumentos jurídicos requeridos. Se prevé también que, junto con los estudios específicos de apoyo, el Organismo Ejecutivo presente al Congreso de la República el proyecto de ley pertinente.

Sin prejuzgar sobre la pertinencia y la viabilidad de esta propuesta, es preciso señalar que la pérdida de la autonomía administrativa del IGSS no radica tanto en la composición de su Junta Directiva cuanto en el procedimiento para designar al Gerente, quien originalmente debía ser elegido por mayoría calificada de votos de la Junta Directiva. Esta continúa estando integrada en tal forma que el Organismo Ejecutivo no tiene predominio alguno. En la actualidad el Gerente es nombrado por el Presidente de la República y, dadas las amplias facultades de que goza, con frecuencia entra en conflicto con la Junta Directiva. Lamentablemente, ya se encuentran en el seno del Congreso dos o tres propuestas para modificar la composición de la Junta Directiva (sólo patronos y trabajadores), corriéndose el riesgo de politizar este tema, en desmedro precisamente de la autonomía administrativa.

La reivindicación de la autonomía financiera es todavía más ambigua, pues no se ve cómo mejorarían la situación patrimonial y las reservas técnicas del IGSS, que son sus flancos más vulnerables, alterando el régimen de cuotas laborales, cuotas patronales y aportes del Estado. Aún más grave sería eximir al Estado como tal del pago de los adeudos acumulados, por muy cuantiosos que sean, en vez de explorar soluciones financieras prácticas que no requieren la introducción de modificaciones legales o institucionales.

2. Ley de Compensación Económica

La más importante, y controvertida, de las reformas propuestas consiste en la efectiva aplicación del Decreto 57-90 del Congreso de la República, de octubre de 1990, en virtud de la cual los patronos quedaron obli-

gados a reconocer a sus trabajadores una compensación económica al concluir el contrato o relación de trabajo correspondientes. La denominada Ley de Compensación Económica por Tiempo de Servicio declara en forma expresa que "la compensación económica por tiempo de servicio ...es totalmente distinta e independiente de las indemnizaciones por despido indirecto o sin causa justificada, de la indemnización por daños y perjuicios, ...así como de las prestaciones que cubre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social o que provengan de cualquier otra ley de previsión social".

A fin de cumplir con esta nueva prestación laboral, los patronos que empleen tres o más trabajadores deben constituir en el Banco de los Trabajadores un "Fondo de Compensación Económica" con el equivalente de la doceava parte del monto total de la planilla o nómina mensual de salarios pagados. Dicho fondo podrá destinarse a ampliar la cobertura crediticia de los trabajadores, con trato preferencial respecto al monto, plazo, destino y tasa de interés, si bien el Banco de los Trabajadores debe mantener reservas adecuadas para cubrir la compensación económica en el momento requerido. Para ello, el empleador no podrá retirar recursos del Fondo, ni los trabajadores podrán hacerlo mientras no termine definitivamente la relación laboral.

Se trata, por consiguiente, de una nueva prestación social cuyo monto, calculado conforme a las reglas establecidas en el Código de Trabajo, equivale al 8,33% de los salarios pagados. Con base en las estadísticas oficiales de empleo y salarios, se ha estimado que en el primer año de operación el Fondo acumularía unos 240 millones de quetzales, lo que implica que en menos de tres años dispondría de tantos recursos como las reservas financieras del IGSS. Se ha cuestionado la viabilidad del mecanismo por el hecho de que el Banco de los Trabajadores es una entidad relativamente pequeña en el sistema bancario, con reducida capacidad operativa; pero el argumento técnico más importante es que al aplicársele los límites legales de cartera con relación al capital y reservas, su capacidad crediticia se agotaría mucho antes de concluir el primer año de acumulación del fondo.

Sin embargo, la demora en la ejecución de la Ley de Compensación Económica es atribuible en lo principal a inconvenientes de naturaleza jurídica. La detección en el reglamento elaborado por el Ministerio de Tra-

bajo y Previsión Social de algunas supuestas incongruencias respecto de la ley movió a la principal agrupación patronal a presentar un recurso de inconstitucionalidad, el cual fue, en junio de 1991, declarado sin lugar por el tribunal competente. La interposición, en agosto, de un nuevo recurso de inconstitucionalidad en contra del reglamento ha demorado la constitución formal del "Fondo de Compensación Económica".

3. Contribución complementaria para la vivienda

La tercera propuesta de reforma es en realidad la más antigua, pero, al mismo tiempo, la de menor trascendencia, dado el carácter indirecto de su eventual incidencia sobre el sistema de previsión social. Se trata del Anteproyecto de la Ley General de la Vivienda, sometido por el gobierno anterior a consideración del Congreso de la República, el cual, sin embargo no llegó a discutirlo formalmente en el período parlamentario que terminó en enero de 1991. En el nuevo Congreso se ha mencionado ocasionalmente este anteproyecto, pero se desconoce si el Organismo Ejecutivo está interesado en retomarlo, toda vez que su patrocinio es indispensable, por la naturaleza del tema.

La Ley General de la Vivienda tendría por objeto crear un sistema integrado por las diferentes entidades públicas y privadas con un interés común en el desarrollo de una política nacional de vivienda. Entre otros, el sistema incluiría un nuevo mecanismo financiero (Fondo Guatemalteco de la Vivienda), entre cuyos recursos se contempla un "aporte patronal para la vivienda", de carácter obligatorio, equivalente al 1,5% de los salarios pagados por los empleadores no agrícolas. El pago de este aporte se haría conjuntamente con las cuotas patronales correspondientes al IGSS.

Si bien las bases de esta iniciativa fueron debatidas en diversos seminarios técnicos y reuniones internacionales durante 1990, no se percibió un esfuerzo deliberado por parte del anterior gobierno en orden a propiciar la aprobación de la Ley General de la Vivienda antes de concluir su mandato, a diferencia de la actitud que demostró respecto de la Ley de Compensación Económica. De otro lado, el nuevo gobierno tiene que enfrentarse tarde o temprano el apremiante problema habitacional, y no sería extraño que se viera forzado a reexaminar el proyecto de Ley General de la Vivienda.

VI. CONCLUSIONES

El lento desarrollo y los limitados logros de la previsión social en Guatemala sólo pueden comprenderse como el producto de un rezago político que, con muy contadas excepciones, ha frenado persistentemente, a lo largo de 170 años, la modernización de la sociedad guatemalteca. La revolución liberal de 1871 se desgastó en aventuras externas sin haber llegado a ser consecuente con las urgencias de la integración nacional. En retrospectiva, sólo la revolución de 1944 se empeñó en crear instituciones perdurables orientadas a la modernización política y socioeconómica.

En 1946 se instituyó el primer régimen de seguridad social, inspirado en los preceptos más avanzados de la época y concebido como un plan de ejecución gradual y progresiva, que con el tiempo abarcaría a toda la población trabajadora y sus dependientes y estaría en condiciones de proporcionar una previsión social unitaria. Este plan se vio frustrado antes de que se cumpliera una década desde su puesta en marcha y la implantación de los programas de pensiones hubo de demorarse 20 años más. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) perdió mucho del profesionalismo inicial y vio cercenada su autonomía administrativa y financiera.

No obstante, entre 1965 y 1970 se registraron algunos progresos en el extenso ámbito de la previsión social, al crearse separadamente el Instituto de Previsión Militar, las Asociaciones de Auxilio Póstumo de los empleados de educación y salud y numerosos regímenes de previsión social de entidades públicas descentralizadas y empresas privadas. En 1970 se consolidó también el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado que, con diversa fortuna, venía operando desde 1923.

En la actualidad, el IGSS controla el fondo previsional más importante y de mayores recursos; pero los fondos constituidos por el Instituto de Previsión Militar, el Banco de Guatemala, la Universidad Nacional y el magisterio han adquirido con el tiempo una importancia significativa. En todos estos casos se registran beneficios pensionarios, siendo los más comunes los relativos a la invalidez, vejez y muerte. Se sabe que otras entidades públicas descentralizadas y empresas privadas que emplean numerosos trabajadores tienen análogos fondos de previsión; pero como no están obligadas al registro oficial ni a la publicación de sus estadísticas,

es imposible establecer la cuantía y la caracterización de los beneficios que otorgan en materia de pensiones.

La dimensión económica y la cobertura demográfica del IGSS lo sitúan en el centro de la previsión social en Guatemala; de allí, entonces, que sean inquietantes las debilidades financieras que lo aquejan. La más importante de éstas tiene su origen en el contumaz incumplimiento en que ha incurrido el Estado en lo tocante al pago de sus contribuciones legales; también se registra una sensible acumulación de atrasos en el pago de las cuotas patronales, incluido las que le corresponden al Estado en cuanto empleador. A fines de 1990 el importe combinado de estos atrasos e incumplimientos equivalía a cuatro veces el monto del patrimonio global del IGSS. En esas circunstancias, no es sorprendente que se haya producido un severo deterioro en el volumen y la calidad de los servicios médicos y hospitalarios que brinda el instituto. Pero es todavía más amenazante el riesgo de que, a menos que se revierta pronto esta progresiva descapitalización, el IGSS se vea en la imposibilidad de cumplir cabalmente con las obligaciones ya contraídas conforme a sus programas de pensiones.

Aunque Guatemala es uno de los países latinoamericanos con mayores índices de pobreza, se carece de una definición clara de las políticas sociales que el nuevo gobierno se propone ejecutar para abatirlos. El deterioro de la nutrición y la salud es una de las principales causas de la pobreza, siendo urgente entonces la adopción de medidas para frenarlo y el impuso de un sinnúmero de acciones en materia de educación, vivienda y mejoramiento ambiental. Si existiera la voluntad política requerida, el IGSS tendría que transformarse en el motor de un sistema nacional de salud pública y de administración hospitalaria.

Ello, sin embargo, exigiría previamente la rehabilitación financiera del IGSS, comenzando por un arreglo de los adeudos del Estado. Si bien estos últimos son cuantiosos, por lo que resulta impensable su cancelación total y en efectivo, el Gobierno podría encontrar una solución racional, que combine diversos elementos: i) bonificación de una parte de la deuda a muy largo plazo e intereses preferenciales, con la garantía de un fondo de amortización, acompañada de la autorización para que el IGSS negocie los bonos en el mercado después de transcurrido un plazo prudencial desde la fecha de emisión; ii) contratación de préstamos externos

para financiar obras de infraestructura y equipo médico del IGSS, asumiendo el Estado el servicio de la deuda; iii) entrega al IGSS de bienes raíces y construcciones susceptibles de ser utilizadas para ampliar la red hospitalaria, aplicándose su valor para reducir los adeudos del Estado; y iv) entrega al IGSS de otros bienes muebles e inmuebles, cuya explotación o comercialización le permitan obtener ingresos aplicables al mismo fin.

El actual debilitamiento financiero del IGSS es la causa de que la dimensión global de las reservas y las inversiones de la totalidad de los fondos previsionales registrados en el presente estudio tengan una incidencia tan limitada en el mercado financiero nacional. Además, debido a las regulaciones que le ha impuesto la Junta Monetaria, las inversiones del IGSS se mueven virtualmente dentro de un "mercado cautivo", lo cual disminuye aún más la incidencia financiera real de este instituto. Tales limitaciones podrían ser superadas en la medida que el Gobierno, actuando en la forma indicada, emprenda la solución integral de la descapitalización del IGSS.

En todo caso, cualquier idea o proyecto de "capitalización" de los fondos previsionales en Guatemala debe reconocer las limitaciones de la oferta de recursos susceptibles de inversión. Las escasas opciones para canalizar esta oferta, en un mercado financiero ampliamente dominado por los depósitos bancarios, constituye en la práctica la restricción más severa. También debe tenerse en cuenta que en la tradición guatemalteca el objetivo de mantener el valor real de los activos financieros no se satisface forzosamente con tasas de interés reales positivas ajustables de modo automático.

El panorama financiero de los fondos previsionales podría mejorar en el futuro si llegaren a cristalizar tres propuestas de reforma institucional que se encuentran bajo consideración. La más importante de ellas es la aplicación efectiva de la "Ley de Compensación Económica por Tiempo de Servicio", la cual implica un aporte adicional de los patronos que se depositaría en el Banco de los Trabajadores, con base en una capitalización individual. Se estima que los fondos generados por esta contribución rápidamente excederían a las inversiones financieras del IGSS. No debería ser imposible encontrar mecanismos para diversificar la colocación de es-

tos recursos en el mercado financiero, evitando la concentración de los mismos en el Banco de los Trabajadores.

Otra propuesta de reforma que incrementaría indirectamente la significación económica de los fondos previsionales sería la puesta en vigencia del aporte adicional de 1,5% de los salarios pagados por las empresas no agrícolas, con destino al proyectado "Fondo Guatemalteco de la Vivienda", incluido en el anteproyecto de Ley General de la Vivienda. Esta propuesta no es promovida activamente en la actualidad, pero puede recobrar fuerza en cuanto el nuevo gobierno enfrente la necesidad de diseñar una política nacional de vivienda.

Cabe mencionar, por último, la propuesta del "Pacto Social", consistente en el reforzamiento de la autonomía administrativa y financiera del IGSS. Su formulación es ambigua y su viabilidad dudosa, lo mismo que la del Pacto Social en su conjunto. Pero si llegara a cristalizar en un proyecto serio e integral, no sería remoto que el IGSS comenzara a resolver sus dificultades financieras, potenciando al mismo tiempo su rol protagónico dentro del mercado financiero nacional.

En suma, la secuencia lógica para considerar seriamente las ventajas de una "modernización" del manejo de los fondos previsionales en Guatemala requiere, como punto de partida, una solución racional de los problemas de capitalización del IGSS. El aumento significativo de los recursos invertibles del complejo previsional sólo podría darse en la medida en que el IGSS regularice su situación financiera, dada su incidencia económica en el total. Al mismo tiempo, sería necesario un desarrollo más acelerado del mercado financiero, tanto en el ámbito competitivo como en la diversificación de instrumentos, a fin de ampliar la escala de opciones de inversión. Todo ello, como ocurre siempre en Guatemala, puede tomar tiempo.

ANEXO

Cuadros estadísticos

Cuadro 1
**IGSS: ACTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS DE ENFERMEDAD,
 MATERNIDAD Y ACCIDENTES, 1983-1989**
 (Cifras en miles)

	1983	1985	1987	1989
1. Población afiliada				
Número de trabajadores	577	631	678	788
Proporción de la PEA (%)	25,8	26,7	27,1	29,5
2. Población protegida				
Población beneficiada	977	1 026	1 102	1 531
Proporción de población total (%)	13,0	12,9	13,1	17,1
3. Accidentes atendidos				
Número de accidentes	131	127	144	160
Proporción de afiliados (%)	21,9	20,2	21,3	20,3
4. Maternidad				
Casos consulta externa	163	172	182	258
Casos hospitalización	35	35	39	48
5. Enfermedad				
Casos consulta externa	238	247	339	348
Casos hospitalización	16	15	15	21

Fuente: IGSS, Informes de Labores.

Cuadro 2
**IGSS: PRINCIPALES CUENTAS PATRIMONIALES, RESERVAS, INVERSIONES Y
 CONTRIBUCIONES PENDIENTES DE COBRO A FIN DE AÑO, 1984-1990**
 (Millones de quetzales)

	1984	1986	1988	1990
1. Cuentas patrimoniales	77,7	145,5	178,3	258,6
Patrimonio contable	62,0	113,8	86,8	123,2
Superávit por Deudores Inmovilizados	6,4	13,7	50,1	92,6
Otras reservas	9,3	18,0	41,4	42,8
2. Reserva técnica Programa IVS	228,2	260,0	397,0	534,9
3. Fondo Específico/Pensiones IVS	228,2	296,3	404,7	534,9
Depósitos a la vista	4,0	5,0	3,1	8,7
Depósitos ahorro y plazo en bancos	175,6	-	-	-
Inversión en valores	48,6	291,3	401,6	526,2
4. Contribuciones por cobrar	434,7	535,7	641,9	942,9
Adeudos del Estado	317,3	401,9	475,3	728,7
Contribuciones patronales	93,8	108,1	134,5	177,4
Deudores Inmovilizados por Cuotas	23,6	25,7	32,1	36,8

Fuente: Estados financieros.

Cuadro 3
SISTEMA BANCARIO: PRESTACIONES SOCIALES VIGENTES EN 1989

Bancos	Previsión (a)	Complemento salarial por suspensión IGSS	Servicio Médico	Seguro de Vida	Otros (b)
1. De Guatemala (Central)	J, I, M	100%	Q 500 000 anual	-	M, SD, GF
2. Inmobiliario	-	100%	Diagnosis	Q 10 000	M, SD, GF
3. Del Café	-	100%	Diagnosis	Q 8 000	SD, GF
4. Crédito Hipotecario	-	100%	Diagnosis	-	M, GF
5. Granai y Towson	-	100%	Diagnosis	Q 18 000	SD
6. De Occidente	-	100%	Diagnosis	Q 12 500	-
7. Internacional	-	-	Diagnosis	Q 10 000	GF
8. De Desarrollo Agrícola	J	-	-	-	-
9. De la Vivienda	I, V, S	-	Q 300 000 anual	Q 17 500	GF

Nota: (a) J = Jubilación, I = Invalidez, M = Muerte, V = Vivienda, S = Subsidio.

(b) M = Medicina, SD = Servicio Dental, GF = Gastos Funerarios.

Fuente: Federación Sindical de Empleados Bancarios y de Seguros.

Cuadro 4
INDICADORES SOCIALES DE GUATEMALA, 1988-1990

1. Niveles de pobreza (1989)	
Familias pobres	89,00%
Familias en pobreza extrema	67,10%
2. Nutrición	
Desnutrición infantil (niños menores de 5 años en 1990)	76,00%
Déficit global de calorías (1988)	6,00%
3. Salud (1990)	
Esperanza de vida al nacer	62 años
Mortalidad general	7,60 x 1 000
Mortalidad infantil	48,48 x 1 000
Población con servicios de agua	63,90%
Población con servicios de disposición de excretas	56,90%
Población rural con servicio de disposición de excretas	47,90%
4. Educación (1988)	
Analfabetismo	53,20%
Analfabetismo área urbana	31,90%
Analfabetismo área rural	74,50%
Cobertura nivel preprimario	26,40%
Cobertura nivel primario	60,60%
Cobertura nivel medio	16,40%
5. Vivienda (1988)	
Déficit acumulado	863 813 unidades
Déficit acumulado anual	52 390 unidades

Fuente: Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Cuadro 5
INDICES DE PENSIONES DEL IGSS, DE SALARIOS DE LOS AFILIADOS
Y DE PRECIOS AL CONSUMIDOS, 1986-1990

	1986	1987	1988	1989	1990
1. Pensiones del IGSS (promedio mensual en quetzales):					
- Total	43,31	45,30	58,08	61,74	76,91
- Invalidez	94,82	96,63	117,84	121,11	147,57
- Vejez	83,50	86,62	108,80	113,18	134,94
- Sobrevivencia	22,76	23,36	30,65	30,76	38,41
2. Salario de afiliados (promedio mensual en quetzales)	184,36	220,96	257,67	302,15	348,86
3. Indices de precios al consumidor (1986 = 100)	100,00	109,30	122,80	147,60	235,90
4. Relación (1) / (3)	43,31	41,44	48,11	41,83	32,60
5. Relación (2) / (3)	184,36	202,16	209,08	204,84	147,88

Fuentes: Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS e Instituto Nacional de Estadísticas.

Cuadro 6
PASIVOS Y CAPITAL DE LOS BANCOS PRIVADOS Y LAS FINANCIERAS, 1983-1989
(Millones de quetzales a diciembre de cada año)

	dic. 1983	dic. 1985	dic. 1987	dic. 1989
1. Bancos	2 119,2	2 768,1	4 143,5	5 344,0
Depósitos a la vista	344,2	605,4	821,9	1 053,8
Depósitos de ahorro y plazo	1 312,4	1 762,7	2 445,1	3 114,1
Créditos no utilizados	214,3	156,7	497,4	600,2
Obligaciones financieras	34,7	50,6	47,8	74,2
Créditos del Banco Central	100,7	52,3	40,4	99,6
Capital y reservas	112,9	140,4	290,9	402,1
2. Financieras	429,6	538,9	628,7	1 079,1
Créditos del exterior	188,4	208,7	205,2	565,4
Créditos entidades del país	41,0	41,0	41,0	40,3
Obligaciones financieras	120,4	186,2	285,6	342,0
Créditos del Banco Central	61,1	57,9	50,4	83,8
Capital y reservas	18,7	45,1	46,5	47,6
3. Consolidación (1 + 2)	2 548,8	3 307,0	4 772,2	6 423,1
Depósitos del público	1 656,6	2 368,1	3 267,0	4 167,9
Obligaciones financieras en circulación	155,1	236,8	333,4	416,2
Créditos del exterior	188,4	208,7	205,2	565,4
Créditos internos	255,3	197,7	538,4	640,5
Créditos del Banco Central	161,8	110,2	90,8	183,4
Capital propio	131,6	185,5	337,4	449,7

Fuentes: Superintendencia de Bancos, Boletín EBUCA, 1986 y 1990.

Cuadro 7
INGRESOS Y RESERVAS INVERTIBLES DE LOS PRINCIPALES
FONDOS DE PREVISION SOCIAL, 1984-1990
(Millones de quetzales)

	1984	1986	1988	1990
1. Ingresos anuales				
IGSS	85,7	129,0	306,0	425,2
Instituto de Previsión Militar (a)	12,0	18,0	31,6	40,2
Clases Pasivas Civiles	32,3	56,2	66,9	106,8
Fondo Banco de Guatemala	5,1	6,5	9,4	13,5
Auxilio Póstumo Magisterio (a)	4,8	5,5	7,5	9,7
INDE (a)	2,0	2,5	3,0	4,0
GUATEL (a)	3,0	4,0	5,0	6,0
2. Reservas financieras (fin año)				
IGSS	245,3	336,0	493,8	663,2
Instituto de Previsión Militar (a)	10,0	20,0	35,0	62,8
Fondo Banco de Guatemala	34,0	39,8	49,5	59,0
Auxilio Póstumo Magisterio (a)	10,0	11,1	18,0	22,1
INDE (a)	8,0	9,0	10,0	11,0
GUATEL (a)	20,0	22,0	24,0	26,0
3. Tipos de inversión (fin año)				
Depósitos banco central	4,0	5,0	3,1	-
Depósitos bancos comerciales	260,6	79,0	90,8	80,0
Bonos del Tesoro (b)	49,7	325,8	500,2	713,2
Valores financieros privados	12,0	27,5	20,2	33,9
Otros	1,0	1,0	6,2	24,0

Notas: (a) Parcialmente estimado por el autor.

(b) Incluye certificados representativos de Bonos del Tesoro en 1990.

Fuente: IGSS, Estados Financieros.

**EL SISTEMA MEXICANO
DE PENSIONES**

Carlos Jorge Soto Pérez

CONTENIDO

INTRODUCCION	217
I. SISTEMA MEXICANO DE PENSIONES	218
1. Cobertura legal	218
2. Cobertura estadística	220
3. Financiamiento	223
4. Beneficios por pensiones	224
II. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)	226
1. Evolución general, 1982-1990	226
a) Ingresos	227
b) Egresos	229
c) Acciones ante la crisis	229
d) Estrategias	231
2. Reforma del 27 de diciembre de 1990	233
a) Antecedentes	233
b) Mejoras a las prestaciones	235
c) Cuotas, reservas y control	235
3. Pensiones	239
a) Expectativas de vida	240
b) Reformas	240
c) Inversión de las reservas	242
d) Carrera salarial	243
4. Análisis y proyección	245
III. MECANISMOS COMPLEMENTARIOS DE LOS REGIMENES DE PENSIONES	248
1. Planes complementarios de pensiones y jubilaciones	248
2. Fondos de retiro de los particulares	249
3. Mutualidades	249
4. Medidas	250
IV. PERSPECTIVAS	251
1. Aumento en las expectativas de vida	251
2. Mejoras en los beneficios y/o reducción de los requisitos	252
BIBLIOGRAFIA	253
APENDICE 1	257
APENDICE 2	263
APENDICE 3	273

INTRODUCCION

En este trabajo se pretende mostrar los pasos que ya se han dado en el país para reforzar la posición que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como principal sostén del Sistema Mexicano de Seguridad Social, que deja pocos o ningún espacio para la introducción de regímenes complementarios o de sustitución.

Existe la necesidad de fomentar el ahorro interno, lo que se podría lograr estimulando el crecimiento de los planes de beneficios complementarios, de los que existen ya alrededor de dos mil. Esto lleva a un sistema mixto, colectivo y solidario, por un lado, y por el otro, a un sistema privado e individual. Puesto que, a diferencia de los riesgos individuales, los riesgos colectivos deben tener como aval la sociedad en su conjunto, las estimaciones actuariales de los costos tendrían como base los sistemas de financiamiento propios para utilizarse en grupo abierto en el caso del sistema colectivo, y en grupo cerrado para el individual. En este contexto, cabría como alternativa introducir un sistema de ahorro obligatorio mediante cuentas individuales, independientemente de los esquemas de protección ya existentes.

Por lo anterior, no resulta prudente apresurarse sino que, en el caso concreto del Sistema Mexicano de Pensiones, se debe tratar de alcanzar el equilibrio financiero por etapas, estableciendo de períodos de equilibrio de duración razonable, sin pretender llegar a soluciones que, en la práctica pueden resultar utópicas y hasta desastrosas.

En el capítulo I se presenta en forma somera el Sistema Mexicano de Pensiones, su cobertura legal y estadística, el financiamiento y los be-

neficios por pensiones, llevándose el análisis en forma gradual hacia el IMSS, ya que cualquier reforma adicional que se dé tendrá como eje esta institución.

El capítulo II se refiere únicamente al IMSS, con particular énfasis las dos últimas reformas hechas a la Ley de Seguro Social, producto de la política social adoptada por el Estado en este campo, para terminar con el análisis y las proyecciones de gastos por concepto de pensiones durante el período 1980-2030.

En el capítulo III se presenta un esbozo de los mecanismos complementarios a los regímenes de pensiones establecidos en los seguros sociales mexicanos, tales como los planes complementarios de jubilaciones y pensiones, los fondos de retiro de particulares y las mutualidades, para terminar con una lista de algunas medidas que podrían tomarse para promocionar de manera adecuada el desarrollo de este tipo de mecanismos.

Por último, en el capítulo IV se aborda el tema de las perspectivas del Sistema Mexicano de Pensiones, intentando dar un enfoque realista, sobre todo en materia de recomendaciones sobre la necesidad de modificar las condiciones sobre otorgamiento de beneficios, que en algunos casos resultan muy costosos.

Para finalizar, se incluyen tres apéndices donde están contenidos, respectivamente, el texto completo de las reformas a las leyes de seguro social de enero de 1990, el texto completo de las reformas de diciembre del mismo año y un conjunto de cuadros estadísticos complementarios.

I. SISTEMA MEXICANO DE PENSIONES

1. Cobertura legal

Los principales hitos en el desarrollo de la seguridad social mexicana son los siguientes:

- Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (19-VIII-1925) [21].
- Ley del Seguro Social (19-I-1943) [14].
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Los trabajadores del Estado (ISSSTE) (30-XII-1959), con lo que quedó abrogada la ley de pensiones civiles.

- Ley del Seguro Social (1-IV-1973), en reemplazo de la ley de 1943 [15].
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (27-XII-1983), en reemplazo de la ley de 1959 [20].

Estas leyes constituyen los marcos jurídicos iniciales y vigentes de las dos grandes instituciones de seguridad social de México:

- El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Cuadro 1
DESARROLLO HISTORICO DE LA COBERTURA LEGAL
DEL SISTEMA MEXICANO DE PENSIONES

Año	Pensiones (a)
1925 (b)	Empleados federales Empleados estatales y municipales
1926	Fuerzas Armadas
1928	Maestros públicos
1935	Trabajadores petróleo
1936	Trabajadores de ferrocarriles
1941	Trabajadores eléctricos
1943	Trabajadores privados
1954	Trabajadores rurales permanentes
1960	Trabajadores rurales estacionales y urbanos temporales
1963	Trabajadores azucareros
1971	Trabajadores del henequén y el tabaco
1973	Servicio doméstico, independientes y pequeños empleadores
1974	Trabajadores del café y la palma

Notas: (a) Pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia.

(b) A partir de 1925, se ha dado en lapsos diferentes, de conformidad a disposiciones de legislaturas estatales.

Fuente: Mesa Lago [28] y elaboración propia.

2. Cobertura estadística

Se tomará aquí como base el cuadro segmentado en seis partes que contiene información proveniente de la Comisión de Pensiones y Jubilaciones (IEPES/PRI), recopilada en octubre y noviembre de 1988 y que corresponde al IMSS, ISSSTE, Caja de Previsión de Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal, Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal y a los organismos responsables de los 31 Estados. La información de Petróleos Mexicanos (PEMEX) se tomó de la Agenda Estadística 1990, publicación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), referida a derechohabientes; los demás datos se estiman en función de los resultados obtenidos para el grupo que conforma el renglón otras instituciones (Otras Inst.), esto es, todas menos el IMSS y el ISSSTE. Para diciembre de 1990, la información se tomó de estadísticas y valuaciones actuariales de estas dos últimas instituciones, y la de otras instituciones se estimó con base en los resultados observados en el IMSS [11, 13, 19 y 22].

Cuadro 2

Organismo responsable	Número total de asegurados de asegurados (miles)			Asegurados respecto al empleo en el sector formal		
	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.
Total (a)	10 864	12 132	11,7%	49,5%	53,3%	3,8%
IMSS	8 141	9 590	17,8%	37,1%	42,2%	5,0%
ISSSTE	1 877	1 709	-9,0%	8,6%	7,5%	-1,0%
Otras Inst.	846	833	-1,5%	3,9%	3,7%	-0,2%
	(1) Empleo sector formal (miles) =			21 929	22 749	3,7%

Organismo responsable	Derechohabientes (miles) (Asegurados y pensionados, así como, sus familiares)			Derechohabientes respecto a la población total		
	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.
Total (a)	40 954	42 771	4,4%	51,4%	52,3%	0,9%
IMSS	32 047	34 273	6,9%	40,2%	41,9%	1,7%
ISSSTE	6 325	5 931	-6,2%	7,9%	7,2%	-0,7%
Otras Inst.	2 583	2 568	-0,6%	3,2%	3,1%	-0,1%
	(2) Población total (miles) =			79 685	81 831	2,7%

Organismo responsable	Número total de pensionados (miles)			Salario mensual promedio de cotización (miles de \$)		
	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.
Total (a)	1 069	1 219	14,1%	346	622	80,0%
IMSS	836	930	11,2%	338	573	69,5%
ISSSTE	161	202	25,5%	380	718	88,9%
Otras Inst.	72	87	22,2%	319	576	80,6%

Organismo responsable	Monto mensual promedio de la pensión (miles de \$)			Monto de pensión respecto a los salarios		
	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.
Total (a)	228	348	52,7%	65,9%	55,9%	-10,0%
IMSS	77	197	156,0%	22,8%	34,4%	11,6%
ISSSTE	344	451	31,1%	90,5%	62,8%	-27,7%
Otras Inst.	262	395	50,8%	82,1%	68,6%	-13,5%

Organismo responsable	Distribución del número de asegurados			Distribución del número de pensionados		
	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.
Total (a)	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%
IMSS	74,9%	79,0%	4,1%	78,2%	76,3%	-2,0%
ISSSTE	17,3%	14,1%	-3,2%	15,1%	16,6%	1,5%
Otras Inst.	7,8%	6,9%	-0,9%	6,7%	7,2%	0,5%

Organismo responsable	Asegurados respecto a pensionados			Gastos por pensiones respecto al PIB		
	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.	Sep. 1988	Dic. 1990	Difs.
Total (a)	10,2	9,9	-0,2	0,44%	0,57%	0,14%
IMSS	9,7	10,3	0,6	0,19%	0,33%	0,14%
ISSSTE	11,7	8,5	-3,2	0,18%	0,18%	-0,00%
Otras Inst.	11,8	9,5	-2,3	0,06%	0,07%	0,01%
	(3) PIB (billones de pesos) =			396	669	68,9%

Notas: (a) No incluye a las fuerzas armadas (ISSSFAM).

Las cifras de Otras Inst. en 1990 son estimadas.

Fuentes: IEPES, PRI, Comisión de pensiones y jubilaciones, (1988).

ISSSTE Anuario estadístico, [19]

IMSS Informe financiero y actuarial al 31-XII-90 [13]

INEGI Agenda estadística 1990, [22]

(1) y (3) CIEMEX-WEFA [5]

(2) Valdéz Olmedo, Cuauhtemoc [45]

Los resultados son congruentes con la política de reducción del aparato burocrático y apoyo a la expansión del sector privado seguida por el Estado; dichos resultados mejorarán cuando se concrete el Tratado de Libre Comercio (TLC), en proceso de negociación con los Estados Unidos.

En relación con los derechohabientes, la situación es semejante aunque las tasas de crecimiento son menores, lo que significa entrada y salida del mercado laboral de personas jóvenes en su mayoría, que en promedio tienen un grupo familiar más reducido. Cabe agregar que están incluidos en estas cifras los asegurados y sus dependientes con derecho a pensión, así como los pensionados y sus familiares.

Nuevamente se presenta aquí una situación favorable para el IMSS, ya que sus pensionados crecieron en un 11,2%, contra una tasa de asegurados de 17,8%; en el ISSSTE, los pensionados se incrementaron en 25,5%, contra una disminución de los asegurados del 9%; en las demás instituciones los resultados son desfavorables, con un aumento de 22,2% de pensionados contra una disminución de asegurados de 1,5%.

El fuerte incremento en el monto de las pensiones del IMSS, se explica por las reformas a la Ley del Seguro Social, así como por el deterioro en los niveles de pensión en el ISSSTE y en las otras instituciones debido sobre todo al gran número de pensiones otorgadas, producto de la política de reducción del aparato del Estado.

De acuerdo con las cifras entregadas, se observa para el IMSS un aumento en la distribución del número de asegurados, y una reducción en el correspondiente a pensionados. Esto demuestra con claridad que a medida que pase el tiempo mayor será su cobertura respecto a las demás instituciones.

La relación demográfica asegurados/pensionados, refleja una vez más la tendencia expansiva del IMSS y contractiva de las demás instituciones. La relación que guarda el gasto por pensiones respecto al PIB (0,57% en 1990), es inferior a la de naciones de mayor desarrollo, lo que induce a estudiar con detenimiento las medidas que deben ir tomándose en el futuro para optimizar la utilización de los recursos que se canalicen hacia este campo de la política social. [31]

Es pertinente aclarar que la información analizada hasta el momento no presume de exactitud ya que proviene de muy diversas fuentes, y en otros casos debió estimarse. La intención ha sido dar órdenes de magni-

tud sobre la dicotomía comentada, y profundizar más en el caso del IMSS, instrumento básico de la seguridad social mexicana [16], según se define en el artículo 4º de la Ley del IMSS.

3. Financiamiento

En el IMSS, la contribución en el régimen de pensiones es tripartita (70% el empleador, 25% el trabajador y 5% el Estado), y se conoce como Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM). En el caso del ISSSTE es bipartita (50% el trabajador, 50% el Estado), y en su mayor parte las otras instituciones tienen un esquema semejante a este último.

Nuevamente la diferencia es clara: el IMSS tiene un marco jurídico de aplicación general, en tanto que en las demás instituciones resulta específico entre los trabajadores y el empleador correspondiente. Lo anterior impide el reconocimiento de los derechos adquiridos cuando el trabajador cambia de empleo, cosa que no sucede en el ámbito del IMSS [16 y 20].

Cuadro 3
CUOTAS SOBRE LOS SALARIOS

Prestaciones	IMSS	ISSSTE
Pensiones (a)	7,00% (b)	8,00% (c)
Salud	12,00%	9,00%
Guarderías	1,00%	—
Préstamos hipotecarios	—	1,00%
Créditos de consumo	—	1,00%
Tiendas y farmacias	—	1,00%
INFONAVIT-FOVISSSTE	5,00%	5,00%
Total	25,00%	25,00%
Accidentes del trabajo	2,00% (d)	0,75%

Notas: (a) Incluyen otros beneficios y gastos.

(b) 4,65% se destinan a pensiones.

(c) 5,00% se destinan a pensiones.

(d) En promedio (depende del riesgo asociado a cada actividad).

Fuente: Leyes vigentes del IMSS e ISSSTE [16, 18, 20].

Es importante hacer notar cuál es el monto de las cuotas que efectivamente se destina al financiamiento de las pensiones, ya que resulta bastante menor de lo que comúnmente se piensa. (Véase el cuadro 3).

4. Beneficios por pensiones

En el cuadro 4 se presentan en forma esquemática los tipos de pensiones y las condiciones bajo las cuales se otorgan de acuerdo con las leyes del ISSSTE y del IMSS. Resalta aquí la diferencia sustancial entre estas instituciones en lo referente a las pensiones por jubilación y retiro, que el IMSS no concede por tener como origen situaciones particulares que se dan entre un empleador y sus trabajadores [16, 18 y 20].

De aquí en adelante, el análisis se hará sólo en el ámbito del IMSS, ya que las alternativas de solución a la crisis actual tendrán como eje, por su importancia, esta institución.

Cuadro 4
PRESTACIONES QUE OTORGAN LA LEY DEL ISSSTE Y LA LEY DEL IMSS

Tipo	ISSSTE	IMSS
Jubilación	100% del salario promedio del último año a los asegurados que cumplan 30 años de servicio y 28 las aseguradas sin límite de edad.	No se otorga.
Retiro	Se concede a los asegurados que cumplan 15 años de cotización y un mínimo de 55 años de edad. Se calcula como la de invalidez.	No se otorga.
Invalidez	50% de salario promedio del último año y 15 años de servicios. Se incrementa en 2.5% por cada año siguiente y en 5% después de los 25 años de servicio.	Cuantía básica equivalente al 80% del salario menor a 1.25 veces el mínimo, que decrece cuando crece el salario hasta llegar al 13% para salarios mayores a seis veces el mínimo. Más incrementos anuales después de 10 años de cotización, que se inician en el 0.563% al salario y crece hasta llegar a 2.45%

Cuadro 4 (Continuación)

Tipo	ISSSTE	IMSS
Vejez	Se cambio por la de retiro.	para salarios mayores a 6 veces el mínimo. El salario base de cálculo será el promedio de los últimos 5 años de cotización o de al menos 3, ya que el tiempo de espera es de 3 años.
Cesantía en edad avanzada	Con un mínimo de 60 años de edad y 10 años de cotización. Se calcula como la de invalidez.	Se concede a los asegurados después de 10 años de cotización y edad 65 mínimo. Se calcula como la de invalidez. Por cada año de diferimiento hasta los 65 crece la pensión hasta igualar a la de vejez.
Muerte	<p>A la muerte del asegurado que tenga un mínimo de 15 años de cotización o pensionista directo, se transmite el 100% de la pensión que recibía o de la que le correspondería por retiro a los familiares que señala la ley.</p> <p>A los huérfanos hasta los 18 años, prorrogables hasta los 25 si estudian o están incapacitados.</p> <p>El 100% de la pensión base se mantiene cualquiera que fuere el número de sobrevivientes.</p> <p>El esposo o concubinario tiene derecho a la pensión de viudez si tiene más de 55 años o está incapacitado y depende económicamente de la persona asegurada o pensionista.</p>	<p>A la muerte del asegurado que tenga un mínimo de 3 años de cotización o pensionista directo, se otorga pensión a sus sobrevivientes:</p> <p>Viuda, el 90% de la pensión (el esposo o concubinario que estuviera totalmente incapacitado y dependa de la asegurada o pensionada). Huérfanos, 20% cada uno y el 30% si lo son de padre y madre (hasta los 16 años, hasta los 25 si estudian o vitalicia si están incapacitados).</p> <p>Ascendientes, a falta de viuda y huérfanos, 20% a cada uno.</p> <p>El total de las pensiones no excederá del 100% de la pensión base; en su caso, se reducirán proporcionalmente las cuantías de cada familiar.</p>

II. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)

El IMSS nació el 19 de enero de 1943 y a la fecha, en un ámbito de alcance nacional, opera cuatro ramos de seguros, sintetizados en el cuadro 5. [16 y 18].

Cuadro 5
IMSS: RAMOS DE SEGURO

Seguros	Prestaciones principales	Cuotas sobre salarios
Enfermedad y maternidad (E y M)	- Atención médica - Subsidios por: Enfermedad y Maternidad - Gastos del funeral	12%
Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM)	- Pensiones por: Invalidez, Vejez y Muerte	7% con aumentos anuales de 0,2% hasta llegar al 8%.
Riesgos de Trabajo (RT)	- Atención médica - Subsidios por: Incapacidad - Pensiones por: Invalidez o muerte, derivadas de una enfermedad o accidente de trabajo.	2% en promedio, ya que la cuota depende de la actividad de la empresa.
Guarderías (G)	- Para hijos de aseguradas	1%

Funcionan bajo un régimen de cuotas y administración tripartita: empleadores, trabajadores y Estado, sectores representados por cuatro miembros cada uno, con sus respectivos suplentes, en un Consejo Técnico que es el representante legal y administrador de la institución.

1. Evolución general, 1982-1990

El IMSS es una entidad sensible a los cambios de la economía, incidiendo en su funcionamiento los niveles de empleo, salarios y precios, así como diversos factores monetarios y sociodemográficos [25 y 39].

Bajo condiciones de desarrollo altamente dinámico y estable, el IMSS pudo financiar su operación mostrando una gran capacidad para extender su cobertura; sin embargo, ya hacia 1988 la contracción del crecimiento económico y el rápido aumento de los precios habían provocado desequilibrios entre los recursos disponibles y los gastos comprometidos, al grado de tener que modificar gradualmente su esquema financiero para ajustar su operación. Por lo tanto, el impacto de la crisis económica se reflejó de la manera siguiente:

a) *Ingresos*

El proceso recesivo inflacionario prevaleciente desde el inicio del decenio de 1980 incidió desfavorablemente, al provocar la erosión gradual de la fuente de ingreso de la institución: el binomio empleo-salario. (Cuadro 6).

Es claro que el descenso de la actividad económica se tradujo en menores niveles de ocupación en el sector formal, y por consiguiente en ritmos inferiores de crecimiento de los asegurados totales (permanentes y eventuales). Así, entre 1982 y 1988 éstos registraron una tasa promedio anual de incremento de sólo 4%, mientras que la tasa del decenio anterior fue de 7%.

En este aspecto, el IMSS resintió más que la economía en su conjunto la disminución del empleo, en virtud de que una proporción importante de la fuerza de trabajo desocupada se empleó en el llamado sector informal, en condiciones desventajosas para los trabajadores, para las empresas legalmente constituidas y también para el seguro social.

La erosión de los salarios, por su parte, proviene del hecho que el mismo entorno de contracción ha generado restricciones financieras en las empresas, impidiéndoles incrementar las remuneraciones a un ritmo igual o similar al de la inflación. De esta forma, se ha producido un rezago importante de los incrementos salariales respecto a los incrementos de los precios; esta situación ha disminuido la capacidad contributiva de los asegurados, ya que cerca del 80% de ellos se encuentra en un rango de cotización inferior a tres salarios mínimos.

Cuadro 6
 IMSS: VALOR REAL DE LOS SALARIOS ANUALES DE IVCM (1982-1990)

	Asegurados		Salario promedio anual millones	Indices: 1980 = 1,0			PIB nominal billones de pesos	Salarios IMSS/ PIB	Masa salarial/ PIB	Sector formal número en millones	Aseg./ sector formal
	Número en millones	Salarios en billones de pesos		Salario nominal	Precios al consumidor	Salario real					
1982	6,27	1,21	0,19	2,10	2,0	1,05	10	12,4%	35,2%	21,48	29,2%
1983	6,29	1,77	0,28	3,06	4,1	0,75	18	9,9%	29,4%	21,00	29,9%
1984	6,80	2,83	0,42	4,52	6,8	0,66	29	9,6%	28,7%	21,48	31,6%
1985	7,24	4,87	0,67	7,29	10,7	0,68	47	10,3%	28,7%	21,95	33,0%
1986	7,11	8,30	1,17	12,66	20,0	0,63	80	10,4%	28,4%	21,64	32,9%
1987	7,80	18,89	2,42	26,28	46,3	0,57	194	9,8%	26,5%	21,87	35,7%
1988	7,94	39,54	4,98	54,02	99,1	0,55	396	10,0%	25,6%	21,99	36,1%
1989	8,84	52,98	5,99	65,01	118,9	0,55	517	10,3%	24,5%	22,30	39,7%
1990	9,59	71,14	7,42	80,51	150,6	0,53	669	10,6%	23,6%	22,75	42,2%
Anual	5,5%	66,4%	57,7%	57,7%	71,6%	-8,1%	69,5%	-1,9%	-4,9%	0,7%	4,7%

Fuentes: 1982-1990, Memorias Estadísticas; tasa de inflación, PIB, masa salarial respecto al PIB y personal ocupado en el sector formal: CIEMEX-WEFA, *Perspectivas económicas de México*, cifras históricas, may-85 y jul-91.

b) *Egresos*

La crisis constituyó un factor de gran presión sobre los gastos; por un lado, la inflación y en parte el aumento de la demanda de servicios, tienden a elevarlos, y por otro la administración está obligada a reducirlos, debido a la caída de los recursos disponibles. La inflación, en efecto, provocó alzas considerables en los costos de adquisición de medicamentos, material de curación, alimentos, blancos, etc. Además, por su efecto en el incremento en el tipo de cambio y de las tasas de interés, indujo a mayores erogaciones en la adquisición de equipo hospitalario, materiales biológicos y reactivos de importación, y a crecientes pagos por concepto del servicio de los financiamientos contratados por la institución.

Junto con lo anterior, la inflación, al propiciar el encarecimiento de la medicina privada, obligó a la población derechohabiente a recurrir más y con mayor frecuencia a los servicios que proporciona el IMSS, y sobre todo a aquéllos de gran especialización que, obviamente, tienen un costo más elevado.

El impacto desfavorable que ejerce el proceso inflacionario se extiende a las prestaciones en dinero. El caso más palpable es el de las pensiones, cuya revisión ha sido necesaria para restituir la capacidad adquisitiva de la población que acumuló derechos en su vida productiva. Así, del 1º de enero de 1983 al 5 de enero de 1989, el monto mínimo de las pensiones se incrementó en 3,34%, tasa superior a la del salario mínimo, que fue de 1,79%. (Cuadro 7).

c) *Acciones ante la crisis*

A pesar de las dificultades económicas, no se descuidaron dos acciones de especial importancia, por el efecto positivo que representan en el equilibrio social:

- El IMSS ha respondido desde 1983 a los asegurados que han perdido su empleo, extendiéndoles el período de cobertura del seguro de enfermedades y maternidad hasta por seis meses, y liberándolos del pago de cuotas correspondiente.
- El servicio médico de urgencia ha apoyado los planes de salud pública del gobierno, atendiendo a personas que no están aseguradas.

Cuadro 7
IMSS: VALOR REAL DE LAS PENSIONES ANUALES DE IVCM (1982-1990)

	Pensiones número en miles	Gastos pensiones billones de pesos	Pensión promedio miles de pesos	Indices: 1980 = 1,0		Pensión real	PIB nominal billones de pesos	Pensión gasto/ PIB	Pensiones/ Salarios
				Pensión nominal	Precios al consumidor				
1982	543	20	37	1,8	2,0	0,91	10	0,20%	1,64%
1983	600	34	57	2,8	4,1	0,69	18	0,19%	1,93%
1984	645	56	86	4,3	6,8	0,63	29	0,19%	1,97%
1985	694	98	141	7,0	10,7	0,65	47	0,21%	2,01%
1986	738	189	257	12,7	20,0	0,64	80	0,24%	2,28%
1987	797	410	515	25,6	46,3	0,55	194	0,21%	2,17%
1988	823	879	1 068	53,0	99,1	0,53	396	0,22%	2,22%
1989	873	2 045	2 343	116,3	118,9	0,98	517	0,40%	3,86%
1990	930	2 507	2 696	133,8	150,6	0,89	669	0,37%	3,52%
Anual	7,0%	83,1%	71,1%	71,1%	71,6%	-0,3%	69,5%	8,0%	10,0%

Fuentes: 1980-1990, Memorias Estadísticas; tasa de inflación y PIB, CIEMEX-WEFA, *Perspectivas económicas de México*, cifras históricas, mayo 1985 y julio 1991.

Al presentarse las circunstancias adversas, la administración del IMSS se encontró ante la disyuntiva de disminuir el nivel de protección, o incrementar los gastos, rompiendo el equilibrio financiero [12 y 37].

d) *Estrategias*

Se adoptaron cinco medidas para enfrentar los retos financieros sin disminuir los niveles legales de protección y, al mismo tiempo, absorber el incremento en la demanda de servicios.

i) Desconcentración profunda de funciones, lo que elevó la jerarquía administrativa de las delegaciones, y evitó el aumento correlativo en el nivel central.

ii) Simplificación administrativa y disminución de los costos de operación a través de la eliminación de trámites y papeleo para la debida atención de asegurados, derechohabientes y patrones.

iii) Balance óptimo de elementos, a fin de inducir a los empleados del IMSS a una utilización armónica y secuencial de todos los recursos en juego para el otorgamiento de servicios.

iv) Aumento de la eficiencia y eficacia del recurso humano gracias a la capacitación, desarrollo y motivación para el correcto cumplimiento de sus responsabilidades.

v) Racionalización en el manejo de los recursos financieros y materiales, a través de cambios en el esquema financiero, en las políticas de conservación, mantenimiento y adquisición de bienes y en la administración del patrimonio institucional.

El análisis de las cifras ingresos y los gastos para el período 1982-1988 constituye una prueba del éxito de las medidas adoptadas (cuadro 8). Si bien se observa un deterioro en términos reales en todos los renglones de ingreso y la tasa promedio de incremento anual en términos nominales es inferior a la de los gastos, la tasa de incremento promedio del gasto es baja si se compara con la de los intereses financieros (82,4% versus 326,6%).

A partir de la reforma de la Ley del Seguro Social del 5 de enero de 1989, los ingresos del IMSS se han visto incrementados en un 3% de los salarios de cotización por concepto de seguro de enfermedades y maternidad. Esto permitirá por primera vez alcanzar en el futuro el equili-

Cuadro 8
**IMSS: ANALISIS DEL INCREMENTO DE LOS INGRESOS
 Y DE LOS GASTOS EN EL PERIODO 1982-1988**
 (Miles de millones de pesos)

Concepto	1982	1988	Tasa promedio de incremento anual	Diferencia respecto a gastos
Ingreso	235,8	7 457,8	77,8%	4,6%
Cuotas	217,0	7 156,2	79,1%	-3,3%
Cuotas obrero patronales	192,8	6 751,6	80,9%	-1,5%
Cuotas a cargo del Gob. Federal	24,3	404,6	59,8%	-22,6%
Otros	18,7	301,6	58,9%	-23,5%
Ingresos y prod. de inversión	17,1	287,3	60,0%	-22,4%
Intereses actuariales	1,6	14,3	44,2%	-38,2%
Gastos	198,9	7 323,3	82,4%	0,0%
Servicios de personal	124,5	3 765,4	76,5%	-5,9%
Prestaciones en dinero	35,7	1 403,4	84,4%	2,0%
Consumos y servicios generales	27,7	1 477,3	94,1%	11,7%
Consumo de bienes	16,4	1 107,9	101,7%	19,3%
Conservación	3,0	127,0	87,1%	4,7%
Servicios generales	8,3	242,4	75,7%	-6,7%
Otros	11,0	677,2	98,8%	16,4%
Intereses financieros	0,1	343,7	326,6%	244,2%
Reversión de cuotas	4,7	151,1	78,2%	-4,2%
Depreciaciones	1,5	21,6	56,1%	-26,3%
Incobrabilidades	3,1	146,5	89,9%	7,5%
Intereses actuariales	1,6	14,3	44,2%	-38,2%
Diferencia de Ingresos y Gastos	36,9	134,5	24,1%	-58,3%

Fuente: IMSS, *Estados de ingresos y gastos*, 1982 y 1988.

brio financiero en este ramo, desfinanciado a partir del cuarto año de operación de la institución (1947), y terminar con la transferencia de recursos de pensiones hacia los servicios médicos (cuadro 9) [17].

El Estado dio así un primer paso en la consolidación financiera del principal pilar de su sistema de seguridad social, compromiso adquirido con los pensionados por el Presidente Salinas de Gortari. Esta reforma se fijó el monto mínimo de las pensiones en un nivel equivalente al 70% del salario mínimo general del Distrito Federal, lo que representó un incremen-

Cuadro 9
**IMSS: DISTRIBUCION DE CUOTAS DEL SEGURO DE
 ENFERMEDADES Y MATERNIDAD**

	Patronal	Obrera	Estado	Total
Antes	6,30%	2,25%	0,45%	9,00%
Ahora	8,40%	3,00%	0,60%	12,00%

to cercano al 100% del monto mínimo anterior. La pensión de viudez aumentó en un 80%, del 50 al 90% la pensión directa, y se estableció además su incremento en el mismo porcentaje del salario mínimo del Distrito Federal (Apéndice 1).

El análisis de las cifras para 1989 y 1990 señala los efectos positivos de la reforma mencionada y la continuidad de las estrategias administrativas adoptadas en el período 1982-1988. La disminución en términos reales del gasto en intereses financieros se explicaría por la mayor disponibilidad de fondos, mientras que el crecimiento de los gastos por prestaciones en dinero se deriva en gran parte de los reclamos sociales a los que atendió parcialmente la propia reforma, que en definitiva dieron origen a una segunda reforma (Cuadro 10).

2. Reforma del 27 de diciembre de 1990

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley del Seguro Social resulta un hito en la historia de la seguridad social mexicana, ya que marca el principio de una serie de medidas legislativas que garantizan el equilibrio financiero de su principal institución mediante ordenamientos específicos respecto a la administración de los recursos de sus ramos de seguros, y muy particularmente en lo relativo al capítulo de las reservas (Apéndice 2) [18].

a) *Antecedentes*

A las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social les fueron encomendadas para su estudio, dictamen y aprobación, iniciativas para reformar y adicionar diversos artículos de la Ley del Se-

Cuadro 10
**IMSS: ANALISIS DEL INCREMENTO DE LOS INGRESOS
 Y DE LOS GASTOS EN EL PERIODO 1988-1990**
 (Miles de millones de pesos)

Concepto	1988	1990	Tasa promedio de incremento anual	Diferencia respecto a gastos
Ingresos	7 458	15 782	45,5%	5,1%
Cuotas	7 156	15 177	45,6%	5,3%
Cuotas obrero patronales	6 752	14 378	45,9%	5,5%
Cuotas a cargo del Gob. Federal	405	799	40,6%	0,2%
Otros	302	605	41,6%	1,2%
Ingresos y prod. de inversión	287	560	39,6%	-0,7%
Intereses actuariales	14	44	76,0%	35,7%
Gastos	7 323	14 432	40,4%	0,0%
Servicios de personal	3 765	7 062	36,9%	-3,4%
Prestaciones en dinero	1 403	3 573	59,6%	19,2%
Consumos y servicios generales	1 477	2 906	40,3%	-0,1%
Consumo de bienes	1 108	2 008	34,6%	-5,8%
Conservación	127	293	52,0%	11,6%
Servicios generales	242	605	57,9%	17,6%
Otros	677	891	14,7%	-25,7%
Intereses financieros	344	373	4,1%	-36,3%
Reversión de cuotas	151	311	43,5%	3,2%
Depreciaciones	22	67	75,8%	35,4%
Incobrabilidades	146	96	-19,1%	-59,5%
Intereses actuariales	14	44	76,0%	35,7%
Diferencia de ingresos y gastos	135	1 350	216,8%	176,4%

Fuente: IMSS, *Estados de ingresos y gastos*, 1988 y 1990.

guro Social tendientes a mejorar las pensiones. En su dictamen, resultado de múltiples consultas y reuniones de trabajo, se buscó continuar dando respuesta a las demandas reiteradas de los pensionados en particular y de toda la sociedad en general, conforme a las disponibilidades reales del IMSS y al desarrollo económico del país.

La evolución del fenómeno demográfico, la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de trabajo, hacen que el derecho a la seguridad social sea esencialmente dinámico, mejo-

rando las prestaciones y ampliando constantemente la posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos. El IMSS, como conquista de los trabajadores y producto de la Revolución Mexicana, es el instrumento idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador, tanto activo como pensionado. Por ende, se debe realizar un esfuerzo cada vez mayor de solidaridad nacional a fin de que sus beneficios puedan irse extendiendo a los sectores más débiles, entre ellos, fundamentalmente al de los pensionados.

b) *Mejoras a las prestaciones*

Se acordó elevar la pensión mínima de 70 a 80% del salario mínimo general del Distrito Federal. Asimismo se elevó a rango de ley el aguinaldo anual, para quedar en un mes completo del monto de la pensión, en lugar de ser una quincena, como estaba previsto.

Paralelamente, se establece un sistema que junto con proteger especialmente a los asegurados de más bajos ingresos, estimule y considere en forma diferencial a quienes por su permanencia en el seguro social reflejen una vida productiva constante. Para ello, fue necesario modificar la tabla que regula el otorgamiento de pensiones, incluyendo un artículo transitorio para evitar la aplicación de la nueva tabla a quienes les sean más favorables los derechos del sistema anterior, independientemente de la fecha en que se inicie el otorgamiento de las prestaciones respectivas. Al mismo tiempo, se modificó el Artículo 169, de manera que las sumas de las pensiones por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, incluyendo el importe de las asignaciones familiares y ayudas asistenciales, puedan alcanzar, con suficientes semanas de cotización reconocidas, el 100% del salario promedio base (Cuadro 11).

c) *Cuotas, reservas y control*

Para sufragar las erogaciones derivadas de los incrementos señalados y garantizar su continuidad, se aumentaron las cuotas respectivas en forma proporcional, atendiendo al espíritu de la Ley de soportar mediante contribución tripartita los diversos seguros. El 50% del aumento contemplado (2%) se aplicó de inmediato, mientras que la diferencia se alcanzará me-

dante incrementos graduales de 0,2% anual, hasta alcanzar dicho porcentaje, en 1996, a fin de atenuar su impacto en la planta productiva del país, y poder en este lapso realizar oportunamente los ajustes del caso (Cuadro 12).

Cuadro 11
LEY DEL SEGURO SOCIAL
ANALISIS COMPARATIVO DE LA REFORMA A LA TABLA DEL ART. 167

Grupo de salario como múltiplo del salario mínimo D.F. de a		Aumentos a la cuantía básica (a) (b)	Cuantía básica en % del salario promedio (b)	Antigüedad (años)				
				3 a 10 (b)	20 (b)	30 (b)	40 (b)	50 (b)
0,00	1,00	0,563	80,00	80	86	91	97	103
1,01	1,25	0,814	77,11	71	79	87	96	104
1,26	1,50	1,178	58,18	58	70	82	94	105
1,51	1,75	1,430	49,23	49	64	78	92	106
1,76	2,00	1,615	42,67	43	59	75	91	107
2,01	2,25	1,756	37,65	38	55	73	90	108
2,26	2,50	1,868	33,68	34	52	71	90	108
2,51	2,75	1,958	30,48	30	50	70	89	109
2,76	3,00	2,033	27,83	28	48	68	89	109
3,01	3,25	2,096	25,60	26	47	68	88	109
3,26	3,50	2,149	23,70	24	45	67	88	110
3,51	3,75	2,195	22,07	22	44	66	88	110
3,76	4,00	2,235	20,65	21	43	65	88	110
4,01	4,25	2,271	19,39	19	42	65	88	110
4,26	4,50	2,302	18,29	18	41	64	87	110
4,51	4,75	2,330	17,30	17	41	64	87	111
4,76	5,00	2,355	16,41	16	40	64	87	111
5,01	5,25	2,377	15,61	16	39	63	87	111
5,26	5,50	2,398	14,88	15	39	63	87	111
5,51	5,75	2,416	14,22	14	38	63	87	111
5,76	6,00	2,433	13,62	14	38	62	87	111
6,01	10,00	2,450	13,00	13	38	62	87	111
Ley anterior =>		1,250	35,00	35	48	60	73	85

Notas: (a) Por cada año cotizado, después de las primeras quinientas semanas.
(b) Porcentaje de los salarios de cotización.

Cuadro 12
DISTRIBUCION DE CUOTAS POR RAMO DE SEGURO
 (Porcentaje del salario de cotización, art. 36 LSS)
 (En salario mínimo, el empleador paga la cuota del trabajador)

A partir del 1 de enero de 1991

Concepto	E y M		RT (a)		IVCM (b)		G	Total	
Patrones	8,4	70%	2,0	4,9	70%	1,0	16,3	74,1%	
Trabajadores	3,0	25%		1,8	25%		4,8	21,6%	
Estado	0,6	5%		0,4	5%		1,0	4,3%	
Total	12,0	100%	2,0	7,0	100%	1,0	22,0	100,0%	

Vigente del 5 de enero de 1989 hasta el 31 de diciembre de 1990

Concepto	E y M		RT (a)		IVCM (b)		G	Total	
Patrones	8,4	70%	2,0	4,2	70%	1,0	15,6	74,3%	
Trabajadores	3,0	25%		1,5	25%		4,5	21,4%	
Estado	0,6	5%		0,3	5%		0,9	4,3%	
Total	12,0	100%	2,0	6,0	100%	1,0	21,0	100,0%	

Vigente del 29 de junio de 1986 hasta el 4 de enero de 1989

Concepto	E y M		RT (a)		IVCM (b)		G	Total	
Patrones	6,3	70%	2,0	4,2	70%	1,0	13,4	74,9%	
Trabajadores	2,3	25%		1,5	25%		3,8	20,9%	
Estado	0,5	5%		0,3	5%		0,8	4,2%	
Total	9,0	100%	2,0	6,0	100%	1,0	17,9	100,0%	

Notas: (a) Promedio de las cinco clases de riesgo en que se clasifican las empresas.
 (b) Con incrementos de 0,2% anual, hasta llegar la cuota al 8%, en 1996.

Resulta fundamental también un cambio en el esquema financiero de este seguro a fin de que sus reservas garanticen el cumplimiento de sus compromisos actuales y previsibles. Así, el rendimiento medio de la inversión debe al menos corresponder a la tasa de interés que sirvió de base para los cálculos actuariales, y sus productos quedar específica y exclusivamente destinados a cubrir las prestaciones de este ramo. Adicionalmente, se establece la obligación del IMSS de aumentar gradualmente la inversión financiera de sus reservas actuariales para el pago de las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Con el objetivo de fortalecer y facilitar el control, mejorar la distribución de los recursos y dar mayor transparencia al manejo de cada uno de los ramos de seguros, el registro contable de ingresos y egresos se lleva por separado en las cifras consolidadas, señalándose expresamente que los respectivos recursos deben utilizarse para cubrir las prestaciones derivadas exclusivamente del seguro en cuestión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 263 reformado. Como consecuencia, dejaron de ser necesarios y se derogaron los Artículos 87 y 265. El primero de ellos contemplaba el manejo independiente de la contabilidad del seguro de riesgos del trabajo, mientras que el segundo regulaba las inversiones en préstamos hipotecarios.

El Artículo 264 especifica que las reservas del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, deben invertirse en activos financieros, y el producto de su inversión se destinará exclusivamente a cubrir las prestaciones del mencionado ramo del seguro.

Sin embargo, el Artículo Tercero Transitorio de la reforma ya citada faculta a la Asamblea General del IMSS para determinar qué parte de la reserva correspondiente al ramo de IVCN que se constituya a partir de la entrada en vigor de este Decreto puede invertirse en activos distintos a los señalados en el Artículo 264, conforme a las bases siguientes:

Primero. Las inversiones en activos distintos a los señalados en el Artículo 264, en ningún caso podrán ser superiores al 50% del total de la propia reserva.

Segundo. La Asamblea General del IMSS determinará anualmente la reducción del porcentaje que pueda invertirse en activos no financieros.

Tercero. A más tardar a los 10 años de la entrada en vigencia del presente Decreto, la reserva deberá estar totalmente invertida en términos del Artículo 264.

El Artículo Cuarto Transitorio de la Ley en vigor establece que el IMSS deberá adecuar al régimen previsto en el Artículo 264, en un plazo no superior a 10 años a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, la inversión de su reserva acumulada al 31 de diciembre de 1990, correspondiente al seguro de IVCN. Para tal efecto, la Asamblea General del IMSS, con la proposición del Director General, determinará cada año el programa de ajuste relativo.

Los ordenamientos antes mencionados, sumados a lo dispuesto en los Artículos 177, 178 y Segundo Transitorio (que elevan la cuota de este ramo de los salarios de cotización del 6 al 7% en 1991, al 7,2% en 1992, al 7,4% en 1993, al 7,6% en 1994, al 7,8% en 1995 y al 8% en 1996), permitirán mantener el equilibrio financiero, al menos por los próximos 10 años, tiempo suficiente para estudiar con detenimiento las medidas que deberán tomarse en el futuro para garantizar su solvencia permanente.

Por último, la modificación del Artículo 177 hizo indispensable adecuar las primas correspondientes al seguro de riesgos del trabajo, ya que al estar referidas al importe de las cuotas obrero patronales del seguro de IVCM, les afecta cualquier incremento de éstas. Fue necesario solucionar este inconveniente y facilitar además el cumplimiento en el pago de esta cuota fijando porcentajes aplicables directamente al salario base de cotización, sin alterar los importes de la cuota. Con ello se logró un ahorro significativo en gastos y trámites administrativos, tanto para el IMSS como para los sujetos obligados, tal como lo dispone actualmente el Artículo 79.

Hasta aquí, las dos últimas reformas han tenido como objetivo, entre otros, evitar el desvío de recursos propios de pensiones hacia la atención de salud, y dar los ordenamientos legales a fin de constituir las reservas financieras que permiten afrontar los gastos siempre crecientes por concepto de pensiones.

3. Pensiones

En este punto conviene analizar el porqué de los desequilibrios que se observan en la mayoría de los regímenes de pensiones, los que poco o nada tienen que ver con el sistema de financiamiento que se haya adoptado o intentado adoptar [36 y 40]. Históricamente, y desde un punto de vista muy general, los factores principales que han contribuido al notable crecimiento de los gastos por pensiones, y que han dado como resultado una crisis financiera que afecta casi todos los regímenes sociales de pensiones, son: a) incremento de las expectativas de vida; b) reformas que aumentan los beneficios sin el aumento correspondiente en las aportaciones; c) rendimiento de la inversión de reservas insuficiente para conser-

var el equilibrio financiero, y d) nuevas modalidades en el sistema de pensiones relativas a la carrera salarial.

a) *Expectativas de vida*

El cuadro 13 da cuenta del considerable aumento de las expectativas de vida de los pensionados, que al no ser correctamente anticipadas no se incluyeron en los cálculos actuariales de 1942, como parte del anteproyecto de la Ley del Seguro Social que dio vida al IMSS [34]. Como consecuencia de estos cambios, la duración del goce de pensiones se ha incrementado en más de 80% en relación con los cálculos actuariales originales, convirtiéndose este factor en uno de los de mayor incidencia en el desfinanciamiento que se vislumbra a futuro [8].

Cuadro 13
IMSS: EXPECTATIVAS DE VIDA Y PENSIONES

Pensiones en curso de pago	Edad promedio	Esperanza de vida de los pensionados		Diferencia
		(a)	(b)	
Invalidez	59	11,63	21,18	82%
Vejez	71	6,16	13,13	113%
Viudez	61	10,58	19,72	86%
Ascendientes	68	7,34	14,97	104%

Notas: (a) Tabla original (1942) (Hunter Tropical).

(b) Tabla mexicana (1990) (preliminar).

b) *Reformas*

El siguiente listado señala las diferencias entre el régimen de pensiones que se inició el 19 de enero de 1943 y el vigente hasta el 31 de diciembre de 1990: [14, 15, 16 y 18].

i) *Prestaciones que no existían en el régimen inicial:*

- Pensiones dinámicas a partir del 5 de enero de 1989.
- Pensiones al viudo incapacitado.
- Pensiones de ascendencia.

- Compatibilidad entre pensiones y trabajo remunerado.
- Ayuda asistencial al pensionado por atención médica (20% más).
- Ayuda asistencial al pensionado por soledad (15% más).
- Asignaciones familiares por la esposa (15% más).
- Asignaciones familiares por los ascendientes (10% más a cada uno).
- Aguinaldo de 30 días por año.
- Dote matrimonial.
- Gastos médicos a pensionados y sus derechohabientes.
- Prestaciones sociales.

ii) *Prestaciones cuyo costo era inferior al del régimen vigente:*

- Incremento en 125% al nivel original de la pensión de viudez.
- Incremento en 110% al nivel original del monto mínimo.
- Adición de 33,33% al monto mínimo por cesantía en edad avanzada.
- Incremento de 20 a 35% del monto básico de las pensiones directas.
- Aumento a las pensiones de 1 a 1,25% del salario base por cada 52 semanas cotizadas, con posterioridad a las primeras 500.
- Prolongación de la pensión de orfandad de 16 a 25 años si estudia, y vitalicia si se encuentra incapacitado.
- Reducción del tiempo de espera para pensión de invalidez o muerte de 200 a 150 semanas de cotización.
- Disminución de 700 a 500 semanas de cotización de tiempo de espera para pensión de vejez o cesantía.
- Disminución del porcentaje de reducción aplicado a las pensiones por cesantía en edad avanzada.
- Reducciones en las limitaciones para pensionarse por viudez.

Todas estas reformas se otorgaron sin el correspondiente aumento en la cuota, la que se mantuvo durante 47 años en el 6% de los salarios de cotización. De no tomarse las medidas pertinentes para recuperar el necesario equilibrio se provocará un fuerte desajuste financiero en el largo plazo, en especial debido a que las reformas contribuirán a un acelerado incremento del gasto por pensiones, y a que los aumentos en la cuota serán insuficientes para compensar estas variaciones. (Cuadro 14) [13 y 35].

Cuadro 14
IMSS: DISTRIBUCION DE LA CUOTA DE LOS SEGUROS DE IVCM, 1991

- Cuota total en porcentaje de los salarios de cotización =	7,00%
- Prestaciones médicas a los pensionados y sus derechohabientes, prestaciones sociales y gastos de administración =	2,35%
- Pensiones =	4,65%
Invalidez	1,15%
Vejez y cesantía en edad avanzada	1,70%
Muerte	1,80%

Fuente: Valuación actuarial de IVCM, al 31-XII-90.

c) *Inversión de las reservas*

El IMSS se constituyó sin capital y comenzó a otorgar prestaciones en especie y en dinero aun antes de realizar el primer cobro de cuotas. En consecuencia, durante los primeros años le fue imposible destinar fondos a la constitución de reservas, que se inicio formalmente recién en 1980. Se adoptó el sistema de primas escalonadas, considerando que las condiciones requeridas por los sistemas originales respecto a reservas no se cumplieron ya que el total de los remanentes se había destinado a inversiones en infraestructura.

Al optarse por regímenes de capitalización, los remanentes derivan en inversiones financieras e inversiones en infraestructura. Dado que esta última clase de inversión no es fácilmente enajenable y sus rendimientos no pueden destinarse al financiamiento de las pensiones, es conveniente separar el tratamiento de ambos tipos de inversiones. (Cuadro 15).

La Ley del Seguro Social vigente hasta fines de 1990 permitía invertir hasta un 85% de los remanentes en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, clínicas, guarderías infantiles, almacenes, farmacias, laboratorios, centros de convalecencia, centros de seguridad social y demás muebles e inmuebles propios para los fines de la institución. El 15% restante debía invertirse en acciones, bonos o títulos. A partir del 1º de enero de 1991, los ingresos y egresos de cada uno de los ramos de seguros que maneja el IMSS se registran contablemente por separado en las cifras consolidadas [18].

Los recursos citados sólo pueden utilizarse para cubrir las prestaciones y reservas que correspondan a cada uno de los respectivos ramos; asimismo, el producto de los remanentes invertidos en activos financieros, se destina exclusivamente a cubrir las prestaciones del mencionado ramo de seguro.

Cuadro 15
IMSS: ANALISIS DE LA INVERSION DE LAS RESERVAS ACTUARIALES
 (Al 31 de diciembre de 1990)

	Millones de \$	Distribución en %
Reservas actuariales		
Riesgos de trabajo	809 845	47,2
IVCM	785 580	45,8
Obligaciones contractuales	120 538	7,0
Suma	1 715 963	100,0
Inversiones al costo		
Muebles e inmuebles (neto)	1 794 463	89,8
Valores y activos realizables	110 425	5,5
Préstamos hipotecarios	93 601	4,7
Suma	1 998 489	100,0

Fuente: Controlaría general, Balance general al 31-XII-1990.

d) *Carrera salarial*

La carrera salarial del asegurado, es decir, los diversos salarios que percibe en el transcurso de su vida activa, es sumamente importante para el financiamiento de las pensiones. Los resultados de un ejercicio que permite estimar el porcentaje necesario de ahorro sobre el salario, que garantice al retiro una pensión cuyo monto se encuentre cercano al del último salario, se presentan a continuación. Para ello se han tomado en cuenta los siguientes parámetros:

- Edad al inicio del ahorro: 25 años
- Edad al pensionarse: 65 años
- Expectativa de vida como jubilado: 15 años

- Monto de la pensión en relación con el último salario percibido: 70%
- Tasa de inversión en términos reales: 5%

i) Si el salario es siempre el mismo, el ahorro necesario para financiar una pensión equivalente al 70% del último salario percibido sería del 6% de los salarios. Si la tasa de inversión fuera del 3% en lugar del 5%, las aportaciones deberán incrementarse al 11% de los salarios [9].

ii) En caso de triplicarse el salario en el transcurso del período de ahorro, el porcentaje necesario sería del 12% de los salarios, puesto que el promedio del salario es el 50% del valor más alto. Para una tasa de inversión del 3%, el porcentaje sube a 20%.

Estos resultados reflejan claramente el impacto financiero tanto de la tasa de inversión como de la carrera salarial. En los sistemas de financiamiento colectivo, alcanzar la equidad requiere tomar en cuenta todas las aportaciones efectuadas durante la carrera de cada individuo como asegurado. De lo contrario, puede salir favorecido el que menos aporta en términos de su último salario, es decir, aquel cuyo salario inicial sea más pequeño en relación con el salario final.

En este sentido, es frecuente que se cotice con base en salarios menores a los que servirán como referencia para determinar el monto de la pensión. También se da el caso de personas de edad avanzada que ingresan como asegurados con la posibilidad de pensionarse por invalidez teniendo sólo 150 semanas e incluso menos de cotización. Ello, gracias a que con sólo 52 semanas reconocidas se validan los tiempos cubiertos por sus cotizaciones anteriores, si las hubiere.

Además, a los trabajadores que tuvieran más de 30 años de cotización al momento de incorporarse nuevas circunscripciones al régimen de seguro social, se les acreditará para las pensiones que les corresponda en el seguro de IVCN una mejora por edad avanzada. Esta consiste en el reconocimiento, para los aumentos de las pensiones, de un tiempo igual a la diferencia entre la edad que tengan y 30 años.

Si a todo lo anterior se asocia el hecho de que en 1990 la antigüedad promedio al pensionarse por vejez era de 22 años, y por invalidez y muerte de 16 años, se comprende aún más el desequilibrio financiero que se observa en el largo plazo [10].

La creación de un fondo de reservas desde un principio tampoco habría evitado este desajuste, considerando por una parte, el probable aumento en las demandas por beneficios adicionales, producto de la frecuente confusión entre reservas y excedentes. De otro lado es un hecho que el costo de las pensiones con frecuencia superaba el nivel de las cuotas y aportes, incluyendo los productos de inversión. Esto es particularmente cierto en el caso de pensiones de vejez y en especial para las de invalidez y muerte.

De lo descrito se desprende la necesidad de actuar a la brevedad, con el objeto de evitar un nivel de desfinanciamiento tal que ponga en peligro la continuidad del sistema. Sin embargo, la elección de cualquier programa depende de la preexistencia de ciertos supuestos básicos de orden político, económico, sociológico y jurídico [27, 33 y 44].

4. Análisis y proyección

El análisis 1988-1990 y la proyección 1991-2030 están dirigidos a estimar cuál sería el gasto futuro por pensiones de no modificarse las condiciones actuales para su otorgamiento, y bajo las hipótesis adoptadas en la valuación actuarial del propio IMSS al 31 de diciembre de 1990. Estos cálculos llevarían el número de asegurados de 9,6 millones en 1990 a 23,4 millones en 2030, y el de pensionados de 0,93 millones en 1990 a 9,07 millones en 2030. (Cuadro 16).

Como resultado de esto, se produce un fuerte incremento del gasto por pensiones en términos reales que alcanza a 1 450% entre 1991 y 2030. El valor real de las pensiones tomando 1980 como base, descendió en 1988 y se elevó en 1989 gracias a los aumentos concedidos por las reformas a la Ley del Seguro Social en 1989. Recién en 1990, gracias a las reformas introducidas ese año, superó el nivel de 1980, siguiendo en adelante una paulatina recuperación. En relación con el PIB, el gasto por pensiones sube de 0,47% en 1991 a 2,45% en 2030, en un contexto macroeconómico donde podría darse un traslado de recursos derivado de menores presiones en la atención a la primera edad, como ya se observa en la actualidad en algunos países.

Cuadro 16 a
 IMSS: VALOR REAL DE LAS PENSIONES ANUALES DE IVCM (1988-2030)

	Número de pensiones (en miles)	Gastos en pensiones (billones de \$)	Pensión promedio (miles de \$)	Pensión nominal	Indices: 1980 = 1,0 Precios al consumidor	Pensión real	PIB nominal (billones de \$)	Pensión gasto/ PIB
1988	823	879	1 068	53,0	99,1	0,53	396	0,22%
1989	873	2 045	2 343	116,3	118,9	0,98	517	0,40%
1990	930	2 507	2 696	133,8	150,6	0,89	669	0,37%
1991 (a)	1 025	3 864	3 770	187,1	184,3	1,02	831	0,47%
1995	1 422	5 900	4 149	205,9	184,3	1,12	1 036	0,57%
2000	2 033	9 224	4 537	225,2	184,3	1,22	1 172	0,79%
2005	2 790	13 585	4 869	241,7	184,3	1,31	1 326	1,02%
2010	3 699	19 243	5 202	258,2	184,3	1,40	1 500	1,28%
2015	4 771	26 505	5 555	275,7	184,3	1,50	1 698	1,56%
2020	6 022	35 687	5 926	294,1	184,3	1,60	1 921	1,86%
2025	7 454	46 852	6 285	311,9	184,3	1,69	2 173	2,16%
2030	9 070	60 214	6 639	329,5	184,3	1,79	2 459	2,45%

Nota: (a) Cifras proyectadas a partir de 1991 (valores en pesos de 1991).

Cuadro 16 b
 IMSS: VALOR REAL DE LOS SALARIOS ANUALES DE IVCM (1988-2030)

	Asegurados		Salario promedio anual (millones de \$)	Salario nominal	Indices: 1980 = 1,0		PIB nominal (billones de \$)	Gastos pensiones/ salarios
	Número (en millones)	Salarios (billones de \$)			Precios al consumidor	Salario real		
1988	7,94	39,54	4,98	54,02	99,1	0,55	396	2,22%
1989	8,84	52,98	5,99	65,01	118,9	0,55	517	3,86%
1990	9,59	71,14	7,42	80,51	150,6	0,53	669	3,52%
1991 (a)	10,13	100,70	9,94	107,92	184,3	0,59	831	3,84%
1995	11,91	127,16	10,68	115,86	184,3	0,63	1 036	4,64%
2000	14,34	152,38	10,63	115,31	184,3	0,63	1 172	6,05%
2005	16,55	176,46	10,67	115,75	184,3	0,63	1 326	7,70%
2010	18,46	197,50	10,70	116,09	184,3	0,63	1 500	9,74%
2015	20,09	215,36	10,72	116,36	184,3	0,63	1 698	12,31%
2020	21,43	230,14	10,74	116,55	184,3	0,63	1 921	15,51%
2025	22,52	242,17	10,75	116,72	184,3	0,63	2 173	19,35%
2030	23,39	251,80	10,77	116,84	184,3	0,63	2 459	23,91%

Nota: (a) Cifras proyectadas a partir de 1991 (valores en pesos de 1991).

Fuentes: 1980-1990: Memorias Estadísticas; tasa de inflación y PIB, CIEMEX-WEFA, *Perspectivas económicas de México*, cifras históricas, mayo de 1985 y julio de 91.

1991: Valuación Actuarial al 31-XII-90; tasa de inflación y PIB, CIEMEX WEFA, *Perspectivas económicas de México*, proyección básica, julio de 1991.

1995: Valuación Actuarial al 31-XII-90; PIB, CIEMEX-WEFA, *Perspectivas económicas de México*, proyección básica, julio de 1991.

1995-2030: Valuación Actuarial al 31-XII-90; 2,5% de crecimiento anual en promedio del PIB, conservándose la relación precios-salarios de 1991.

III. MECANISMOS COMPLEMENTARIOS DE LOS REGIMENES DE PENSIONES

A la fecha, existen en el país las siguientes modalidades:

- Planes complementarios de pensiones y jubilaciones.
- Fondos individuales de retiro.
- Mutualidades de seguros de vida, invalidez, incapacidad y retiro.

Su reglamentación se encuentra contemplada en la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Impuesto sobre la Renta y su reglamento correspondiente y la Ley General de Instituciones de Seguros y Mutualidades [38].

1. Planes complementarios de pensiones y jubilaciones

Se otorgan a los trabajadores y en algunos casos a su familia, ya sea como protección adicional a la otorgada por la seguridad social, o bien cuando las personas no se encuentran amparadas por ésta. Presentan un buen número de diferencias en cuanto a los requisitos de edad y antigüedad para su otorgamiento, así como en relación con el monto del beneficio que ofrecen.

El plan de beneficios mínimos es aquel cuyas prestaciones equivalen actuarialmente al monto de la indemnización legal (3 meses y 20 días por cada año de servicio) que le correspondería al trabajador en caso de ser despedido. Mientras que el plan de beneficios máximos es aquel cuya pensión es equivalente al 100% de su último salario, sujeta a incrementos periódicos, simultáneamente y en la misma proporción que los concedidos a los trabajadores activos.

En adición al beneficio de tipo social que aportan, estos planes suelen ser atractivos por las ventajas de tipo fiscal que se conceden a las empresas y organismos en caso de su implantación. Asimismo, los trabajadores gozan de una exención de impuestos sobre la pensión hasta nueve veces el salario mínimo general.

Cuadro 17
PLANES COMPLEMENTARIOS DE PENSIONES Y JUBILACIONES

Número de planes de jubilaciones y pensiones:	
Respaldados con fondos en fideicomiso	1 160
Reservas registradas en libros	700
Total	1 860
Población amparada:	
Respaldados con fondo en fideicomiso	905 941
Reservas registradas en libro	1 227 464
Total	2 133 405
Jubilaciones en curso de pago	198 800
Monto de fondos en fideicomiso (MM\$)	1 380

Fuente: IEPES, PRI Comisión de Pensiones y Jubilaciones, (1988).

2. Fondos de retiro de los particulares

En su Artículo 165, la Ley de Impuesto sobre la Renta concede estímulos fiscales a los contribuyentes para el establecimiento de cuentas especiales de ahorro, celebración de contratos de seguro que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro, y compra de acciones de sociedades de inversión. Sin embargo, por carecer de las disposiciones de carácter general señaladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, han resultado hasta hoy inoperantes.

Resulta pues indispensable adicionar nuevos mecanismos de ahorro a largo plazo, conceder mayores facilidades fiscales cuando éstos tengan como propósito la jubilación o el retiro, y proceder a su reglamentación correspondiente.

3. Mutualidades

La cobertura ofrecida al sector campesino por el sistema de seguridad social se ha visto limitada a las áreas de riesgo, por lo que dicho sector se ha visto en la necesidad de recurrir a otras formas de protección. En este sentido, destaca la implantación del seguro de vida y supervivencia campesino, que protege contra los riesgos de muerte, supervivencia, invalidez total permanente y pérdida de miembros por accidentes del trabajo.

El Fondo de Protección Mutua Campesina, a través del Fideicomiso Vida y Supervivencia, es el organismo formal encargado de operar el esquema de protección.

4. Medidas

Entre las diversas medidas que podrían tomarse para promocionar de manera adecuada el desarrollo de los mecanismos complementarios señalados, se proponen las siguientes:

- Adecuar los estímulos fiscales para impulsar el establecimiento de los planes de pensiones complementarios en las empresas paraestatales, en el sector privado y en el sector social.
- Establecer nuevos instrumentos que permitan la creación de fondos de retiro de los trabajadores, a través del sistema financiero nacional.
- Otorgar mayores estímulos fiscales a los trabajadores para el establecimiento de fondos de retiro, fijando requisitos de edad y plazos para la disposición de las aportaciones.
- Estimular la creación de mutualidades para grupos sociales que no hayan sido cubiertos por los seguros sociales, con el objeto de ofrecerles protección durante la vejez frente a los riesgos vitales.
- Fomentar el uso de instrumentos del sistema financiero nacional para garantizar el adecuado financiamiento de los mecanismos complementarios ya existentes y de los futuros.
- Adaptar la Ley del Impuesto sobre la Renta y su reglamento correspondiente a las modificaciones que se proponen, con el objeto de hacer más atractivos desde el punto de vista fiscal y financiero los planes complementarios de pensiones y los fondos de retiro de particulares.
- Otorgar a grupos sociales organizados facilidades para el establecimiento de mutualidades de seguros de vida, invalidez, incapacidad y retiro.
- Establecer programas de difusión sobre las ventajas fiscales y financieras derivadas de la utilización de los instrumentos del sistema financiero nacional, para el financiamiento de los mecanismos complementarios.

- Simplificar y agilizar los trámites requeridos para el uso de los instrumentos del sistema financiero nacional en el financiamiento de los mecanismos complementarios.

IV. PERSPECTIVAS

Al analizar con objetividad las perspectivas del Sistema Mexicano de Seguridad Social, es difícil obviar la discusión que viene produciéndose desde principios de siglo. Como ejemplo, se puede mencionar el Congreso de Actuarios realizado en Viena (1906), sobre la conveniencia o inconveniencia de usar un determinado sistema de financiamiento para lograr el necesario equilibrio en las instituciones de seguridad social [1, pp. 89-104, 7, 24, 19 y 46].

La aplicación de los diversos sistemas no ha logrado responder adecuadamente a la finalidad de conservar el equilibrio financiero, sin necesidad de hacer ajustes posteriores a su adopción. De esto se desprende que el problema no depende del régimen financiero utilizado sino de factores que, independientemente del mismo, inciden en forma negativa. Entre otros, cabe mencionar el aumento de la expectativa de vida de los pensionados y mejoras en los beneficios y/o reducción de las exigencias para obtenerlos.

Estos factores también pueden afectar el costo de un sistema de capitalización individual. Al reducirse el monto de la pensión, producto del aumento de las expectativas de vida, se generaría una presión por incrementar los aportes que, de no ser atendida, desembocaría en un problema social de consecuencias impredecibles. En este punto, es conveniente detenerse a meditar sobre la conveniencia de utilizar como instrumento de política económica un ente que por antonomasia es de política social [3].

1. Aumento en las expectativas de vida

Este incremento proseguirá, aunque en menor escala, encareciendo de manera notable el costo de las pensiones, a menos que se establezcan los mecanismos de indización que permitan elevar de modo gradual la edad de retiro.

En el caso de México, se estima que la esperanza de vida al nacer para ambos sexos se incrementará de 69,9 años en 1990 a 80,6 en 2030, lo que representa un 15,3% de incremento. A los 65 años, aumentará de 17,4 en 1990 a 21,4 en 2030 (23,4%).

Ante esta perspectiva, se hace necesario retomar el espíritu original de las pensiones. Partiendo de una carencia económica asegurable, la pensión de vejez no era más que un caso particular de invalidez senil, que de ninguna manera contemplaba otorgar beneficios sólo con base en el número de años trabajados. Lo anterior podría producir una clara dicotomía entre los intereses sociales y los privados.

2. Mejoras de los beneficios y/o reducción de los requisitos

Al delimitarse con claridad los campos social y privado en lo que a beneficios por pensiones se refiere, en la mayoría de los casos debe hacerse patente que cualquier incremento de los beneficios y/o reducción de los requisitos obedecería a un interés particular. Esto llevaría necesariamente a un sistema mixto: colectivo y solidario por un lado, privado e individual por el otro. Las estimaciones actuariales de los costos tendrían como base, en el primer caso, los sistemas de financiamiento propios para emplearse en grupo abierto, y en el segundo, los de grupo cerrado. Los riesgos colectivos en general deben tener como aval a la sociedad en su conjunto, a diferencia de los riesgos individuales, por los cuales tendrán que responder las instituciones de ahorro y las aseguradoras privadas [30, 41, 42 y 43].

Se propone pues establecer una comisión técnica permanente al más alto nivel que estudie alternativas de solución viables en el contexto político, económico, jurídico y social, en el cual se aplicarán en caso de ser aprobadas; y evaluar la posibilidad de efectuar ajustes a tiempo. Para ello debe conformarse un equipo interinstitucional e interdisciplinario, que contemple las posibles soluciones desde los más diversos enfoques. De esta forma podrán evaluarse con mayor precisión –al menos en el terreno teórico– las diversas situaciones que podrían presentarse, producto de la adopción de ciertas medidas, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo [6 y 23].

Paralelamente, podrían generarse medidas de legislación adecuada que no limiten y sí coadyuven en su momento al establecimiento de las que se consideren definitivas. En este punto, podría ser recomendable la introducción de sistemas de ahorro obligatorio mediante la apertura de cuentas individuales. Si estos fondos se encauzan de manera conveniente para cubrir las necesidades de ahorro interno, permitirían una más rápida expansión del aparato productivo [5].

Si bien las recomendaciones son un tanto generales, también son realistas, sobre todo tomando en cuenta que aún hay tiempo para no tener que incurrir en precipitaciones, [26 y 28] y que es lógico e imprescindible modificar las condiciones de otorgamiento de los beneficios. El gradualismo en las acciones siempre será aconsejable, ya que es difícil una aproximación adecuada al tipo de sociedad que nos depara el futuro, y mucho menos a las necesidades que deberán cubrirse en el campo de la seguridad social.

BIBLIOGRAFIA

1. Arellano, José Pablo (1985), *Políticas Sociales y Desarrollo, Chile 1924-1984*, CIEPLAN, Santiago de Chile.
2. Banco de México (1991) *Informe anual 1990*, Dirección de Investigación Económica. México, D.F.
3. Castro Gutiérrez, Alvaro (1988), "Aspectos financieros de los regímenes de pensiones en América Latina", IV Conferencia Regional Americana de la AISS, Buenos Aires.
4. Centro de Estudios Públicos (1988), "Sistema privado de pensiones en Chile", en Sergio Baeza y Rodrigo Manubens, Santiago de Chile, pp. 339-349.
5. CIEMEX-WEFA (1991), "Perspectivas económicas de México", julio de 1991, vol. XXIII, Nº 2, pp. 81-129.
6. Churchman, C. West (1974), "El enfoque de sistemas", Diana, México, D.F.
7. Drucker, Peter F. (1983), *El Cambiante mundo del Directivo*, Grijalbo, S.A., Barcelona, p. 100.

8. Frenk Mora, Julio (1988), "Morbimortalidad, sistema de salud y Estado, en Mario Bronfman y José Gómez de León, El Colegio de México, México D.F.
9. Gómez de León Cruces, José y V. Partida Bush (1991), *Algunos aspectos de los beneficios de un sistema de pensiones mediante capitalización individual*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F.
10. Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS (1961), *Balance Actuarial*, Subdirección General Técnica, México, D.F.
11. ——— (1989), *Informe Financiero y Actuarial, al 31-XII-88*, Subdirección General de Finanzas, México, D.F.
12. ——— (1990), *Informe Financiero y Actuarial, al 31-XII-89*, Subdirección General de Finanzas, México, D.F.
13. ——— (1991), *Informe Financiero y Actuarial, al 31-XII-90*, Subdirección General de Finanzas, México, D.F.
14. ——— (1943). *Ley del Seguro Social*, Publicaciones del IMSS. México, D.F.
15. ——— (1973), *Ley del Seguro Social*, Publicaciones del IMSS, México, D.F.
16. ——— (1989), *Ley del Seguro Social*, Publicaciones del IMSS, México, D.F.
17. ——— (1989), *Decreto*, Reforma publicada en el "Diario Oficial de la Federación", el día 4 de enero de 1989, México, D.F.
18. ——— (1990), *Decreto*, Reforma publicada en el "Diario Oficial de la Federación", el día 27 de diciembre de 1990, México, D.F.
19. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1990), *Anuario Estadístico 1989*, Subdirección General de Finanzas, México, D.F.
20. ——— (1990), *Ley 1990*, Subdirección General Jurídica, México, D.F.
21. ——— (1990), *Evolución histórico-jurídica*, Subdirección General Jurídica, México, D.F.
22. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (1991), *Agenda Estadística 1990*, INEGI, México, D.F.
23. Kaiser, Ernest (1965), *Ecuaciones Funcionales de las Matemáticas Sociales*, Oficina Federal de Seguros Sociales, Berna, Suiza.
24. ——— (1961), "Informe sobre los sistemas financieros del seguro de vejez bajo la influencia de la evolución económica", en *Revista Inter-*

- nacional de Actuario y Estadística de la Seguridad Social*, N° 7, AISS, Ginebra, Suiza.
25. Madrigal Patiño, Emilio (1988), "Semblanza financiera del Instituto Mexicano del Seguro Social", *Ejecutivos de Finanzas*, año XVII, N° 10, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, D.F.
 26. Mc Greevey, William (1990), *Social security in Latin America. Issues and options for the World Bank*, Informe del Banco Mundial, N° IDP-082, octubre, Washington, D.C..
 27. Mesa-Lago, Carmelo (1989), *Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina y el Caribe: Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000*, Banco Mundial, Washington, D.C.
 28. ——— (1985), *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 43, Santiago de Chile.
 29. Myers, Robert J. (1962), "Análisis actuarial de pensiones bajo condiciones inflacionarias", en *Seguridad Social*, año XI, N° 16, época III, Secretaría General de la CISS, México, D.F.
 30. Oficina Internacional del Trabajo (1984), *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*, OIT, Ginebra, Suiza.
 31. ——— (1988), *El costo de la seguridad social. Duodécima encuesta internacional, 1981-1983*, OIT, Ginebra, Suiza.
 32. Paganini, Mario, R. Lo Vuolo, G. Munne (1990), *La seguridad social y las políticas privatizadoras*, II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, Montevideo, Uruguay.
 33. Redecillas, Antonio (1982), *Análisis de las experiencias sobre nuevas formas de financiación de la seguridad social en la región iberoamericana*, II Conferencia Regional Americana de la AISS, Caracas, Venezuela.
 34. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1942), *Anteproyecto de Ley del Seguro Social*, Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F.
 35. Socimer Internacional Bank (1990), *Proyecto del sistema de retiro*, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, A.C., México, D.F.
 36. Soto Pérez, Carlos Jorge (1991), "Pensiones, diagnóstico y medida del impacto financiero", en *Seguridad Social*, N° 174, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Secretaría General, México, D.F.
 37. ——— (1991), *Instituto Mexicano del Seguro Social, medidas tendientes a mantener y mejorar las prestaciones de largo plazo. Análisis de la evo-*

- lución actual, AISS, Grupo de Trabajo Regional Americano sobre Pensiones, sexta reunión, Montevideo, Uruguay.
38. ——— (1989), *Mecanismos complementarios de los regímenes de pensiones establecidos en los seguros sociales mexicanos*, AISS, Grupo de Trabajo Regional Americano sobre Pensiones, quinta reunión, Guatemala.
 39. ——— (1989), *Impacto de la crisis económica en las instituciones de seguridad social*, Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, XVCISS/CAAF/CR89/4, México, D.F.
 40. ——— (1989), "Pensiones: 1944-2025", en *Cuestión Social*, N° 15, verano-otoño, Coordinación General de Comunicación Social del IMSS, México, D.F.
 41. Thullen, Peter (1982), *Die Mathematik der sozialen Renten versicherung unter dynamischen Bedingungen (Einführung mit Anwendungen in der Praxis)*, Verlag Versicherungswirtschaft E.V., Karlsruhe, pp. 73-74.
 42. ——— (1982), "El financiamiento de regímenes obligatorios de pensiones bajo condiciones dinámicas y las nuevas matemáticas actuariales", en *Seguridad Social*, año XXXI, N°s. 135-136, época V, Secretaría General de la CISS, México, D.F.
 43. ——— (1974), *Techniques actuarielles de la sécurité sociale*, Organización Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Suiza.
 44. U.S. Department of Health and Human Services (1988), *Social security programs throughout the world-1987*, SSA Publication, N° 13-11805, Washington, D.C.
 45. Valdés Olmedo, Cuauhtémoc (1991), "Bonanza, crisis, ...¿recuperación?, en *Financiamiento de la salud: 1970-1990, una prospectiva hacia el año 2000*, FUNSALUD, México, D.F.
 46. Velarde Beristain, Alfonso (1949), "IV Conferencia sustentada por el Sr. Prof. Emil Schoenbaum el 6 de octubre de 1949", Notas, IMSS, México, D.F.

APENDICE 1

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA: SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Artículo Primero.- Se reforman los artículos 35 fracción I, 36, 37 fracción I, 40, 71 fracción II, 75, 76, 92 fracciones II, IV, VII y IX, 112, 114, 115, párrafo segundo, 153, 168, 172, 173, 191 y 279, para quedar como sigue:

Artículo 35.-

- I. El bimestre natural será el período de pago de cuotas, sin perjuicio de los enteros provisionales a que se refiere el segundo párrafo del artículo 45 de esta Ley.

Artículo 36.- Para determinar el salario diario base de cotización se estará a lo siguiente:

- I. Cuando además de los elementos fijos del salario el trabajador percibirá regularmente otras retribuciones periódicas de cuantía previamente conocida, éstas se sumarán a dichos elementos fijos:
- II. Si por la naturaleza del trabajo, el salario se integra con elementos variables que no puedan ser previamente conocidos, se sumarán los ingresos totales percibidos durante el bimestre inmediato anterior y se dividirán entre el número de días de salario devengado. Si se trata de un trabajador de nuevo ingreso, se tomará el salario probable que le corresponda en dicho período; y
- III. En los casos en que el salario de un trabajador se integre con elementos fijos y variables, se considerará de carácter mixto, por lo que para los efectos de cotización, se sumará a los elementos fijos el promedio obtenido de los variables en términos de los que se establece en la fracción anterior.

Artículo 37.-

- I. Si las ausencias del trabajador son por períodos menores de quince días consecutivos o interrumpidos, se cotizará y pagará por dichos períodos únicamente en el seguro de enfermedades y maternidad. En estos casos los patrones deberán presentar la aclaración correspondiente, indicando que se trata de cuotas emitidas por ausentismo y comprobarán la falta de pago de salarios respectivos, mediante la exhibición de las listas de raya o de las nóminas correspondientes. Para este efecto el número de días de cada bimestre se obtendrá restando del total de días que contenga el período de cuotas de que se trate, el número de ausencias sin pago de salario correspondiente al mismo período. Si las ausencias del trabajador son por períodos de quince días consecutivos o mayores, el patrón quedará liberado del pago de las cuotas obrero patronales, siempre y cuando proceda en los términos del artículo 43.

Artículo 40.- Cuando encontrándose el asegurado al servicio de un mismo patrón se modifique el salario estipulado, se estará a lo siguiente:

- I. En los casos previstos en la fracción I del artículo 36, el patrón estará obligado a presentar los avisos de modificación del salario diario base de cotización dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles.
- II. En los casos previstos en la fracción II del artículo 36, los patrones estarán obligados a comunicar al Instituto dentro de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, las modificaciones del salario promedio obtenido en el bimestre anterior.
- III. En los casos previstos en la fracción III del artículo 36, si se modifican los elementos fijos del salario, el patrón deberá presentar el aviso de modificación dentro de los cinco días hábiles siguientes de la fecha en que cambie el salario. Si al concluir el bimestre respectivo hubo modificación de los elementos variables que se integran al salario, el patrón presentará al Instituto el aviso de modificación dentro del primer mes del siguiente bimestre. El salario diario se determinará, dividiendo el importe total de los ingresos variables obtenidos en el bimestre anterior entre el número de días de salario devengado y sumando su resultado a los elementos fijos del salario diario.

En todos los casos previstos en este artículo, si la modificación se origina por revisión del Contrato Colectivo, se comunicará al Instituto dentro de los treinta y cinco días siguientes a su otorgamiento.

Artículo 71.-

- II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de las que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al viudo que estando totalmente incapacitado hubiera dependido económicamente de la asegurada. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del ramo de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Artículo 75.- Lá cuantía de las pensiones por incapacidad permanente será revisada cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose con el mismo porcentual que corresponda al salario mínimo general del Distrito Federal.

Artículo 76.- Las pensiones de viudez, orfandad y ascendientes del asegurado por riesgos de trabajo, serán revisadas e incrementadas en la proporción que corresponda, en términos de lo dispuesto en el Artículo anterior.

Artículo 92.-

- II. El pensionado por:
 - a) Incapacidad permanente;
 - b) Invalidez, cesantía en edad avanzada; y
 - c) Viudez, orfandad o ascendencia.

- III. La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad. O con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a la protección. Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o, a falta de éste el concubino si reúne los requisitos del párrafo anterior.
- IV. La esposa del pensionado en los términos de los incisos a) y b) de la Fracción II, a falta de esposa, la concubina si se reúnen los requisitos de la Fracción III; Del mismo derecho gozará el esposo de la pensionada o, a falta de éste el concubino si reúne los requisitos de la Fracción III;
- VII. Los hijos mayores de dieciséis años de los pensionados por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, que se encuentran disfrutando de asignaciones familiares, así como los de los pensionados por incapacidad permanente, en los mismos casos y condiciones establecidas en el Artículo 150;
- IX. El padre y la madre del pensionado en los términos de los incisos a) y b) de la Fracción II, si reúnen el requisito de convivencia señalado en la Fracción VIII.

Artículo 112.- Cuando fallezca un pensionado o un asegurado que tenga reconocidas cuando menos doce cotizaciones semanales en los nueve meses anteriores al fallecimiento, el Instituto pagará a la persona preferentemente familiar del asegurado o del pensionado, que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos del funeral, una ayuda por este concepto, consistente en dos meses del Salario Mínimo General que rija en el Distrito Federal en la fecha del fallecimiento.

Artículo 114.- A los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir para el seguro de enfermedades y maternidad, las cuotas del 8,40% y 3,00% sobre el salario diario base de cotización, respectivamente.
Los ingresos por concepto de pensiones quedan exentos del pago de cuotas.

Artículo 115.- La aportación del Estado será cubierta en pagos mensuales iguales, equivalentes a la doceava parte de la estimación que presente el Instituto para el año siguiente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el mes de julio de cada ejercicio, mensualidades que se incrementarán en el mismo por ciento en que se incrementen los Salarios Mínimos para el Distrito Federal, a partir del mes siguiente a aquel en que éstos ocurran, formulándose el ajuste definitivo en el mes de enero del año siguiente.

Artículo 153.- La pensión de viudez será igual al noventa por ciento de la pensión de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada, que el pensionado fallecido disfrutaba; o de la que hubiere correspondido al asegurado en el caso de invalidez.

Artículo 168.- La suma de la pensión de invalidez, de vejez o cesantía en edad avanzada, más las asignaciones familiares y ayudas asistenciales que en su caso correspondan, no podrá ser inferior al setenta por ciento del Salario Mínimo General que rija para el Distrito Federal.

El monto determinado conforme al párrafo anterior, servirá de base para calcular las pensiones que se deriven de la muerte tanto del pensionado, como del asegurado, al igual que para fijar la cuantía de aguinaldo anual.

En todo caso, el monto del aguinaldo a que se refiere el párrafo anterior no será inferior a treinta días.

La cuantía mínima de las pensiones derivadas de incorporaciones generadas por decreto del Ejecutivo Federal o convenios celebrados por el Instituto en los términos de esta Ley, que contengan modalidades de aseguramiento en el ramo de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se sujetará a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 172.

Artículo 172.- La cuantía de las pensiones por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada serán revisada cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose con el mismo aumento porcentual que corresponda al Salario Mínimo General del Distrito Federal.

Los aumentos que correspondan a las pensiones derivadas de incorporaciones generadas por decreto del Ejecutivo Federal o convenios celebrados por el Instituto en los términos de esta Ley que contengan modalidades de aseguramiento en el ramo de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, serán determinados por el Consejo Técnico, para tal efecto, se tomará en cuenta los incrementos al Salario Mínimo y la capacidad económica del Instituto y se apoyará en sus estudios técnicos y actuariales, en cada ocasión, el acuerdo relativo establecerá la cuantía mínima de dichas pensiones.

Artículo 173.- Las pensiones otorgadas a la muerte del asegurado o pensionado por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada a sus beneficiarios, serán revisadas e incrementadas en la proporción que corresponda en los términos de lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 191.- El monto de la prima para este ramo del Seguro Social será del uno por ciento sobre el salario base de cotización.

Artículo 279.- El derecho de los asegurados o sus beneficiarios para reclamar el pago de las prestaciones en dinero, prescribe de acuerdo con las siguientes reglas.

I. En un año:

- a) Cualquier mensualidad de una pensión, asignación familiar o ayuda asistencial, así como el aguinaldo.
- b) Los subsidios por incapacidad para el trabajo por enfermedad no profesional y maternidad.
- c) La ayuda para gastos de funeral; y
- d) Los finiquitos que establece la Ley.

II. En seis meses, la ayuda para gastos de matrimonio, contados a partir de la fecha de celebración de éste.

Los subsidios de incapacidad para trabajar derivada de un riesgo de trabajo, prescriben

en dos años a partir del día en que se hubiere generado el derecho a su percepción.

Artículo Segundo.- Se adiciona un nuevo artículo 25 para quedar como sigue:

Artículo 25.- Las semanas reconocidas para el otorgamiento de las prestaciones a que se refiere este título, se obtendrán dividiendo entre siete los días de cotización acumulados, hecha esta división, si existiera un sobrante de días mayor a tres, éste se considerará como otra semana completa, no tomándose en cuenta el exceso si el número de días fuera de tres o menor.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación, en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- En términos del penúltimo párrafo de los considerandos, se obliga al Instituto a que: la diferencia que resulta del pago de pensiones, asignaciones familiares y ayudas asistenciales a que se refiere la Ley, y lo recaudado por el Instituto con el aumento de 3,00% a las cuotas obrero patronales autorizadas en el presente Decreto, se invierta en valores de fácil realización para la constitución de las reservas técnicas para el pago de pensiones.

Artículo Tercero.- Se dejan sin efecto las disposiciones que contravengan lo establecido en estas reformas.

APENDICE 2

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:
SE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY
DEL SEGURO SOCIAL

Artículo Primero.- Se reforman, adicionan y derogan los artículos 78, 79, 87, 167, 168, 169, 177, 262, 263, 264, 265 y 266 para quedar como sigue:

Artículo 78.- Las cuotas que por el seguro de riesgos de trabajo deban pagar los patrones, se determinarán en relación con la cuantía del salario base de cotización, y con los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate, en los términos que establezca el reglamento relativo.

Artículo 79.- Para los efectos de la fijación de las primas a cubrir por el seguro de riesgos de trabajo, las empresas serán clasificadas y agrupadas de acuerdo con su actividad, en clases, cuyos grados de riesgo se señalan para cada una de las clases que a continuación también se relacionan:

Grado de riesgo		Producto de los índices de frecuencia y gravedad por un millón	Primas en porcentajes sobre el salario base de cotización		
			Inferiores al medio	Grado medio	Superiores al medio
Clase I	1	454	0,0875		
	2	770	0,1750		
	3	1 086		0,2625	
	4	1 368			0,3500
	5	1 757			0,4375
Clase II	4	1 368	0,3500		
	5	1 757	0,4375		
	6	2 146	0,5250		
	7	2 535	0,6125		
	8	2 924	0,7000		
	9	3 302		0,7875	
	10	3 667			0,8750
	11	4 032			0,9625
	12	4 397			1,0500
	13	4 762			1,1375
14	5 127			1,2250	

Grado de riesgo	Producto de los índices de frecuencia y gravedad por un millón	Primas en porcentajes sobre el salario base de cotización			
		Inferiores al medio	Grado medio	Superiores al medio	
Clase III	11	4 032	0,9625		
	12	4 397	1,0500		
	13	4 762	1,1375		
	14	5 127	1,2250		
	15	5 676	1,3125		
	16	6 073	1,4000		
	17	6 470	1,4875		
	18	6 867	1,5750		
	19	7 264	1,6625		
	20	7 661	1,7500		
	21	8 058	1,8375		
	22	8 455	1,9250		
	23	8 852	2,0125		
	24	9 226		2,100	
	25	9 583			2,1875
	26	9 940			2,2750
	27	10 297			2,3625
	28	10 654			2,4500
	29	11 011			2,5375
	30	11 368			2,6250
	31	11 725			2,7125
	32	12 082			2,8000
	33	12 439			2,8875
34	12 796			2,9750	
35	13 153			3,0625	
36	13 510			3,1500	
37	13 867			3,2375	
Clase IV	30	11 368	2,6250		
	31	11 725	2,7125		
	32	12 082	2,8000		
	33	12 439	2,8875		
	34	12 796	2,9750		
	35	13 153	3,0625		
	36	13 510	3,1500		
	37	13 867	3,2375		
	38	14 204	3,3250		
	39	14 540	3,4125		
	40	14 876	3,5000		

Grado de riesgo		Producto de los índices de frecuencia y gravedad por un millón	Primas en porcentajes sobre el salario base de cotización		
			Inferiores al medio	Grado medio	Superiores al medio
Clase IV	41	15 212	3,5875		
	42	15 548	3,6750		
	43	15 884	3,7625		
	44	16 220	3,8500		
	45	16 552		3,9375	
	46	16 940			4,0250
	47	17 328			4,1125
	48	17 716			4,2000
	49	18 104			4,2875
	50	18 207			4,3750
	51	18 565			4,4625
	52	18 923			4,5500
	53	19 281			4,6375
	54	19 639			4,7250
	55	19 997			4,8125
	56	20 355			4,9000
	57	20 713			4,9875
	58	21 071			5,0750
	59	21 429			5,1625
60	21 787			5,2500	
Clase V	50	18 207	4,3750		
	51	18 565	4,4625		
	52	18 923	4,5500		
	53	19 281	4,6375		
	54	19 639	4,7250		
	55	19 997	4,8125		
	56	20 355	4,9000		
	57	20 713	4,9875		
	58	21 071	5,0750		
	59	21 429	5,1625		
	60	21 787	5,2500		
	61	22 145	5,3375		
	62	22 503	5,4250		
	63	22 861	5,5125		
	64	23 219	5,6000		
	65	23 577	5,6875		
	66	23 935	5,7750		
67	24 293	5,8625			

Grado de riesgo	Producto de los índices de frecuencia y gravedad por un millón	Primas en porcentajes sobre el salario base de cotización		
		Inferiores al medio	Grado medio	Superiores al medio
Clase V	68	24 651	5,9500	
	69	25 009	6,0375	
	70	25 367	6,1250	
	71	25 725	6,2125	
	72	26 083	6,3000	
	73	26 441	6,3875	
	74	26 799	6,4750	
	75	26 810		6,5625
	76	26 870		6,6500
	77	27 278		6,7375
	78	27 686		6,8250
	79	28 094		6,9125
	80	28 502		7,0000
	81	28 910		7,0875
	82	29 318		7,1750
	83	29 726		7,2625
	84	30 134		7,3500
	85	30 542		7,4375
	86	30 950		7,5250
	87	31 358		7,6125
	88	31 766		7,7000
	89	32 174		7,7875
	90	32 582		7,8750
	91	32 990		7,9625
	92	33 398		8,0500
	93	33 806		8,1375
	94	34 214		8,2250
	95	34 622		8,3125
	96	35 030		8,4000
	97	35 846		8,4875
	98	35 846		8,5750
	99	36 254		8,6625
	100	36 662		8,7500

Al inscribirse por primera vez en el Instituto o al cambiar de clase por modificación en sus actividades, las empresas invariablemente serán colocadas en el grado medio de la clase que les corresponda y con apego a dicho grado pagarán la prima del seguro de riesgos del trabajo.

Artículo 87.- Derogado.

Artículo 167.- Las pensiones anuales de invalidez y de vejez se compondrán de una cuantía básica y de incrementos anuales computados de acuerdo con el número de cotizaciones semanales reconocidas al asegurado con posterioridad a las primeras quinientas semanas de cotización. La cuantía básica y los incrementos serán calculados conforme a la siguiente tabla:

Grupo de salarios en veces el salario mínimo general para el D.F.	Porcentaje de los salarios	
	Cuantía básica	Incremento anual
Hasta 1	80,00	0,563
de 1,01 a 1,25	77,11	0,814
de 1,26 a 1,50	58,18	1,178
de 1,51 a 1,75	49,23	1,430
de 1,76 a 2,00	42,67	1,615
de 2,01 a 2,25	37,65	1,756
de 2,26 a 2,50	33,68	1,868
de 2,51 a 2,75	30,48	1,958
de 2,76 a 3,00	27,83	2,033
de 3,01 a 3,25	25,60	2,096
de 3,26 a 3,50	23,70	2,149
de 3,51 a 3,75	22,07	2,195
de 3,76 a 4,00	20,65	2,235
de 4,01 a 4,25	19,39	2,271
de 4,26 a 4,50	18,29	2,302
de 4,51 a 4,75	17,30	2,330
de 4,76 a 5,00	16,41	2,355
de 5,01 a 5,25	15,61	2,377
de 5,26 a 5,50	14,88	2,398
de 5,51 a 5,75	14,22	2,416
de 5,76 a 6,00	13,62	2,433
de 6,01 límite superior establecido	13,00	2,450

Para los efectos de determinar la cuantía básica anual de la pensión y sus incrementos, se considera como salario diario el promedio correspondiente a las últimas doscientos cincuenta semanas de cotización. Si el asegurado no tuviere reconocidas las doscientos cincuenta semanas señaladas se tomarán las que tuviere acreditadas, siempre que sean suficientes para el otorgamiento de una pensión por invalidez o por muerte. El salario diario que resulte se expresará en veces el Salario Mínimo General para el Distrito Federal vigente en la fecha en que el asegurado se pensione, a fin de determinar el grupo de la tabla que antecede en que el propio asegurado se encuentre. Los porcentajes para calcular la cuantía básica, así como los incrementos anuales se aplicarán al salario pro-

medio diario mencionado.

El derecho al incremento anual se adquiere por cada cincuenta y dos semanas más de cotización. Los incrementos a la cuantía básica, tratándose de fracciones del año, se calcularán en la siguiente forma:

- a) Con trece a veintiséis semanas reconocidas se tiene derecho al cincuenta por ciento del incremento anual.
- b) Con más de veintiséis semanas reconocidas se tiene derecho al cien por ciento del incremento anual.

El Instituto otorgará a los pensionados comprendidos en este capítulo, un aguinaldo anual equivalente a una mensualidad del importe de la pensión que perciban.

Artículo 168.- La pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, incluyendo las asignaciones familiares y ayudas asistenciales que en su caso correspondan no podrá ser inferior al ochenta por ciento del Salario Mínimo General que rija para el Distrito Federal.

El monto determinado conforme al párrafo anterior, servirá de base para calcular las pensiones que se deriven de la muerte tanto del pensionado, como del asegurado, al igual que para fijar la cuantía del aguinaldo anual. La cuantía mínima de las pensiones derivadas de incorporaciones generadas por decreto del Ejecutivo Federal o convenios celebrados por el Instituto en los términos de esta Ley, que contengan modalidades de aseguramiento en el ramo de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se sujetará a lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 172.

Artículo 169.- La pensión que se otorgue por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, incluyendo el importe de las asignaciones familiares y ayudas asistenciales que se concedan, no excederá del cien por ciento del salario promedio que sirvió de base para fijar la cuantía de la pensión. Este límite se elevará únicamente por derechos derivados de semanas de cotización reconocidas, cuando el monto que se obtenga por concepto de la pensión sea superior al mismo.

Las anteriores limitaciones no regirán para las pensiones con el monto mínimo establecido en el artículo 168.

Artículo 177.- A los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir, para los seguros a que se refiere este capítulo, las cuotas del 5,6 por ciento y 2 por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente.

Artículo 262.- El Instituto depositará en instituciones de crédito del país las cantidades necesarias para hacer frente a sus obligaciones inmediatas.

Artículo 263.- Los ingresos y egresos de cada uno de los ramos a que se refiere el Artículo 11 de esta Ley, se registrarán contablemente por separado de los correspondientes a los demás ramos, en la cifras consolidadas.

Los recursos citados sólo podrán utilizarse para cubrir las prestaciones y reservas que correspondan a cada uno de los respectivos ramos. En todos los casos, la diferencia del

importe de las cuotas del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y demás ingresos de dicho ramo, por un lado, y el pago de las prestaciones y demás egresos del mismo, por el otro, se aplicará a incrementar la reserva respectiva en términos de este Capítulo.

Artículo 264.- Las reservas del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, deberán invertirse en activos financieros y el producto que se obtenga de su inversión se destinará exclusivamente para cubrir las prestaciones del mencionado ramo del seguro.

Artículo 265.- Se deroga.

Artículo 266.- Las inversiones en acciones y valores emitidas por sociedades mexicanas deberán ser de las autorizadas por la Comisión Nacional de Valores para inversiones de Instituciones de crédito, de seguros y de fianzas y en ningún caso excederán del 5% del total de las reservas. Por excepción podrá invertirse en acciones de sociedades cuyo objeto tenga íntima relación con los fines del Instituto, sin sujetarse a los requisitos señalados en el párrafo anterior, caso en el cual se requerirá aprobación unánime del Consejo Técnico y que los consejeros del sector estatal tengan autorización por escrito del Presidente de la República para votar afirmativamente en el caso concreto.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor el día 1o. de enero de 1991, salvo lo señalado en los artículos siguientes:

Artículo Segundo.- Las reformas al Artículo 177 de la Ley entrarán en vigor el 1o. de Enero de 1996.

Durante los años de 1991 a 1995, a los patrones y a los trabajadores les corresponderá cubrir, para los seguros a que se refiere el Capítulo V del Título segundo de la Ley, las cuotas sobre el salario base de cotización que a continuación se indican:

Año	Porcentaje sobre el salario base de cotización	
	Patrones	Trabajadores
1991	4,90	1,75
1992	5,04	1,80
1993	5,18	1,85
1994	5,32	1,90
1995	5,46	1,95

La cuantía de la contribución del Estado para los referidos seguros será igual al resultado de aplicar el porcentaje indicado en el artículo 178 de la Ley, al total de las cuotas patronales determinadas conforme al presente artículo.

Artículo Tercero.- La Asamblea General del Instituto podrá determinar qué parte de la reserva correspondiente al ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, que se constituya a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, pueda invertirse en activos distintos a los señalados en el artículo 264, conforme a las bases siguientes:

- I. Las inversiones en activos distintos a los señalados en el Artículo 264, en ningún caso podrán ser superiores al 50 % del total de la propia reserva.
- II. La Asamblea General del Instituto determinará anualmente la reducción en el porcentaje que pueda estar invertido en activos no financieros.
- III. En todo caso, a más tardar dentro de los diez años contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la reserva deberá estar totalmente invertida en términos del Artículo 264.

Artículo Cuarto.- El Instituto deberá adecuar en un plazo que no exceda de diez años a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Inversión de su reserva acumulada al 31 de diciembre de 1990, correspondiente al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, al régimen previsto en el Artículo 264. Al efecto, la Asamblea General del Instituto, a propuesta del Director General, determinará cada año el programa de ajuste relativo para dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo inmediato anterior.

Artículo Quinto.- A los asegurados que a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto, ya hubiesen computado los tiempos de espera requeridos por la Ley para el otorgamiento de las prestaciones en ella previstas, sólo se les aplicará la nueva tabla contenida en el Artículo 167 reformado en caso de que ésta resultare más favorable para ellos.

APENDICE 3

Cuadro 18
ASEGURADOS Y PENSIONADOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
 (Miles de personas)

Año	A S E G U R A D O S					P E N S I O N A D O S						
	Total	Permanentes (a)		Eventuales		Total (b), (c)	Vejez y cesantía	Invalidez	Incap. permanente (b)	Viudez	Orfandad	Ascendencia
		Urbano	Rural	Urbano	Rural							
1970	3 121	2 476	156	299	190	196	40	25	25	51	72	5
1971	3 233	2 559	172	306	196	209	46	28	29	54	71	5
1972	3 581	2 765	248	373	195	226	47	25	32	63	80	6
1973	3 901	3 011	262	429	199	274	54	27	25	67	87	6
1974	4 020	3 102	259	468	191	277	65	31	26	74	98	7
1975	4 306	3 324	319	472	191	304	77	34	21	82	106	8
1976	4 338	3 441	315	413	169	343	86	37	24	89	120	8
1977	4 554	3 538	331	484	201	380	97	42	25	97	132	9
1978	5 157	3 845	359	753	200	418	106	47	28	105	147	10
1979	5 500	4 318	345	627	210	460	117	54	4	117	157	11
1980	6 369	4 818	348	989	214	487	126	62	5	125	157	12
1981	7 112	5 387	438	1 078	209	530	137	68	5	136	171	13
1982	7 037	5 349	445	1 059	184	589	155	82	7	153	178	14
1983	7 059	5 507	428	924	200	631	173	101	8	168	166	15
1984	7 630	5 996	432	998	204	757	192	117	72	185	175	16

Cuadro 18 (Continuación)

Año	ASEGURADOS					PENSIONADOS						
	Total	Permanentes (a)		Eventuales		Total (b), (c)	Vejez y cesantía	Invalidez	Incap. permanente (b)	Viu-dez	Orfan-dad	Ascen-dencia
		Urbano	Rural	Urbano	Rural							
1985	8 132	6 277	423	1 224	208	838	208	132	80	200	201	17
1986	7 986	6 464	420	890	212	899	227	150	89	216	198	19
1987	8 757	6 913	442	1 195	207	964	248	170	99	233	194	20
1988	8 917	7 376	389	957	195	1 063	274	189	110	257	211	22
1989	9 926	8 426	375	909	216	1 129	290	201	117	273	224	24
1990 (d)	10 764	9 149	380	1 036	199	1 174	328	247	133	286	158	22

Notas: (a) A partir de 1989 se incluye estudiantes del seguro facultativo.

(b) De 1970 a 1983 no se incluye a pensionados con incapacidad permanente parcial, valuada en menos del 50%.

Desde 1984 se incorporan esos pensionados y sus beneficiarios.

(c) De 1970 a 1978 se refiere a las pensiones en curso de pago, por lo cual la suma de los diferentes tipos de pensiones no es igual al total.

(d) Cifras estimadas.

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS.

Cuadro 19
POBLACION DERECHOHABIENTE DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
 (Miles de personas)

Año	A S E G U R A D O S						Población cubierta		Municipios con servicios (d)	
	Total de derechohábientes (a)	Total	Regimen obligatorio	Cont. voluntaria en el regimen obligatorio	Regimen voluntario (b)	Familiares de asegurados	Pensionados y familiares (c)	Ambito urbano		Ambito rural
1970	9 773	3 121	3 105	16		6 376	276	8 737	1 036	533
1971	10 430	3 233	3 214	19		6 896	301	9 242	1 188	536
1972	11 592	3 581	3 558	23		7 696	315	10 136	1 456	600
1973	13 877	3 901	3 866	35		9 616	360	12 352	1 525	636
1974	14 306	4 020	3 988	32		9 909	377	12 803	1 503	665
1975	16 338	4 306	4 271	35		11 602	430	14 619	1 719	689
1976	16 552	4 338	4 299	39		11 719	495	14 900	1 652	782
1977	17 378	4 554	4 508	46		12 264	560	15 609	1 769	800
1978	19 789	5 157	5 102	54	1	14 007	625	17 889	1 900	816
1979	20 988	5 500	5 401	62	37	14 793	695	19 126	1 862	829
1980	24 125	6 369	6 205	68	96	17 019	737	22 242	1 883	1 234
1981	26 916	7 112	6 887	76	149	18 997	807	24 677	2 239	1 367
1982	26 885	7 037	6 809	89	139	18 941	907	24 663	2 222	1 370
1983	26 977	7 059	6 794	101	164	18 937	981	24 786	2 191	1 419
1984	29 388	7 630	7 334	115	181	20 484	1 274	27 175	2 213	1 425

Cuadro 19 (Continuación)

Año	A S E G U R A D O S									
	Total de derecho- bientes (a)	Total	Regimen obliga- torio	Cont. volun- taria en el regimen obligatorio	Regimen volun- tario (b)	Familiares de ase- gurados	Pensio- nados y familiares (c)	Población cubierta Ambito urbano Ambito rural		Municipios con servicios (d)
1985	31 529	8 132	7 846	133	153	21 964	1 433	29 341	2 188	1 426
1986	31 062	7 986	7 677	139	170	21 530	1 546	28 870	2 192	1 428
1987	34 336	8 757	8 391	149	217	23 915	1 664	32 068	2 268	1 455
1988	35 066	8 917	8 523	158	236	24 313	1 836	33 034	2 032	1 491
1989	37 213	9 926	9 021	172	733	25 335	1 952	35 194	2 019	1 499
1990	38 575	10 764	9 805	177	782	25 674	2 137	36 487	2 088	1 519

Notas: (a) A partir de 1989 incluye estudiantes del seguro facultativo.

(b) Se reportan datos a partir del año en que se inició su registro. Se refiere a los seguros facultativos.

(c) De 1970 a 1983 no se incluyen pensionados con incapacidad permanente parcial, valuada en menos del 50%. Desde 1984, se incorporan esos pensionados y sus beneficiarios.

(d) De 1970 a 1979 incluye grupos de trabajadores del campo cañero y grupos específicos con esquema modificado de prestaciones.

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS.

Cuadro 20
COSTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (a)
 (Miles de millones de pesos)

Año	Total	PRESTAC. EN ESPECIE (b)					PRESTACIONES ECONOMICAS						De ad- minis- tración	Otros (f)
		Total	Asisten- cia mé- dica	Farma- cia y labora- torio	Hospi- taliza- ción (c)	Otras presta- ciones (d)	Total	Pensio- nes (e)	Subsi- dios	Finiqui- tos e in- demni- zación	Ayudas para matri- monio	Ayudas para gastos funebr.		
1970	8,0	5,0	2,4	1,8	0,5	0,3	1,2	0,6	0,4		0,1		1,1	0,7
1971	9,0	5,6	2,7	2,0	0,5	0,3	1,4	0,8	0,5		0,1		1,3	0,7
1972	10,7	6,7	3,3	2,4	0,7	0,3	1,7	0,9	0,7		0,1		1,6	0,7
1973	12,9	8,2	4,1	2,9	0,8	0,4	2,2	1,2	0,8	0,1	0,1		1,7	0,8
1974	17,5	11,2	5,6	4,0	1,1	0,5	2,9	1,6	1,1		0,2		2,5	0,9
1975	23,0	14,6	7,3	5,1	1,4	0,7	4,3	2,5	1,5	0,1	0,2		3,1	1,0
1976	31,2	20,0	9,9	7,0	1,9	1,2	5,5	3,2	2,0		0,2		4,4	1,3
1977	40,9	26,2	13,0	9,2	2,6	1,4	7,5	4,4	2,8		0,2		5,5	1,7
1978	49,3	30,8	15,3	10,8	3,0	1,8	9,2	5,4	3,4	0,1	0,3	0,1	6,7	2,6
1979	61,7	36,6	18,1	12,8	3,5	2,2	11,9	7,1	4,3	0,1	0,3	0,1	8,6	4,6
1980	81,7	47,3	23,2	16,4	4,6	3,1	16,1	10,0	5,5	0,1	0,3	0,1	13,1	5,2
1981	121,4	67,8	33,3	23,6	6,5	4,4	22,6	13,8	8,2	0,2	0,3	0,1	20,5	10,5
1982	204,3	114,0	55,6	39,3	10,9	8,2	35,7	22,4	12,6	0,3	0,3	0,1	37,5	17,1
1983	343,7	186,2	91,2	64,4	17,9	12,7	59,1	38,9	19,2	0,5	0,4	0,1	65,4	33,0
1984	530,7	295,1	148,3	104,8	29,1	12,9	95,1	63,8	30,2	0,7	0,4	0,1	93,5	47,0

Cuadro 20 (Continuación)

Año	Total	PRESTAC. EN ESPECIE (b)					PRESTACIONES ECONOMICAS							
		Total	Asisten- cia mé- dica	Farma- cia y labora- torio	Hospi- taliza- ción (c)	Otras presta- ciones (d)	Total	Pensio- nes (e)	Subsi- dios	Finiqui- tos e in- demni- zación	Ayudas para matri- monio	Ayudas para gastos funebr.	De ad- minis- tración	Otros (f)
1985 (g)	861,0	429,6	216,1	152,7	42,4	18,4	165,9	112,1	51,7	1,0	0,3	0,8	147,3	118,2
1986	1 528,7	654,8	331,4	234,2	65,0	24,2	309,5	217,0	89,2	1,5	0,3	1,5	264,2	300,2
1987	3 607,0	1 631,7	825,8	583,5	162,1	60,3	661,5	469,2	185,8	2,8	0,2	3,5	509,5	804,3
1988	7 431,7	4 033,9	2 377,5	181,9	893,4	581,1	1 403,4	969,7	419,6	7,0	0,1	7,0	1 208,6	785,9
1989	11 282,2	5 138,2					2 859,2	2 245,9	586,7	11,0	n/s	15,6	1 637,1	1 647,7
1990 (h)	14 874,5	6 702,6					3 886,9	3 172,0	692,0	9,5	n/s	13,4	2 135,6	2 149,4

Notas: (a) La suma de las parciales no puede coincidir con el total, debido al redondeo de cifras.

(b) A partir de 1989, por cambio de sistema contable, se dejan de incluir las variables desagregadas.

(c) Incluye costo de transporte de enfermos.

(d) De 1975 a 1978 incluye Solidaridad Social.

(e) A partir de 1981 incluye asignaciones familiares.

(f) Comprende gastos en provisiones, incobrabilidades, depreciaciones e intereses actuariales y los ajustes a resultados de ejercicios anteriores.

(g) Incluye gastos en provisiones, pérdidas por el sismo de 1985, incobrabilidades, depreciaciones e intereses actuariales y los ajustes a resultados de ejercicios anteriores.

(h) Cifras estimadas.

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS.

Cuadro 21
COBERTURA DEL ISSSTE
 (Miles de personas)

Año	Población Derecho- habiente	Asegurados directos			Familiares		
		Total	Trabaja- dores	Pensio- nistas	Total	De traba- jadores	De pen- sionistas
1970	1 347,4	472,5	430,5	42,0	874,9	839,2	35,7
1971	1 584,7	514,7	468,7	46,0	1 070,0	1 030,9	39,1
1972	1 813,0	581,4	532,0	49,4	1 231,6	1 189,5	42,1
1973	2 088,8	669,5	617,4	52,1	1 419,3	1 375,0	44,3
1974	2 905,4	910,4	856,1	54,3	1 995,0	1 947,4	47,6
1975	3 448,5	1 068,5	1 012,6	55,9	2 380,0	2 332,5	47,5
1976	3 918,5	1 144,2	1 086,9	57,3	2 774,3	2 725,7	48,6
1977	4 367,1	1 272,4	1 212,7	59,7	3 094,7	3 044,0	50,7
1978	4 994,7	1 500,6	1 438,1	62,5	3 494,1	3 439,3	54,8
1979	4 879,2	1 473,2	1 407,6	65,6	3 406,0	3 348,5	57,5
1980	4 985,0	1 503,6	1 435,2	68,4	3 481,4	3 421,5	59,9
1981	5 319,3	1 603,0	1 531,8	71,2	3 716,3	3 653,7	62,6
1982	5 467,8	1 657,7	1 583,7	74,0	3 810,1	3 744,9	65,2
1983	5 610,9	1 728,9	1 650,5	78,4	3 882,0	3 812,9	69,1
1984	6 080,4	1 937,7	1 828,1	109,6	4 142,7	4 087,5	55,2
1985	6 447,9	1 978,9	1 857,4	121,5	4 469,0	4 402,1	66,9
1986	6 957,3	2 139,9	2 004,0	135,9	4 817,4	4 742,9	74,5
1987	7 356,6	2 233,8	2 095,3	138,5	5 122,8	5 003,3	119,5
1988	7 415,1	2 265,3	2 098,4	166,9	5 149,8	5 005,9	143,9
1989	7 844,5	2 284,7	2 097,2	187,5	5 559,8	5 398,2	161,6
1990 (a)	8 163,9	2 323,3	2 117,4	205,9	5 840,6	5 663,1	177,5

Nota: (a) Cifras estimadas.

Fuente: Instituto de Seguridad y Serv. Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE.

Cuadro 22
PRESTACIONES ECONOMICAS DEL ISSSTE

Año	Pension- es vi- gentes (a)	Total	PENSIONES OTORGADAS									Préstamos otorgados	
			Retiro por edad y tiempo de servi- cio (b)	Por inva- lidez	Por jubi- lación	Por acci- dente de trabajo y enferm. profes.	Cesan- tía por edad avan- zada (c)	Viu- dez	Orfan- dad	Viu- dez y orfan- dad	Ascen- dencia	Corto plazo	Mediano plazo (d)
1970	42 038	6 791	1 463	72	3 716	46		926	79	452	37	292 252	
1971	46 026	7 038	1 591	99	3 754	61		910	107	487	29	310 153	
1972	49 498	6 950	1 581	100	3 748	52		885	103	450	31	326 828	
1973	52 096	6 318	1 473	86	3 110	36		974	112	493	34	345 044	
1974	54 310	5 574	1 260	64	2 725	31		874	115	481	24	374 242	
1975	55 883	5 400	999	64	2 570	73		1 016	121	535	22	517 887	
1976	57 327	6 931	1 316	87	3 628	73		1 071	104	621	31	518 489	
1977	59 736	7 795	1 479	116	4 162	66		1 115	117	695	45	586 025	
1978	62 521	7 546	1 360	81	4 026	63		1 141	135	697	43	592 129	
1979	65 613	9 270	1 396	131	4 235	45		1 102	277	2 053	31	603 363	
1980	68 396	9 127	1 401	105	3 447	94		1 276	277	2 501	26	614 688	
1981	71 237	9 919	1 380	86	4 446	137		1 191	213	2 427	39	475 417	
1982	74 018	13 555	2 015	118	6 423	236		1 388	276	3 042	57	478 356	
1983	78 467	13 424	2 246	136	7 514	272		1 166	368	1 662	60	570 635	
1984	109 558	13 394	2 488	412	4 953	284	55	2 201	367	2 634	0	466 741	8 385

Cuadro 22 (Continuación)

Año	Pensiones vigentes (a)	Total	PENSIONES OTORGADAS								Préstamos otorgados		
			Retiro por edad y tiempo de servicio (b)	Por invalidez	Por jubilación	Por accidente de trabajo y enferm. profes. (c)	Cesantía por edad avanzada (c)	Viuidez	Orfandad	Viuidez y orfandad	Ascendencia	Corto plazo	Mediano plazo (d)
1985	121 486	12 447	2 275	377	4 530	292	50	2 409	501	2 013	0	359 038	5 821
1986	135 906	12 318	2 311	152	5 472	461	92	2 554	243	972	61	513 367	13 845
1987	138 511	33 782	7 084	425	16 089	631	641	5 997	544	2 257	114	377 065	29 554
1988	166 904	33 528	7 325	467	16 145	842	736	5 421	436	2 028	128	270 979	30 774
1989	187 485	27 948	6 156	418	13 452	1 004	679	4 176	344	1 620	99	296 370	40 494
1990 (e)	205 871	24 212	4 962	410	10 974	743	732	3 767	309	2 222	93	343 988	51 011

Notas: (a) Pensiones acumuladas desde que se inició la prestación.

(b) Apartir de 1984 se le asigna este nombre, ya que anteriormente se denominaba por vejez.

(c) Se reportan datos a partir del año en que se inició la prestación.

(d) No incluye créditos hipotecarios, ya que éstos los reporta el FOVISSSTE en el apartado de Vivienda.

(e) Cifras estimadas.

Fuente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Cuadro 23
RECURSOS FINANCIEROS DEL ISSSTE

Año	I N G R E S O S						G A S T O S					
	Total	Cuotas de trabajadores	Aport. de entidades y organis.	Otros	Salud	Pension- nes (c)	MONTO DE PRESTAMOS		Prestaciones socia- les (b)	Adm. de la salud y la se- guridad		
							Total	Capital ejercido en préstamos de corto plazo	med. plazo (a)	cultu- rales (a)		
1970	2,4	0,8	1,3	0,3	0,8	0,9	2,0	2,0		0,1	0,3	
1971	2,6	0,9	1,4	0,3	1,0	1,0	2,3	2,3		0,1	0,3	
1972	3,3	1,2	1,8	0,3	1,2	1,2	2,7	2,7		0,1	0,3	
1973	5,7	3,0	2,3	0,4	1,6	1,3	3,1	3,1		0,1	0,4	
1974	7,4	4,0	2,9	0,5	2,1	1,5	3,9	3,9		0,2	0,5	
1975	8,8	3,0	5,2	0,6	2,4	1,6	6,0	6,0		0,3	1,0	
1976	11,8	4,6	6,5	0,7	3,7	2,0	7,9	7,9		0,4	1,0	
1977	15,9	5,5	9,3	1,1	4,9	2,4	11,4	11,4		0,5	1,1	
1978	19,2	7,0	10,6	1,6	6,0	2,3	16,8	16,8		0,7	1,6	
1979	26,4	9,4	14,8	2,2	7,2	3,7	21,4	21,4		1,1	2,0	
1980	35,1	11,5	18,3	5,3	10,1	4,8	28,4	28,4		1,7	2,9	
1981	55,7	19,6	30,4	5,7	15,3	6,4	30,0	30,0		3,0	5,7	
1982	62,7	28,7	29,2	4,7	27,9	10,0	42,2	42,2		1,8	0,1	6,9
1983	127,4	45,8	71,9	9,7	36,8	14,9	53,4	53,4		1,5	0,1	8,7
1984	215,3	76,2	124,2	14,9	57,2	25,1	70,0	65,0	5,0	4,7	0,2	18,1

Cuadro 23 (Continuación)

Año	INGRESOS						GASTOS					
	Total	Cuotas de trabajadores	Aport. de entidades y organis.	Otros	Salud	Pensiones (c)	MONTO DE PRESTAMOS			Prestaciones sociales (b)	culturales (a)	Adm. de la salud y la seguridad
							Total	Capital ejercido en préstamos de corto plazo	med. plazo (a)			
1985	311,1	106,0	172,7	32,4	105,0	46,8	79,3	75,1	4,2	11,7	0,9	35,5
1986	460,2	161,2	269,8	29,2	174,8	105,5	99,9	89,2	10,7	17,6	4,6	30,8
1987	1 215,2	431,4	700,2	83,6	410,9	289,3	124,0	89,3	34,7	36,1	7,9	86,8
1988	2 345,8	835,2	1 336,8	173,8	820,6	596,3	163,9	120,6	43,3	75,9	15,3	182,1
1989	2 711,5	960,1	1 441,3	310,1	1 027,2	808,5	221,3	154,9	66,3	99,9	20,9	253,4
1990 (d)	3 573,7	1 071,3	2 377,0	125,4	1 377,2	1 143,7	262,6	183,8	78,8	134,9	33,7	410,4

- Notas: (a) Se reportan datos a partir del año en que se inició su registro.
 (b) Incluye servicios sociales y culturales no identificables por tipo de servicio.
 (c) Incluye indemnizaciones globales.
 (d) Cifras estimadas.

Fuente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Cuadro 24
MERCADO DE VALORES
(Miles de millones de pesos) (a)

Concepto	Saldos al final de:			Operación Bursátil durante:		
	1988	1989	1990	1988	1989	1990
Total	137 077	213 367	336 621	965 608	1 170 198	2 245 946
Valores de Renta						
Variable (b)	31 978	60 514	96 472	17 545	35 779	54 601
Valores de Renta						
Fija de Corto Plazo (c)	99 865	104 680	167 620	936 150	1 077 059	2 100 032
- Cetes	41 994	53 973	72 001	836 461	997 886	1 969 658
- Bondes (d)	17 559	16 503	19 102	8 572	16 025	24 243
- Pagafés	2 289	577	1 530	16 271	11 242	5 299
- Tesobonos	-	198	1 202	-	37	3 345
- Aceptaciones						
Bancarias	35 226	28 794	7 803	6 677	16 427	69
- Pagaré Banca-						
rio Bursátil	41	-	59 173	44 782	2 410	8 671
- Papel Comercial (e)	695	4 629	6 809	23 388	33 033	88 746
- Papel Comercial						
- Extra Bursatil (f)	2 062	6	-	-	-	-
Valores de Largo Plazo	5 234	48 174	72 528	11 913	57 360	91 313
- Bondes (g)	2 627	39 174	45 411	2 038	48 243	57 632
- Ajustabonos	-	3 225	14 311	-	172	12 986
- Petrobonos	1 257	867	843	7 677	3 784	2 411
- Bib	83	49	33	62	4	19
- Bonos de Reno-						
vación Urbana	18	19	22	3	1	9
- Bonos Bancarios (h)	81	2 112	6 940	-	1 359	11 200
- Obligaciones	1 127	2 553	4 786	2 054	3 578	6 769
- Certificados de Parti-						
cipación Inmobiliaria	42	175	182	79	218	288

Notas: (a) Preliminares.

(b) El saldo de las acciones no incluye las sociedades de inversión.

(c) Valores con vencimiento hasta de un año.

(d) Bondes con 364 días de plazo.

(e) Incluye papel comercial avalado por la banca.

(f) Información proporcionada por un grupo de casas de bolsa.

(g) Bondes con 532 y 728 días de plazo.

(h) Incluye la operación con bonos de prenda.

Fuente: Banco de México [2].



NOTA DE LOS AUTORES

Ulpiano Ayala

Ingeniero Civil, Universidad de los Andes, Master of Science de la Universidad de Stanford, Doctor of Philosophy del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Asesor del Consejo Superior de la Política Fiscal, Ministerio de Hacienda (1990-1991). Asesor de la Junta Monetaria, Colombia.

Jorge Gonzáles del Valle

Estudios Profesionales en la Universidad de San Carlos, Guatemala y la Universidad de Columbia. Presidente Banco Inmobiliario Guatemala (1989-1990). Profesor de Economía, Universidad Nacional de Costa Rica (1988-1990).

José Márcio Antonio Guimaraes de Camargo

Bachiller en Ciencias Económicas, Universidad Federal de Minas Gerais, Ph.d en Economía Massachusetts Institute of Technology. Profesor asociado del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Brasil.

Marcelo Mercado Lora

Master en Economía, Universidad Estatal de Arizona, Ph. D. en Economía, Universidad de Minessota. Gerente MERCAL S.R.L., Bolivia. Consultor del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Carlos Jorge Soto Pérez

Actuario, Universidad Nacional Autónoma de México. Jefe de la Unidad de Servicios Actuariales, Instituto Mexicano de Seguro Social, México, D.F.

