

# El nuevo derecho de las pensiones en América Latina

Argentina, Brasil, Chile, Colombia,  
Costa Rica, Cuba, El Salvador,  
México y República Dominicana

BIBLIOTECA CIESS

3

**Antonio Ruezga (compilador)**  
Con un estudio de  
**Carmelo Mesa-Lago**



EL NUEVO DERECHO DE LAS PENSIONES  
EN AMÉRICA LATINA

# EL NUEVO DERECHO DE LAS PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

ANTONIO RUEZGA BARBA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

SERIE BIBLIOTECA CISS  
NÚMERO 3

Primera edición, 2005

ISBN: 970-32-2836-4

© Derechos reservados. 2005. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Universidad Nacional Autónoma de México.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS: Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL:  
San Ramón s/n esquina San Jerónimo, San Jerónimo Lídice, C.P.  
10100, México, D.F., Registro 3079

COORDINACIÓN EDITORIAL: Martín Gómez Silva y Raúl Márquez Romero

CORRECCIÓN DE ESTILO: Leslie Cuevas y Karla B. Templos Nuñez

FORMACIÓN: Karla B. Templos Nuñez

DISEÑO DE PORTADA:

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL  
Órgano de docencia, capacitación e investigación de la  
Conferencia Interamericana de Seguridad Social

SANTIAGO LEVY ALGAZI  
Presidente d la CISS y de la Junta Directiva del CIESS

GABRIEL MARTÍNEZ GONZÁLEZ  
Secretario General de la CISS

LUIS JOSÉ MARTÍNEZ VILLALBA  
Director del CIESS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

DIEGO VALADÉS  
Director

JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA  
Secretario Académico

RAÚL MÁRQUEZ  
Jefe del Departamento de Publicaciones

# CONTENIDO

Presentación . . . . .	XVII
Luis José MARTÍNEZ VILLALBA	
Diego VALADÉS	

## ARGENTINA

Nelda E. ACUÑA, Pablo C. ARIAS, Axel CANTLON, Gustavo Daniel GIOIA,  
Jorge Isaac D'ANGELO y Alfredo Jorge GAMETEA

I. CONTEXTO JURÍDICO Y SOCIAL DE LAS REFORMAS . . . . .	3
Seguridad social . . . . .	3
Constitución Nacional y seguridad social . . . . .	3
Características del sistema de seguridad social . . . . .	5
Problemas demográficos, económicos, políticos y sociales anteriores a la reforma del año 1994 . . . . .	6
Organización administrativa del sistema de seguridad social . . . . .	9
Estructura del sistema de seguridad social . . . . .	13
II. COMENTARIOS SOBRE LA LEY REFORMADA . . . . .	21
Reforma previsional, sanción de la Ley 24.241 . . . . .	21
III. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS . . . . .	28
IV. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUROS SOCIALES . . . . .	35
Estructura de los regímenes de jubilaciones y pensiones . . . . .	35
Niveles de cobertura . . . . .	38
Sistema de salud . . . . .	39
Sistema de riesgos del trabajo . . . . .	40
Sistema de asignaciones y subsidios familiares . . . . .	41
Esquema de portabilidad . . . . .	42
Datos generales . . . . .	43
V. BIBLIOGRAFÍA . . . . .	45

# BRASIL

João DONADON y Zanita de MARCO

I.	CONTEXTO JURÍDICO Y SOCIAL DE LAS REFORMAS . . . . .	49
	Sistema de seguro social . . . . .	49
	Régimen general de seguro social . . . . .	49
	Regímenes propios del seguro social (RPPS) . . . . .	51
	Seguro social complementario (SSC) . . . . .	52
	Escenario pre-reforma . . . . .	52
	Contexto económico-social . . . . .	57
II.	COMENTARIOS SOBRE LA LEY REFORMADA Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUROS SOCIALES . . . . .	63
	Reforma del seguro social del servidor público (PEC 40/2003) . . . . .	63
	Regímenes propios de la asistencia . . . . .	67
	Régimen general de seguridad. . . . .	80
III.	EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS . . . . .	83
IV.	ANEXOS . . . . .	85
	Complemento jurídico del sistema de seguridad social. Contexto de las reformas . . . . .	85
	Reformas . . . . .	85
V.	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	90

# CHILE

Hugo CIFUENTES LILLO

I.	CONTEXTO JURÍDICO Y SOCIAL DE LAS REFORMAS . . . . .	93
	Evolución histórica de la seguridad social . . . . .	93
	El aseguramiento social por pensiones y los problemas acumulados al inicio de la década de los setenta . . . . .	95

Propuestas de reformas existentes a inicios de la década de los setenta . . . . .	96
La situación de los “antiguos regímenes de pensiones” a la entrada en vigencia de la reforma . . . . .	97
Sectores exceptuados de la reforma. . . . .	98
Régimen de prestaciones asistenciales . . . . .	98
Configuración actual del sistema de pensiones chileno . . . . .	99
 II. COMENTARIOS SOBRE LA LEY REFORMADA . . . . .	100
Cobertura poblacional . . . . .	100
Prestación asegurada: pensiones. . . . .	102
Financiamiento del sistema . . . . .	109
Administración y gestión. . . . .	116
 III. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS . . . . .	119
Sistema público con gestión privada . . . . .	119
Efectos de la reforma en el sistema económico . . . . .	120
Sistema de pensiones contributivo, general y obligatorio (cobertura). . . . .	120
Nivel de la prestación . . . . .	122
Costos de la gestión privada . . . . .	123
Evolución del mercado de administradoras de fondos de pensiones . . . . .	124
 IV. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUROS SOCIALES. . . . .	125
Principios del sistema . . . . .	125
Sistema de pensiones . . . . .	129
Régimen de salud. . . . .	138
Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales . . . . .	141
Prestaciones familiares (DFL 150 del año 1982, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social). . . . .	144
Seguro de cesantía y subsidio de cesantía. . . . .	146
 V. BIBLIOGRAFÍA . . . . .	150

# COLOMBIA

Juan Carlos CORTÉS GONZÁLEZ

I.	CONTEXTO JURÍDICO Y SOCIAL DE LAS REFORMAS . . . . .	153
	Antecedentes . . . . .	153
	El entorno de las reformas . . . . .	157
II.	COMENTARIOS SOBRE LA LEY REFORMADA Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUROS SOCIALES . . . . .	162
	Régimen de pensiones . . . . .	162
	Régimen de salud . . . . .	170
	Régimen de riesgos profesionales . . . . .	173
	Sistema de protección social . . . . .	174
	Control a la evasión en el sistema de seguridad social . . . . .	180
	Actualización sobre la reforma constitucional de 2005 . . . . .	182
III.	EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS . . . . .	184

# COSTA RICA

Óscar Luis SANTOS BASSO

I.	CONTEXTO JURÍDICO Y SOCIAL DE LAS REFORMAS . . . . .	189
	Introducción . . . . .	189
	La reforma en la protección sanitaria . . . . .	190
	La reforma en prestaciones monetarias de pensiones . . . . .	194
	La protección de los riesgos del trabajo . . . . .	206
	Formas de compensación social . . . . .	208
	Conclusiones parciales . . . . .	209
II.	COMENTARIOS SOBRE LA LEY REFORMADA . . . . .	211
	Estructura de la ley . . . . .	212
	Cambios fundamentales realizados . . . . .	216

III. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS . . . . .	218
Las cuestiones envueltas en el primer “pilar” . . . . .	218
Con respecto al segundo “pilar” . . . . .	219
En relación con el tercer “pilar” . . . . .	220
Algunas conclusiones sobre los tres “pilares” . . . . .	221
El mal llamado “cuarto pilar” . . . . .	223
A modo de conclusión . . . . .	224
IV. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUROS SOCIALES . . . . .	225
Estructura de los regímenes de jubilaciones y pensiones . . . . .	225
Estructura de los regímenes de enfermedades y maternidad . . . . .	235
Estructura de los regímenes de riesgos de trabajo . . . . .	238
Estructura de los regímenes de compensación o subsidio familiar . . . . .	240
Problemas en los costos del sistema por la coexistencia de varias instituciones en los diferentes regímenes . . . . .	240
Esquema de portabilidad de valores actuariales y derechos adquiridos . . . . .	243
V. BIBLIOGRAFÍA . . . . .	252

## CUBA

Orlando PEÑATE RIVERO

I. CONTEXTO JURÍDICO SOCIAL DE LAS REFORMAS . . . . .	257
Primera reforma: de los seguros sociales a la seguridad social . . . . .	257
Segunda reforma: seguridad social para todos . . . . .	260
II. COMENTARIOS SOBRE LA LEY REFORMADA Y ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURO SOCIAL . . . . .	263
Estructura de la ley . . . . .	263
Régimen de seguridad social . . . . .	263
Disposiciones de carácter general . . . . .	264
Condiciones de atribución de las prestaciones monetarias . . . . .	266

Régimen de asistencia social . . . . .	270
Protección a la maternidad. . . . .	271
Regímenes especiales. . . . .	275
Organización administrativa . . . . .	275
El envejecimiento poblacional. Su impacto en la seguridad social y el empleo. . . . .	276
Financiamiento del sistema de seguridad social . . . . .	277
<b>III. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS . . . . .</b>	<b>284</b>
Consideraciones finales. . . . .	289
<b>IV. BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>290</b>

## EL SALVADOR

Emilio Alberto VELÁSQUEZ GARCÍA y José Antonio PEREIRA G.

<b>I. CONTEXTO JURÍDICO Y SOCIAL DE LAS REFORMAS . . . . .</b>	<b>295</b>
Contexto jurídico antes de la reforma . . . . .	295
Problemas de aplicación de la norma jurídica antes de la reforma . . . . .	296
<b>II. COMENTARIOS SOBRE LA LEY REFORMADA . . . . .</b>	<b>299</b>
Vigencia de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley SAP). . . . .	299
El Sistema de Ahorro para Pensiones, estructura de la Ley. . . . .	299
Campo de aplicación . . . . .	301
Pensiones del Sistema de Ahorro para Pensiones . . . . .	302
Financiamiento de la pensión de cada afiliado . . . . .	304
Responsabilidad financiera del Estado . . . . .	306
Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) . . . . .	307
<b>III. EVALUACIÓN DE LA REFORMAS . . . . .</b>	<b>311</b>
Evaluación de Sistemas de Ahorro para Pensiones en El Salvador . . . . .	311
Comentarios sobre el Sistema de Ahorro para Pensiones . . . . .	312

Comentarios sobre el Sistema de Pensiones Pùblico . . . . .	317
<b>IV. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUROS SOCIALES. . . . .</b>	<b>318</b>
Estructura de los regímenes de pensiones . . . . .	318
Estructura de los regímenes de enfermedad maternidad . . . . .	331
Régimen de riesgos del trabajo . . . . .	341
Problemas en los costos del sistema por la coexistencia de varias instituciones en los diferentes regímenes . . . . .	345

## MÉXICO

Patricia KURCZYN VILLALOBOS

<b>I. CONTEXTO JURÍDICO Y SOCIAL DE LAS REFORMAS . . . . .</b>	<b>353</b>
Antecedentes generales . . . . .	353
<b>II. COMENTARIOS SOBRE LA LEY REFORMADA . . . . .</b>	<b>359</b>
<b>III. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS . . . . .</b>	<b>362</b>
Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte . . . . .	362
Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) . . . . .	364
Las primeras reformas del siglo XXI (2001-2002). . . . .	368
<b>IV. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUROS SOCIALES. . . . .</b>	<b>371</b>
La seguridad social en México, 2004 . . . . .	371
La norma constitucional . . . . .	372
Organización actual de la seguridad social . . . . .	375
Datos sobre población . . . . .	379
Datos sobre economía . . . . .	380
Estructura de los regímenes de jubilaciones y pensiones . . . . .	380
Regímenes de enfermedades y maternidad. . . . .	404
Riesgos de trabajo . . . . .	411
<b>V. BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>419</b>

# REPÚBLICA DOMINICANA

Arismendi DÍAZ SANTANA

I. CONTEXTO JURÍDICO Y SOCIAL DE LAS REFORMAS . . . . .	423
Introducción. . . . .	423
Un país que progresó con gente sin futuro . . . . .	423
II. COMENTARIOS SOBRE LA LEY REFORMADA . . . . .	429
Beneficiarios y beneficios . . . . .	429
Funcionamiento del nuevo sistema previsional . . . . .	430
Una fuente de ahorro e inversión nacional . . . . .	431
Carácter plural de la administración de los fondos . . . . .	432
Fondo de solidaridad social . . . . .	433
La originalidad de las comisiones de las AFP . . . . .	433
Articulación de las cajas de pensiones existentes. . . . .	435
III. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS . . . . .	437
IV. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUROS SOCIALES. . . . .	439
Características de la reforma. . . . .	439
Estructura de los regímenes de pensiones . . . . .	441
Estructura del seguro familiar de salud . . . . .	444
Estructura del régimen de riesgos laborales . . . . .	449
Estructura de los regímenes de compensación familiar . . . . .	450
Costos por coexistencia de varias instituciones y regímenes . . . . .	451
Portabilidad de valores y derechos adquiridos . . . . .	453

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA  
DE LOS SISTEMAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES  
EN AMÉRICA LATINA: COEXISTENCIA  
DE SISTEMAS E INSTITUCIONES MÚLTIPLES

Carmelo MESA-LAGO

I. INTRODUCCIÓN . . . . .	457
II. ANTECEDENTES. . . . .	459
La evolución histórica de los principios de unidad y uniformidad de trato . . . . .	459
Unidad y uniformidad en América Latina antes de la reforma estructural . . . . .	460
III. LA UNIDAD ADMINISTRATIVA EN SISTEMAS PRIVADOS Y PÚBLICOS. . . . .	464
Sistemas privados . . . . .	464
Sistemas públicos . . . . .	472
IV. LA UNIFORMIDAD DE TRATO EN LOS SISTEMAS PRIVADOS Y PÚBLICOS . .	477
Sistemas privados . . . . .	477
Sistemas públicos . . . . .	481
V. EL COSTO ADMINISTRATIVO EN LOS SISTEMAS PRIVADOS Y PÚBLICOS. .	485
Sistemas privados . . . . .	485
Sistemas públicos . . . . .	493
VI. LECCIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	495
Unidad administrativa . . . . .	495
Uniformidad en el trato . . . . .	498
Costo administrativo . . . . .	500
VII. BIBLIOGRAFÍA. . . . .	504
AUTORES. . . . .	509



*El nuevo derecho de las pensiones en América Latina. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México y República Dominicana*, editada por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 28 de septiembre de 2005 en los talleres de Formación Gráfica S. A. de C. V. En su edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para la páginas interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros. Consta de 1,000 ejemplares.