

## LA DEMANDA DE LOS JUBILADOS Y LOS SISTEMA DE PENSIONES

Hugo Vaca de la Torre (\*)

La solicitud de un Bono o alternativamente un segundo aguinaldo, acordada por La Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia lamentablemente fue rechazada por el Ministro de Finanzas en base a una serie de argumentos fuera de la realidad, vertidos en medios de comunicación, obligando a este sector que percibe sus rentas del TGN, a radicalizar sus medidas con riesgo de afectar la salud de personas de la tercera edad. Sin embargo en el lapso de espera de una contrapropuesta, el Gobierno de manera intempestiva determinó otorgar un monto de Bs. 200 para los 114 mil jubilados que perciben rentas del TGN, que no es un aguinaldo y menos una compensación digna, significando un contrasentido con la política de justicia económica, particularmente cuando se observa que hay funcionarios del Estado que quintuplican el salario del Primer Mandatario, no obstante existir una disposición que lo prohíbe. Tal decisión estuvo orientada en principio a evitar las grandes desigualdades económicas y ello debe reflejarse particularmente en los sectores pasivos y evitar que continúen como una especie de ciudadanos residuales, caso de las empresas públicas en la capitalización o el Sistema de Reparto en las leyes de pensiones.

En consecuencia las frecuentes solicitudes de mayores rentas y/o compensaciones monetarias que mejoren su calidad de vida, constituye un problema que requiere de soluciones económicas y sociales de fondo, pero sobretodo de voluntad política para que en los siguientes años, hasta el período en que subsistan los jubilados que perciben rentas del TGN, no se reitere su demanda y tampoco se repita la permanente excusa del Ministro de Economía y Finanzas y su eco el Superintendente de Pensiones de que no hay recursos, particularmente para atender la demanda de la Confederación de Jubilados y Rentistas de Bolivia.

En esa perspectiva es importante esclarecer la situación de los jubilados del Sistema de Reparto que perciben rentas del TGN y su devenir a través de tres **Leyes de Pensiones** formuladas por diversos gobiernos; su demanda actual y los justificativos del Ministro del área sobre la inviabilidad de su pago. Pero sobretodo interesa analizar la situación y perspectivas del **Sistema de Pensiones** vigente de manera global, ya que si bien el contexto económico de hoy es relativamente favorable, puede cambiar en el mediano plazo afectando la situación de los actuales y futuros rentistas, por lo que se requiere incorporar transformaciones profundas para mejorar las condiciones tanto de los afiliados al **Sistema de Reparto** que agrupa a ciudadanos con bajas rentas y edades que fluctúan de 65 a 90 años, así como de los trabajadores que ahorran para su jubilación en las **Administradoras de Fondos de Pensiones**.

**La Ley 1732 y El Sistema de Reparto.** La Administración de Sánchez de Lozada determinó la constitución de un nuevo sistema, más bien un esquema de ahorro privado que resulto no ser novedoso ya que fue aplicado en Chile, durante la dictadura Pinochetista siendo un primer experimento diseñado por los “Chicago Boys” de la Universidad de

Chicago, como parte del *modelo neoliberal* y cuya copia sirvió para implantar el *Seguro Social Obligatorio en Bolivia*.

Esa Ley tenía dos objetivos fundamentales: *primero* eliminar el Anterior Sistema de Pensiones de carácter integral y solidario y *segundo*, reemplazarlo por un nuevo régimen de ahorro privado. Ambos objetivos serían cumplidos, a pesar de la oposición de los jubilados a esa vil reforma articulada a la *Ley 1544 de Capitalización*, a través de la creación de *El Fondo de Capitalización Colectiva*, conformado con los recursos de la capitalización de las Empresas del Estado y *El Fondo de Capitalización Individual*, constituido con los aportes de los trabajadores. Ambos Fondos de acuerdo a la Ley 1732, quedaron a cargo de sociedades anónimas extranjeras conformadas como *Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs)*

Es decir, en ese esquema de carácter privado son los propios trabajadores asalariados los que de forma obligatoria aportan para su futura jubilación mediante el descuento de un porcentaje de su salario o ingreso mensual, para ser depositados en cuentas personales del *Fondo de Capitalización Individual*. En el caso de los ciudadanos sin relación salarial, pero con ahorro personal permanente pueden realizar un aporte mensual acordado con las AFPs.

En cuanto a los jubilados del anterior *Sistema de Pensiones (Sistema de Reparto)*, la *Ley 1732*, de 29 de noviembre de 1996, los segregó del nuevo régimen de largo plazo y son transferidos, junto a sus reservas constituidas al TGN, incluyendo el pago de sus rentas mensuales.

**El Sistema de Reparto en El Código de Seguridad Social.** Parte de los actuales rentistas fueron afiliados de este importante Sistema de carácter solidario, instituido mediante Ley de 14 de diciembre de 1956, significando una valiosa conquista de los trabajadores después del proceso revolucionario de 1952, configurando uno de los sistemas más avanzados de la región.

Este sistema estuvo enmarcado en el precepto constitucional de defender el capital humano protegiendo la salud de la población y en los regímenes de seguridad social inspirados en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía oportunidad y eficacia cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social. Vale decir que fue el Sistema más completo del país, pero que además estaba respaldado en una triada compuesta por los aportes de los trabajadores, el Estado y los empresarios privados, tenía importante sostenibilidad y sustentabilidad. Los aportes de los trabajadores financiaban, junto a los otros recursos su futura jubilación.

Ese Sistema de Pensiones de tipo integral, por diversas circunstancias, que no es el caso analizar, confrontó serios problemas de sostenibilidad después de ser viable durante muchos años. El proceso hiperinflacionario de principios de los ochenta del siglo pasado; la relocalización de los trabajadores de 1985; las cuantiosas deudas o morosidad en el pago de contribuciones a la seguridad social tanto de gobiernos como de empresarios privados, las sucesivas modificaciones que afectaron su unidad de gestión caso de la Ley de 15 de abril

de 1987, constituyeron algunos de los factores que afectaron su solvencia financiera, pero no por defectos propios del Sistema. Sin embargo esas causales sirvieron de argumentos para su destrucción y reemplazo por el esquema de ahorro privado.

**La actual Ley de Pensiones N° 065.** El esquema de ahorro personal esencia de la Ley 1732, se mantiene en la Ley 65 del gobierno actual, con la diferencia cualitativa que se incorpora en su administración a cargo de las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP) una mayor integralidad del sistema de pensiones y la prestación de beneficios en cumplimiento a la CPE. Para el cumplimiento de ese objetivo se conforma el **Régimen Contributivo** con tres Fondos: el de **Ahorro Previsional** compuesto por las cuentas personales de los trabajadores, los de Vejez y de Riesgos y además se incorpora el **Régimen Parcialmente contributivo**, en base a los aportes solidarios del asegurado, el patronal solidario el aporte solidario minero? Y de otras fuentes de financiamiento y el **Régimen No Contributivo** que contempla la **Renta Dignidad o** Fondo de la Renta Universal de Vejez.

Los principios de la Seguridad Social de Largo Plazo que rigen la Ley 65, son prácticamente los mismos del Código de Seguridad del año 1956: **Universalidad; Interculturalidad, Integralidad; Equidad; Solidaridad; Unidad de Gestión; Economía; Oportunidad; Eficiencia e Igualdad de Género.** Cabe destacar que se incorporaron en esta nueva Ley los principios de Interculturalidad y de Género como aspectos igualmente relevantes.

Cada uno de los Fondos del **Sistema Integral de Pensiones**, de acuerdo al Art.6<sup>a</sup> constituyen un Patrimonio Autónomo y diverso de la entidad que los administra, en este caso de las AFPs., sin embargo en el párrafo siguiente se establece que los Fondos del Sistema Integral de Pensiones serán administrados y representados por la **Gestora Pública del Sistema Social de Largo Plazo.**

En consecuencia queda establecido que las AFP, son reemplazadas por lo menos en el texto de la Ley, por la mencionada entidad gestora, aunque se desconoce la fecha de inicio de su funcionamiento para administrar la totalidad de los recursos patrimoniales, esto es de los aportes de los trabajadores en cuentas individuales, los incrementos por dividendos que hayan sido obtenidos por la colocación de fondos e inversiones en títulos y valores; otros ingresos y aportes de los Fondos Contributivo y Semiccontributivo y todo el detalle de los movimientos contables y auditorias técnicas y financieras que pudieron haberse efectuado en el curso de su administración; pero sobre todo los recursos que recibieron al inicio de su administración y documentos sobre las proyecciones del sistema, incluyendo el número de asalariados con cuentas individuales, de los no asalariados, la clasificación sectorial de los afiliados y otros aspectos relevantes, para que el nuevo ente gestor tenga la información necesaria y suficiente para administrar de manera eficiente los recursos existente y cubrir en su momento la jubilación en las condiciones establecidas en la Ley 65, y que fueron transcritas de la Ley 1732.

Queda claro que por las condiciones en que fue constituido el esquema de ahorro privado a cargo de las AFP, (Ley 1732), subsisten los problemas respecto a la universalidad, la integralidad, la economía y probablemente la sostenibilidad del esquema privado, ya que como fue señalado se han ampliado las finalidades del nuevo sistema social de pensiones

(Ley 65), en un esquema que no estaba diseñado para asumir nuevas responsabilidades sociales. Por ejemplo la otorgación del Bono Dignidad para más de 700 mil ciudadanos mayores del área rural debió y debe salir del nuevo Sistema, sin embargo salió de los recursos del TGN, aunque se desconoce de cuales partidas presupuestarias. De igual manera el cumplimiento de Universalidad con las AFP, y sus perspectivas con la Entidad Gestora.

Estos aspectos y otros deben ser evaluados por una instancia especializada junto a los responsables del Ente Gestor dependiente del Ministerio de Finanzas en razón a que se requiere tener un conocimiento perfecto del manejo técnico administrativo para garantizar la viabilidad futura del nuevo Sistema.

En ese contexto sería oportuno que el gobierno, la Secretaría de Pensiones, los trabajadores, y los empresarios privados estudien la posibilidad de retomar los valiosos elementos que contenía el antiguo Sistema de Pensiones basado en los aportes de los trabajadores, del Estado y de la Empresa Privada, en razón de la estabilidad económica, los importantes ingresos del Estado y las ganancias de los empresarios privados. Hay estabilidad laboral y ahorro personal y en consecuencia no existen los problemas confrontados por el Código de Pensiones y una vez reformulada en sus aspectos financieros y administrativos puede resultar de mayor beneficio para los bolivianos y las bolivianas.

**La situación de los jubilados y sugerencias para la cancelación del Bono.** Previo a realizar algunas aclaraciones a los criterios vertidos por el área de Finanzas, respecto a la imposibilidad de cubrir la demanda de los jubilados, es importante resaltar que el traspaso de los jubilados del Sistema de Reparto al esquema de ahorro privado (Ley 1732), no fue una decisión voluntaria sino impuesta por el neoliberalismo y si bien es cierto que en el último período sus rentas nominales han sido incrementadas, en el transcurrir de los años, ellas han perdido su poder adquisitivo como efecto de que los niveles de inflación han sido mayores a los aumentos de renta, significando en buen romance que esas rentas pierden permanentemente su poder adquisitivo. Sin duda que algunos jubilados perciben rentas elevadas y es incuestionable que ellas deben ser adecuadas a la determinación en sentido de que nadie puede ganar más que el Primer Mandatario.

Sin embargo debe quedar claro que la gran mayoría tienen rentas bajas, porque los actuales jubilados fueron trabajadores de la construcción, fabriles, mineros, municipales, garzones, empleados públicos trabajadores universitarios etc., que percibieron en su generalidad salarios bajos durante su vida laboral, los que además fueron obligados a jubilarse con el promedio salarial de los últimos cinco años. Son estos factores que deben ser conocidos por todos los ministros del área económica para actuar en justicia. El costo social acumulado de varios años a causa de retiros, falta de empleos, procesos inflacionarios, relocalizaciones, carencia de seguridad industrial, gasolinazos, programas privatizadores de gobiernos neoliberales, reformas laborales, falta de capacitación laboral, quiebras fraudulentas de empresas privadas y otras calamidades fueron descargadas sobre esos trabajadores que hoy son jubilados del Sistema de Reparto e indudablemente esa deuda social debe ser compensada. La deuda social no es para los que ahora gozan de

innumerables beneficios a costa de la bonanza económica, es sin duda para los trabajadores de ayer.

En consecuencia, los factores señalados están en las entrañas de los jubilados, son activos por cobrar probablemente de la última contabilidad de su vida y por tanto resulta justificada la reacción y demanda de los actuales jubilados, en una etapa en que a diario los medios de comunicación y los discursos de diversa laya hacen referencia a la existencia de grandes recursos económicos, los que indudablemente deben permitir el goteo de la bonanza esbozado por el modelo desarrollista que plantea que primero debe crecer el Producto Nacional para posteriormente redistribuirlo. En consecuencia es de esperar que haya llegado el tiempo del Pachakuti y permita favorecer por lo menos a quienes tienen menores ingresos, independientemente de si son o no jubilados y por ello la medida de otorgar el **Bono Dignidad** a quienes no tienen jubilación ni sistema de pensiones, caso de los mayores del área rural, resulta muy gratificante, pero de ninguna manera se justifica la otorgación de ese beneficio a costa de reducir la demanda del otro sector, quitar a unos para dar a otros, esa no es la lección, más bien es gravar con impuestos a los que tienen ingresos o rentas elevadas, caso de los potentados privados y públicos, o la Banca que tiene ganancias extraordinarias etc., etc.

En cuanto a los aumentos anuales a la masa de renta determinados por el Ministerio de Finanzas, para ser distribuidas entre los sectores del Sistema de Reparto y el consiguiente pago establecido en proporción inversa a sus niveles de renta, vale decir, a menores rentas mayores incrementos porcentuales y viceversa, al ser poco significativas por estar indexadas en función a las UFV y no a elevar la calidad de vida o si se quiere “vivir bien”, no alcanzan a mejorar de manera significativa la situación de los jubilados y peor aún de los que no reciben incrementos. En consecuencia corresponde elaborar una canasta familiar para los jubilados incorporando unos veinte artículos básicos y así determinar un índice de inflación para este y otros sectores de bajos ingresos. Esa tipo de canasta existe en otras economías y esta es una tarea para el INE

Por otra parte se ha distorsionado la demanda de la Confederación de Jubilados, debe aclararse, señalándose que tanto el bono como el doble aguinaldo significa un monto exorbitante de 91 millones de dólares, suficientes para construir tres hospitales y no se cuanta cosa como dice el Secretario de Pensiones y que el siguiente año no existiría respaldo para su continuidad. Para nadie es desconocido que en todo proceso de negociación existen contrapropuestas y los jubilados no están pidiendo ambos beneficios.

Por tanto, suponiendo que los 3.000 bolivianos del bono representa el salario mensual promedio de los jubilados, aunque es mucho menor dependiendo del estadígrafo que se utilice para su cálculo, y al no concederse sino uno de ellos, el monto señalado de 91 millones de dólares calculado para el pago de ambos beneficios se reduce a la mitad. Pero si el monto del Bono al Jubilado se refiere al promedio real existente en el sector de rentistas, ese monto se reduce aún más y si se negocia un monto menor, da la impresión que ya sería viable su otorgamiento, comparado con otros gastos realizados o que puedan ejecutarse y con seguridad de menor beneficio económico y social. Respecto a esa posibilidad no vale la pena incorporar cifras del monto a desembolsar por el Tesoro porque

se trata de simple aritmética, además que se debe descontar la devolución por el IVA. Pero en caso que el crecimiento económico baje del 4.5% el próximo año, indudablemente no ha lugar a otra solicitud similar.

Otro de los argumentos para no viabilizar la demanda de los jubilados ha estado referida a que el doble aguinaldo y el incremento salarial en base al índice de precios del INE, determinado tanto para los trabajadores del sector público como del privado, no corresponde a los jubilados porque no son trabajadores y menos son productivos. De acuerdo a la metodología del FMI, utilizada por el Banco Central de Bolivia y el INE, la clasificación del sector público corresponde al sector terciario de la economía, es decir que básicamente son servicios y para nada son productivos, como tampoco son los trabajadores administrativos de electricidad, de hidrocarburos o de minería y sin embargo han sido beneficiados como tales. Nadie se puede oponer a una mejora salarial de los trabajadores, pero en épocas de relativa bonanza económica los beneficios deben llegar a todos en correspondencia a la política social y defensa de los recursos humanos, desde la infancia hasta la vejez, como señala la CPE.

Finalmente y para no incorporar otros argumentos, se hizo referencia a que los incrementos están fundamentados en el crecimiento del Producto Interno Bruto. Al respecto cabe señalar que existen diversas formas de cuantificar el Producto y/o el Valor Agregado, y por tanto es oportuno hacer referencia a los componentes de la Oferta y Demanda Global, debido a que el modelo económico vigente estaría respaldado en el crecimiento del mercado interno en mayor medida que el mercado externo basado en las exportaciones de materias primas. En esa igualdad por el lado de la demanda están el consumo público y privado; las inversiones igualmente públicas y privadas y finalmente las exportaciones y como el consumo total sería el factor más importante del actual crecimiento económico, al decir del Ministro del área económica, queda claro que en su valoración están todos los residentes del país y como es lógico los jubilados. Lo anterior significa que son parte del consumo global del país, son consumidores por excelencia al no tener capacidad de ahorro y por tanto contribuyen al incremento de la producción porque su consumo está referido a productos nacionales y no a artículos suntuarios que más bien es característico de quienes tienen altos ingresos. Resulta raro ver un jubilado que tenga una movilidad y peor que lo maneje.

Es importante además contar con la voluntad política del actual Ministro de Finanzas y reanudar el diálogo para hallar soluciones favorables a esa demanda. Indudablemente la solución pasa por encontrar recursos, aunque los hay, sino no se justificaría la otorgación de un segundo aguinaldo para los trabajadores activos, incluyendo el pago de la gestión anterior que no estuvo presupuestado, pero en cambio existió la decisión de utilizar probablemente parte de los recursos no ejecutados del sector público en ese año o quizá de otras fuentes.

La elevación de precios y volúmenes exportados de gas natural permite incrementar no solo las reservas monetarias, sino generar mayores recursos del IDH y la mayor participación del Tesoro General de la Nación por el 6% señalado en la Ley 3058. Quizá sea posible utilizar esos mayores ingresos en el pago del bono, o en su caso como una

operación triangulada que permita obtener un préstamo con cargo a futuros ingresos por ese concepto. El incremento sustancial de los impuestos nacionales y aduaneros constituye otra posibilidad real de pago.

Finalmente no deja de tener importancia estudiar en detalle los gastos programados a diciembre y la ejecución del Tesoro General de la Nación y del Programa Monetario del Banco Central de Bolivia para encontrar otras vetas que posibiliten materializar la demanda de los jubilados, así como evaluar la pertinencia de obtener un mínimo porcentaje del importante ingreso proveniente del consumo de gasolina del creciente parque automotor.

**Conclusión.** Para concluir es importante sugerir que junto al estudio de retornar a un sistema tripartito: trabajadores, Estado y Empresa Privada, actualmente un grupo de expertos de seguridad social están analizando la conveniencia de plantear un nuevo Sistema de Seguridad Social, se debe incluir el tratamiento del Sistema de Reparto y sus beneficios. Parece conveniente evaluar la factibilidad de constituir una renta mínima para los jubilados próxima al monto de la canasta familiar para los trabajadores que fue elaborada por la Universidad mayor de San Andrés y la COB clasista. La base de ese monto podría ser Bs. 5.000 como salario mínimo para los jubilados, o aquel que resulte del estudio, pero con el aditamento de la incorporación del mecanismo de ser móvil a efecto de una actualización permanente.

(\*) Economista e Investigador. Fue Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la UMSA

La Paz, 11 de septiembre de 2014