

La reforma
de pensiones

Nº 2

DEBATESOCIAL

La reforma de pensiones



La Paz, Bolivia

2003

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
Arze Vargas, Carlos; Bernedo Alvarado, Jorge; García
Colque, Julio; Gómez Gutiérrez, Ricardo; Poveda Avila
Pablo.

La reforma de pensiones / por Carlos Arze Vargas; Jorge
Bernedo Alvarado; Julio García Colque; Ricardo Gómez
Gutiérrez y Pablo Poveda Avila.

(Serie Debate Social N° 2)

La Paz: CEDLA, agosto 2003, 121 pág.

I. t

II. s

DESCRIPTORES:

<REFORMAS ECONOMICAS><REFORMAS SOCIALES>
<SEGURIDAD SOCIAL><PRIVATIZACION><REFORMAS FINANCIERAS>
<REFORMA DE PENSIONES><JUBILACION><LEY DE PENSIONES>
<JUBILADOS><TRABAJO EVENTUAL><BOLIVIA>
<TRABAJADORES TEMPORALES>

DESCRIPTOR GEOGRAFICO:

<AMERICA LATINA><BOLIVIA>

2003, CEDLA

Primera edición, agosto de 2003

Editores: CEDLA
Av. Jaimes Freyre N° 2940
Sopocachi
La Paz, Bolivia

Cuidado de edición: Hans Huber Abendroth

Depósito Legal: 4-1-1135-03

Impresión: EDOBOL Ltda.
Telf. 241 04 48
La Paz, Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el
diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada
o transmitida de manera alguna ni por ningún
medio, sin permiso previo del editor.

Presentación

El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y el Proyecto Control Ciudadano se complacen en presentar el segundo número de “Debate Social”, que está dedicado a evaluar los resultados de la reforma de pensiones iniciada en mayo de 1997, tema de verdadera importancia para los trabajadores activos e inactivos y para la población en su conjunto.

En enero de 1996, el CEDLA patrocinó un debate sobre las orientaciones de la propuesta de reforma de la seguridad social propiciada por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. En la oportunidad, las autoridades gubernamentales sostenían que esta reforma –debido a la virtual quiebra financiera del sistema de seguridad social “de reparto simple”– permitiría, en el plano social, una ampliación de la cobertura hacia nuevos segmentos de la población, en particular, de los trabajadores no asalariados y elevar el ingreso de los bolivianos en edad de jubilación. Ya entonces los participantes en este debate llamaban la atención sobre el carácter eminentemente mercantil y suplantador de la solidaridad social de la propuesta gubernamental.

A escasos años de la aplicación de la reforma de pensiones, las críticas señaladas por los trabajadores y otros sectores sociales son posibles de corroboración. En efecto, información oficial y diversos análisis permiten concluir que los verdaderos propósitos que animaron esta reforma, no fueron ajenos a la preocupación central del neoliberalismo que tiene como objetivo supremo la acumulación creciente de capital, en oposición al bienestar de la población trabajadora.

Es por esta razón que el presente número de “Debate Social” está dedicado a analizar esta problemática, con la seguridad que los análisis presentados constituyen un aporte a la discusión actual que se está generando a raíz del fracaso de la reforma.

Queremos agradecer en esta oportunidad a Julio García Colque, Secretario General de la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia, a Jorge Bernedo Alvarado, y a Ricardo Gómez Gutiérrez, especialistas invitados, así como a Carlos Arze Vargas y Pablo Poveda Avila, investigadores del CEDLA, quienes han hecho posible la publicación de este segundo número.

Javier Gómez Aguilar
DIRECTOR EJECUTIVO
CEDLA

La Paz, agosto de 2003

Contenido

Fundamentos operativos de la seguridad social: el debate presente	1
<i>Jorge Bernedo Alvarado</i>	
La privatización de la seguridad social: una reforma financiera fracasada	27
<i>Carlos Arze Vargas</i>	
Actual situación y perspectiva de la reforma de pensiones	39
<i>Ricardo Gómez Gutiérrez</i>	
La seguridad social boliviana. El régimen de pensiones desde la óptica de los jubilados	65
<i>Julio García Colque</i>	
La Ley de Pensiones y la “generación sándwich”	99
<i>Julio García Colque</i>	
Trabajo eventual y a destajo: problemas para la jubilación. El caso de los trabajadores fabriles de la castaña	111
<i>Pablo Poveda Avila</i>	

Fundamentos operativos de la seguridad social: el debate presente

Jorge Bernedo Alvarado*

En el presente artículo se prestará atención especial a los términos en que se lleva adelante el debate doctrinario actual sobre la seguridad social, centrado especialmente en el financiamiento y la administración de sus diversos sistemas, en la responsabilidad del Estado, y que gira de manera particular en torno al régimen de pensiones. Lo que sucede en las presentes circunstancias históricas, es que el sistema de pensiones, por la posibilidad de acumular importantes capitales, ha concitado la atención del sector financiero privado, el cual ha venido criticando el desempeño de los sistemas tradicionales e incluso cuestiona los fundamentos de la protección social en su conjunto.

El Estado benefactor

Tras la denominada Edad de Oro del crecimiento, que comenzó luego de la Segunda Guerra Mundial, el Estado benefactor entró en crisis y fue cuestionado (Andersen, 1996). Los patrones sociales tradicionales cambiaron de manera acelerada, y de forma

más pronunciada en los países de menor desarrollo industrial. El modelo del jefe de familia masculino, asalariado industrial, con un trabajo estable e ingresos crecientes que sostienen al conjunto de su entorno familiar, deja de predominar. La crisis del empleo y la competencia internacional, el amplio envejecimiento de la población, especialmente en las sociedades industriales, la creciente desigualdad entre las naciones y la exclusión creciente de los marginados han puesto en duda no solamente la persistencia del modelo previo, sino incluso su posibilidad como objetivo en las naciones que no se han industrializado y que lo ven alejarse de su horizonte histórico¹.

La perspectiva que cuestiona los objetivos sociales fundados en el modelo del Estado benefactor —predominantemente liberal y asociada al punto de vista de los organismos multinacionales de crédito— discute esencialmente la eficacia de un sistema de subsidio generalizado, de costos crecientes, independiente de las diferencias

* Peruano; matemático, demógrafo. Trabaja como consultor.

¹ De los múltiples diagnósticos sobre la seguridad social citamos aquí el de Ruth Ben Israel (1994).

interpersonales. Sin objetar la necesidad de un sistema mínimo de responsabilidades sociales, propone el reemplazo de la solidaridad por la subsidiariedad, la ampliación del sector privado en la adopción de funciones sociales en detrimento del protagonismo estatal previo, y el derecho de quienes realizan mayores aportes a recibir mayores beneficios².

Es claro que las objeciones y replanteamientos no son gratuitos. Han existido graves procesos recesivos e inflacionarios que repercutieron en la capacidad de financiamiento de los estados, y el proceso demográfico ha llevado las cargas sociales a niveles que seguramente eran imprevisibles hace medio siglo. No se requiere mucha suspicacia para establecer que las repercusiones de estos fenómenos en la seguridad social son graves. Para completar este panorama no puede dejarse de mencionar tampoco el conjunto de errores de manejo de los sistemas de seguridad social en diversos países, restándoles credibilidad y confianza (Ferguson y Blackwell, 1994).

Antecedentes de la intervención privada en la seguridad social

La intervención privada en la seguridad social, tanto en el seguro de pensiones como en el de salud, no es, sin embargo, reciente. Existe una larga experiencia al respecto: los seguros privados de vida y de salud, por ejemplo, son de antigua data, pues ya se ofrecían en su forma actual a comienzos del siglo veinte. Los fondos de pensiones privados

basados en el ahorro obligatorio (destinado a fondos de inversión), existen hace varias décadas: desde los años cincuenta en Malasia y Singapur (al de este último país se le presta especial atención por su antigüedad (1955) y extensión. Ellos han registrado un gran impulso a partir de los años setenta, especialmente en los países sajones y en el Japón. La diferencia esencial con respecto a la propuesta actual es que les fue asignado un papel complementario. Además, prevenían la reversibilidad de la afiliación, que dependía de la voluntad personal de sus miembros.

El cambio radical es definitivamente el planteado por Chile en su reforma de 1980, ampliamente conocida por su repercusión en el debate posterior³. El sistema privado de pensiones liquida al sistema público previo, asumiendo el Estado los costos de transición, y genera un sistema de ahorro obligatorio hasta la jubilación, íntegramente administrado por sociedades privadas en competencia; la regulación corre a cargo del Estado. Los fondos se invierten en títulos de renta fija (básicamente bonos estatales), en el sistema financiero, en títulos de renta variable (esencialmente empresas privadas desvinculadas de las administradoras) y, en menor grado, en el extranjero.

La importancia de la experiencia chilena

El sistema chileno, sin embargo, ha tenido mayores repercusiones en Latinoamérica —a la vez casi íntegramente comprometida con programas de ajuste estructural— que

² Tres documentos del Banco Mundial son importantes para esta línea de argumentación. El primero es el ya clásico "Envejecimiento sin crisis", que plantea las ideas centrales para la reforma de los sistemas de pensiones con participación privada (Banco Mundial, 1994). El segundo es el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995, que desde una perspectiva liberal centra el desarrollo en el crecimiento del mercado y define las líneas de acción estatales (Banco Mundial, 1995). Y, finalmente, el artículo de Holzmann del Banco Mundial (Holzmann, 1995).

³ El proceso de creación del sistema fue narrado por su propulsor (Piñera, 1991).

en el mundo, puesto que los países industrializados, con la excepción de Gran Bretaña y Suiza, han procedido a reformas de diversa intensidad en sus sistemas tradicionales antes que a la privatización del sistema de seguridad social.

Con diversas variaciones de grado, la privatización ha llegado a extenderse en Latinoamérica en la década de 1990 con una capacidad inaudita, paralela y en cierto grado concomitantemente con los procesos de ajuste y seguimiento de las economías nacionales por los organismos financieros internacionales. La experiencia chilena, históricamente importante —y coincidente, además, con una sostenida expansión de su economía y la posterior reordenación de sus instituciones— tuvo un trascendental efecto de demostración. Su éxito inicial fue impresionante, principalmente por la rapidez de expansión del fondo de pensiones que, a los quince años, y gracias a una elevada rentabilidad real promedio, llegó a equiparar al 40 por ciento del producto interno bruto. Es obvio que ello llevó a superar la incredulidad existente con respecto a ella y estimuló la réplica regional. Pero es cierto también que las nuevas versiones se produjeron en formas y escenarios particulares, y que el

De manera progresiva ha ingresado también en el escenario del debate sobre la seguridad social la revisión del optimismo relativo a la privatización como pilar esencial, propugnando más bien superar la ineficiencia pública y la defensa de los objetivos sociales originales.

propio proceso chileno de los últimos años ha sufrido contratiempos variados.

Dichos contratiempos van desde los que replican las dificultades del viejo sistema, como es el caso del incumplimiento de las empresas en la entrega de las cotizaciones o las dificultades del sistema para extenderse a la población parcial o totalmente no cubierta, hasta los inéditos. Entre estos últimos se encuentran las recientes bajas de rentabilidad, las presiones de liquidez, las presiones sobre los costos operativos originadas por los traspasos, y las dificultades del Estado para mantener sus compromisos conforme el sistema madura y la cantidad de pensionistas aumenta.

De manera progresiva ha ingresado también en el escenario del debate sobre la seguridad social la revisión del optimismo relativo a la privatización como pilar esencial, propugnando más bien superar la ineficiencia pública y la defensa de los objetivos sociales originales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴ y, en general, las diversas organizaciones de las Naciones Unidas, constituyen vanguardia de esta posición.

Las posiciones básicas

Tenemos ahora en el ámbito de la seguridad social realidades contrastantes: la de

⁴ Las posiciones de OIT pueden considerarse resumidas en el texto de los convenios referidos a la seguridad social, en especial, el 102, 128, y 157. El Departamento de Seguridad Social de la OIT cumple a su vez una amplia labor institucional, con posiciones hace tiempo reflejadas, por ejemplo, en "La seguridad social en la perspectiva del año 2000" (1984), y en la Memoria del Director General presentada a la 80a. Conferencia Tripartita (1993), además de los continuos documentos que, en esencia, defienden el sistema de reparto reformado y la solidaridad intergeneracional. Como resumen consúltese el artículo del Director del Departamento de Seguridad Social de OIT (Gillion, 2000). Para nuestra región es muy importante la documentación registrada en la publicación de la Consulta Regional Tripartita sobre la Reforma y Desarrollo de los Sistemas de Pensiones (Lima, 1997) y Bonilla García y Conte-Grand (1998).

los cuestionados Estados de bienestar que pugnan por mantener un sistema seguridad social extenso como condición de existencia de la paz social y elemento central de su preocupación y, en el otro extremo, países que viven períodos inaugurales de esos sistemas, como los de buena parte del Asia y Africa, pero que no tuvieron por base un universo de asalariados, sino una industrialización bloqueada y una informalidad generalizada. Es de especial interés también el caso de las naciones del este europeo, las ex repúblicas socialistas, que han presenciado la caída del Estado anterior e intentan reedificarlo sobre bases privadas, teniendo en el camino la necesidad de reconstruir también su sistema de seguridad social.

Estamos ante uno de los debates más trascendentales en el largo proceso de búsqueda del equilibrio entre la eficiencia y la equidad. Se discuten, pues, las condiciones en las que pueden formularse, si no un modelo único de seguridad social, al menos las pautas esenciales que aseguren la consecución de sus fines.

Arriesgando una opinión, podemos decir que ingresamos al siglo XXI acercándonos a un modelo plural y flexible de seguridad social. Una gran base de asistencia generalizada, un sistema central obligatorio todavía fundado en las aportaciones permanentes durante la vida activa —generalmente mixto en la administración—, y un tercer pilar complementario de ahorros adicionales voluntarios.

Las aportaciones

Un tema esencial —e inicial— en el funcionamiento de la seguridad social es el de quién o quiénes aportan para que las prestaciones puedan efectuarse. No es muy

aventurado afirmar que el proceso ha ido marchando del financiamiento tripartito hacia el personal, y de la esfera pública hacia la privada.

Superadas las fases mutualistas al instaurarse los seguros sociales, éstos fueron patrocinados por el Estado, y los fondos de aporte eran constituidos tanto por el empleador como por el trabajador e inclusive alimentados por una cuota fiscal adicional tendiente a afianzar el sistema. Esta última aportación fue retirada prontamente, limitándose el Estado a participar en la aportación cuando actuaba él mismo como empleador y a intervenir en el control de la administración. De esta forma, el sistema bipartito se extendió en la seguridad social conjuntamente con el reclamo de autonomía administrativa formulado por los aportantes.

De hecho, existen pocos regímenes tripartitos (el Estado haciendo aportes adicionales a los del trabajador y el empleador). Un caso importante es el de Suiza, donde el Estado aporta el 20 por ciento adicional al aporte bipartito, pero esto no lo exime de importantes responsabilidades económicas en la marcha de la seguridad social, generalmente circunscritas a aspectos asistenciales o a la garantía de una pensión mínima. Es fácilmente verificable también la preponderancia de los regímenes bipartitos sostenidos por empleadores y trabajadores, en los que aportan ambos en función de tasas (primas de aporte) calculadas a partir del ingreso del trabajador.

La reforma chilena planteó y desarrolló el sistema de aportes exclusivos del trabajador, y en ello ha sido continuada solamente por algunos de los países que se han asociado a este tipo de sistema, como es el caso del Perú, Uruguay (salvo el primer nivel),

México y Bolivia; continúan manteniéndose sistemas bipartitos en Argentina y Colombia. En el caso de los Países Bajos, no existe tampoco, siendo un caso excepcional, el aporte de los empleadores (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994).

En el ángulo opuesto, en la ex Unión Soviética y en otros países de Europa central o del Este, la pensión de jubilación fue financiada, total o casi totalmente por el empleador (Turner y Korczyk, 1997). Lo propio sucede con las pensiones complementarias suecas a partir de 1994.

En los casos de Estados Unidos y Canadá, la cobertura del sistema público es obligatoria y casi total, incluidos los trabajadores extranjeros. El sistema estadounidense de pensiones (Old Age and Survivor Insurance, OASI) y el Plan de Pensiones del Canadá, conviven con extendidos sistemas complementarios: planes de retiro a cargo de las empresas para la protección de sus trabajadores. De esta manera se asegura una pensión más amplia a la que resultaría de la exclusiva cotización al sistema público (7,64% del salario del trabajador en los EE.UU.; 6,35% en el Canadá con un incremento anual del 0,25% hasta llegar al 10 por ciento). En el caso de los Estados Unidos existe también, desde 1973, la obligación de las empresas de otorgar compensaciones adicionales a sus trabajadores financiadas a través de los planes complementarios de pensiones cuando dejan el empleo antes de su edad de retiro (Employee Retirement Income Security Act, ERISA).

Por supuesto, como en el caso de los países europeos, existen en los Estados Unidos y en el Canadá problemas de financiamiento del seguro público que son enfrentados a través de una combinación de elementos: aumento de las aportaciones; limitación de los beneficios (en especial durante la era Reagan); ampliación de la edad de retiro; cambios en el sistema de cálculo y, en el caso canadiense, inversión de los fondos del sistema en carteras privadas diversificadas⁵.

Dos versiones particulares que vale la pena mencionar son el sistema de aportaciones en Francia, fijadas mediante negociación colectiva (constituyen un régimen adicional al general), así como los planteamientos de reforma en Costa Rica (en 1996) y de Venezuela (en 1998) de aportes tripartitos al régimen básico, y libres al régimen complementario de administración privada.

Pero seguramente la más importante observación es que independientemente de la fuente de aportación, el financiamiento de la seguridad social resulta siendo una finalidad compartida. Por un lado, porque aun en el caso de los regímenes privados en los que el aporte es supuestamente exclusivo del trabajador, existen pensiones mínimas que están a cargo del Estado⁶, o bien los costos de transferencia fueron formalmente asumidos por el Estado.

Por otro, porque a pesar que se definan de manera que el aportante sea el trabajador, la presión salarial actúa en sentido compensatorio, resultando que indirectamente,

⁵ Véase Córdova (1996 y 1998) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1994). Cabe anotar, que desde enero de 1998 existe un amplio debate sobre seguridad social en los EE.UU. debido al planteamiento republicano de invertir los fondos de seguridad social en instrumentos privados, a lo cual se opuso el presidente Clinton.

⁶ Con la excepción del Perú, donde la cuestión se halla en el limbo entre la falta de reglamentación y una ambigua definición por la cual correrán "a cargo del sistema".

aunque sin responsabilidad legal, el sector empleador tiene un compromiso en el sostenimiento. Finalmente, en los países en que el aporte es efectuado únicamente por el empleador, la cotización se convierte en un costo salarial que forma parte de las condiciones que determinan la fijación de las remuneraciones al suscribirse el contrato laboral.

Los modelos de financiamiento

El reparto

El sistema más extendido de financiamiento, que fue también el inicial –para muchos, el sistema “tradicional”– es el *de reparto*. En sus términos más simples, es el sistema cuyo equilibrio depende de la satisfacción del pago de las pensiones y de los gastos administrativos a partir del aporte de los trabajadores activos. En un inicio (todos aportantes y ningún jubilado) el sistema es superavitario y los fondos aportados deben constituirse en reservas estratégicas del sistema. Conforme avanza el tiempo y la relación entre aportantes y pensionistas va disminuyendo, dichas reservas tienden a ser consumidas.

Esta circunstancia implica cambios dentro del propio régimen de reparto, frecuentemente obviados cuando se trata de su enjuiciamiento. En efecto, si bien inicialmente puede hablarse de un sistema basado en una prima media general, esta pasa a ser una *prima escalonada* o de *períodos de equilibrio* cuando vuelve a ser calculada de manera periódica en forma tal que quede garantizado

el equilibrio financiero. La alteración –usualmente hacia arriba– de la prima inicial se basa o debe basar en los respectivos estudios actuariales, y su periodicidad es variable, llegando incluso a ser anual.

En el caso del denominado *reparto puro* (Thullen, 1986)⁷, la prima de un año dado se fija de modo tal que cubra exactamente los egresos del mismo año. En el caso de la versión de *reparto de capitales constitutivos*, las contribuciones de un año deben cubrir la suma de los *valores de capital* de todas las pensiones nuevas otorgadas ese año; es decir, se garantiza la prestación efectiva del beneficio de jubilación.

El sistema de financiamiento de *reparto con actualización de las tasas*, denominado también de *beneficios definidos* o *pay as you go* (pague como vaya) en la literatura de las instituciones financieras internacionales, tiene como mayor argumento a su favor el estar basado en una solidaridad intergeneracional. Los trabajadores en edad pasiva son financiados por los activos de tal forma que, en teoría, el sistema se mantiene siempre en equilibrio.

El mayor problema del sistema⁸ suele ser su debilidad frente a la evolución demográfica. El teórico equilibrio derivado de la solidaridad de las generaciones jóvenes con las adultas, una vez puesto a prueba, es perturbado en el largo plazo –particularmente en el siglo XX en los países industrializados⁹– porque no basta cubrir los egresos con los

⁷ La clasificación es de este autor.

⁸ Dejamos al margen el examen de factores que afectan a cualquier sistema de financiamiento, como es el caso de los riesgos financieros de corto y largo plazo; la evolución del mercado laboral y el salario; la incompetencia administrativa; el incumplimiento en el pago de aportes; la interferencia política, o las acciones ilícitas de cualquier tipo.

⁹ Los cambios demográficos, si bien son predecibles en su tendencia, tienen diferente duración según el período histórico. La duplicación de la proporción de personas de la tercera edad, del 7,5 al 15% de la población total, tardó entre 80 y 120 años en Europa, pero solamente tardará 40 años en Japón. En América Latina, el proceso tiende a ser similar al de Japón, e inclusive en algunos países puede ser más corto, dada la creciente velocidad del progreso médico y de su propagación.

aportes sino que, además, para mantener las pensiones en un nivel aceptable, deben elevarse las tasas de los aportes, ya que la relación entre aportantes y pensionistas decrece conforme madura el sistema. Esta relación depende de manera importante de los cambios en la composición etárea de la población, en tanto que es cada vez mayor la proporción de quienes sobrepasan la edad de jubilación con respecto a quienes se mantienen en edad de trabajar. Sin embargo, es más preciso no considerar el “componente demográfico” simplemente como tal, sino a partir de los cambios en la composición del mercado de trabajo —definido por los aportantes activos—, especialmente de los segmentos de empleo estable y bajo desempleo.

Adicionalmente, se aduce que el sistema pierde eficiencia si, a la vez, el entorno económico afecta al mercado de trabajo comprimiendo la población asalariada del sector formal, que contribuye con el aporte principal. En tal caso la capacidad de financiamiento se va reduciendo progresivamente.

Thullen estima una relación directa entre la tasa de crecimiento demográfico y la prima de reparto necesaria para una pensión semejante al salario medio, que varía entre el 8,6% de prima para los países con un crecimiento demográfico del 3% anual; el 11,8% si la tasa de crecimiento es del 2%; el 16,3% para una tasa del 1%; el 22,4% para un crecimiento nulo, y 30,8% para una población que decrece al ritmo del 1% por año. En el primer extremo se sitúan pocos países (principalmente africanos o asiáticos), en las escalas intermedias la mayor parte de los países latinoamericanos y, en las dos últimas, los países industriales (Thullen, 1986: cuadro 1).

El Banco Mundial hace sus propias estimaciones basadas en los coeficientes de

dependencia —relación directa entre beneficiarios y aportantes— y la tasa de beneficios esperada, siendo esta última una proporción del salario medio. En el caso menos exigente, solamente se retorna un quinto del salario a los pensionistas y existen diez aportantes por cada uno de ellos; bastaría un aporte del 2% que se elevaría a 10 para dar pensiones con un 100% de tasa de beneficio. Pero, en el otro extremo, si se pretende un 100% de tasa de beneficio en un país con coeficiente de dependencia de 1/2, el aporte debería representar el 50% del salario de los activos. Las tasas de aporte más bajas corresponden a las actuales poblaciones “jóvenes” en el hemisferio sur. La tendencia apunta al otro extremo y, de hecho, la mayor parte de las tasas de aporte en Europa varían entre el 15 y 30% de los salarios (Banco Mundial, 1994: cuadro 4.3).

Debe señalarse también que de acuerdo con la fase de la transición demográfica que atraviesen los países —inicialmente una caída de la mortalidad, sobre todo infantil, luego el descenso de la natalidad y, posteriormente, el descenso de ambas tasas y acercándose, e incluso produciéndose más defunciones que nacimientos—, los efectos del comportamiento demográfico sobre las pensiones varían. La mayor presión resulta del envejecimiento a partir de la caída de la fertilidad. Cuando la fertilidad ya es baja y se estabiliza, el efecto principal en las pensiones proviene del aumento de la longevidad o de la prolongación de la esperanza de vida (Gillion, 1997).

La reacción de los regímenes de reparto al estrechamiento de la base de aportantes ha sido, mayormente, y al menos en sus inicios, mantener el nivel de la prestación ajustando los aportes y, en todo caso, tratar de

reducir al máximo los costos administrativos o lograr más eficiencia en la colocación de las reservas. La agudización de la crisis, sin embargo, ha llevado ya a versiones diferentes de ajuste de los beneficios por diversas vías tanto formales, como la postergación de la edad de jubilación, el recorte de las pensiones, o informales como la demora creciente de los trámites relacionados con los expedientes de jubilación o el abierto desconocimiento de derechos legalmente adquiridos.

En tanto que los regímenes de reparto son vinculados con las administraciones gubernamentales, con frecuencia se les endosa los errores de éstas. La colocación de los fondos en títulos públicos (bonos) desprotegidos frente a la inflación, la burocratización administrativa, o el compromiso fiscal para salvar los sistemas con problemas de financiamiento, se atribuyen al sistema de reparto, siendo que se trata, en sentido estricto, de dos asuntos independientes: por un lado de los errores de gobierno y, por el otro, del procedimiento utilizado para equilibrar el fondo una vez que se mantienen los objetivos del beneficio.

La capitalización individual

El sistema alternativo al de reparto por excelencia es el de capitalización o, más propiamente, el *de capitalización individual*, denominado también régimen de *aportaciones definidas*. Por oposición, entonces, y en forma simplificada, el sistema de reparto funciona a partir de cotizaciones o aportes variables y de beneficios o prestaciones constantes, y el régimen de capitalización a

partir de aportaciones constantes, variando los beneficios individualmente en función de los aportes acumulados por cada trabajador durante su vida activa.

En efecto, en el régimen de capitalización, y también teóricamente, se supone que la tasa de aportación es fija, dando esto lugar a que se acumule un fondo para cada trabajador cuya tasa de crecimiento será mayor mientras mayores sean sus ingresos (para un período de actividad dado). Lo definitorio del sistema, sin embargo, es que los fondos acumulados son vertidos al mercado de capitales en búsqueda de una tasa de interés real superior a la tasa de evolución salarial, de forma tal que la acumulación se multiplique y pueda proveer a los afiliados de un fondo mayor para su jubilación. El fondo acumulado se paga en pensiones que pueden ser vitalicias, calculadas en función de la esperanza de vida, o fijas, en cuyo caso tendrán la duración propia del fondo más los intereses que se acumulen. También pueden darse combinaciones de ambas modalidades.

En el sistema de capitalización los riesgos son trasladados al mercado de capitales, y lo social se enfoca antes que como ejercicio de solidaridad, como un compromiso con lo que se denomina *equidad individual*¹⁰, es decir, una armonía entre la cuantía de las pensiones recibidas y las cotizaciones pagadas por los trabajadores a lo largo de su desempeño laboral.

Los argumentos más importantes que se esgrimen en favor del sistema son su independencia frente a los cambios demográficos en tanto que los ahorros son individuales, y

¹⁰ En el caso del sistema de pensiones privado peruano se viene dando la particularidad que el aporte al régimen constitutivo del fondo (sin contar comisiones ni primas de seguros) es del 8% del salario, mientras que en el régimen público es del 13%. La medida obedece al deseo de "promocionar" el sistema privado, pero el efecto para los afiliados es contraproducente.

su saludable contribución a la ampliación del ahorro individual y al dinamismo que profieren a los mercados de capital.

El argumento en torno a la independencia del factor demográfico resulta de la definición individual del sistema y es incontrastable en cuanto a los efectos directos, pero tiene efectos indirectos a través del ahorro, conforme se verá después. Este éxito frente al impacto demográfico puede ser también considerado como una fuente de críticas y, de hecho, así sucede: los cambios en la estructura de población existen en todas las naciones; dejar de presumirlos adoptando la vía de la “equidad individual” aumentará seguramente la desigualdad de los ingresos y actuará directamente en contra de la estabilidad social.

El argumento económico (un mayor ahorro interno), fue considerado también como una verdad absoluta, especialmente por la influencia de la experiencia chilena, cuyas tasas de rentabilidad real, e inclusive rentabilidad real neta (que descuenta los pagos por comisiones administrativas de los fondos) en los primeros años superaron largamente el 12% promedio anual, con lo cual no solamente prometían una elevada tasa de retorno, sino que efectivamente produjeron un *boom* financiero sin precedentes.

Con el tiempo, sin embargo, se ha atenuado esta impresión. Como bien indican

nuevas estimaciones financieras (Gruat, 1998), los efectos en el ahorro nacional serán claros mientras el sistema es “joven” y tiene una proporción de aportantes bastante mayor que de pensionistas. Conforme esta situación se altera, la demanda de dinero aumentará y, con ella, la tasa de interés que debe pagarse por el capital. Como resultado también disminuyen las rentas de los fondos de jubilación derivadas de colocaciones no financieras. Desde luego, tampoco cabe que tanto aportes como pensiones se colo-

quen íntegramente en el sistema financiero, pues se manifestaría primero una tendencia al equilibrio y luego a la fragilidad total. Tampoco se apuesta por colocaciones en el exterior, pues se pierde el objetivo del ahorro interno, así se registrara una rentabilidad positiva.

El efecto positivo sobre el ahorro nacional ha sido también observado desde otros ángulos, como el de su

análisis conjunto con los aportes importantes del Estado, especialmente en el caso chileno. Cuando son incluidos en la medición del impacto, pueden inclusive invertir la generalizada conclusión de saldos positivos en la cuenta de ahorro nacional, como resultado inmediato del funcionamiento de los sistemas de capitalización¹¹.

En lo esencial, en este caso, la suerte del sistema depende del comportamiento del entorno financiero y, más ampliamente, de la salud económica del país que lo aplica, la

Los argumentos más importantes que se esgrimen en favor del sistema son su independencia frente a los cambios demográficos en tanto que los ahorros son individuales, y su saludable contribución a la ampliación del ahorro individual y al dinamismo que profieren a los mercados de capital.

¹¹ Véanse especialmente los artículos de Bonilla y Conte-Grand (1998), y los de Mesa-Lago y Uthoff (1998).

cual debería favorecer un crecimiento constante de los capitales.

Si las estimaciones se fundaran en la experiencia de la rentabilidad del capital en las últimas décadas, el sistema de capitalización sería cuestionable. La mayor parte de las proyecciones (la cantidad de supuestos es ardua) consideran que es necesaria una rentabilidad media real neta de alrededor del 4% en las actuales condiciones demográficas de los países industriales, pero ésta no tiene antecedentes.

En un trabajo reciente (Thompson, 1997) examina el comportamiento de la rentabilidad de los bonos estatales a diez años entre 1953 y 1995, y las tasas de cotización que hubiera sido necesario mantener para conservar una tasa de retorno (de sustitución) de solamente el 50%, suponemos, teniendo en cuenta que los bonos gubernamentales, si bien estables, no son la mejor inversión posible. Los países a partir de los cuales se hace la simulación son Alemania, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos. Las tasas de cotización más bajas se registran en los Estados Unidos en los últimos veinte años (entre 5 y 6%), pero pueden ser tan altas (entre el 60 y 70%) como en la década de reconstrucción de la posguerra en los otros tres países. Para el período de cuarenta años (cerca de lo que se considera una vida activa casi ininterrumpida), las tasas medias fueron del 25,5% para Alemania, 28 para Japón, 32 para el Reino Unido y 13,5 para los Estados Unidos, el país menos afectado por la Guerra y el dominante en la segunda mitad del siglo. Thompson muestra, además, que una tasa media es una figuración, y que si se invierte el orden temporal de la acumulación de los fondos, comenzando de los actuales y mejores rendimientos

y terminando en los más bajos, el resultado mejoraría.

Es imposible encontrar estabilidades financieras de largo plazo en el pasado de los países del Tercer Mundo, y es difícil suponerlas a futuro. Es igualmente cierto que no podemos fundar, en esta materia, el comportamiento futuro a partir de la experiencia pasada, y que las simulaciones intentan expresamente dar idea de las magnitudes en juego antes que desvirtuar o afirmar un pronóstico.

De cualquier forma, estamos ante un reto antes que una victoria anunciada. El propio proceso chileno, con sus 18 años de vida, es todavía una experiencia que no ha superado la prueba de madurez y se halla más bien sintiendo los primeros efectos de la presión de las pensiones en el conjunto del ahorro nacional.

Los regímenes mixtos

Los dos sistemas anteriormente reseñados, el de reparto y el de capitalización son principalmente paradigmas o modelos, antes que realidades actuantes. Ni los beneficios suelen quedar definidos en los sistemas de reparto, ni los aportes dejarían de ajustarse en los sistemas de capitalización.

De la misma manera, la capitalización no tiene porqué estar ausente en un régimen de reparto y, de hecho, no tiene cómo estarlo, si necesariamente tiene que colocar las reservas en alguna versión del mercado financiero. Y, a la vez, los sistemas de capitalización requieren la cobertura del riesgo, no solamente de la quiebra financiera del fondo que se supone cubierto por la diversificación y por una serie de medidas de protección que deben desarrollarse a través de la supervisión, sino también de las contingencias de una

pensión sumamente baja, es decir, debe guardarse alguna forma de prestación definida.

Esto ha llevado al planteamiento de los regímenes mixtos: o bien, en el caso de reparto, se promueve la capitalización en el mercado antes que en las arcas oficiales o, alternativamente, los sistemas de capitalización tienen que definir bases de prestaciones mínimas que cumplen con la cuota de solidaridad sin desnaturalizar totalmente el contenido del principio de equilibrio individual.

En la práctica éste es el camino mayormente elegido cuando se ha venido planteando la reforma de los sistemas de pensiones. En el caso europeo occidental, la alternativa más socorrida para evitar el crecimiento desmesurado de las tasas de aportes del sistema público de reparto ha sido la diversificación de las colocaciones. El sistema chileno ha nacido con la cobertura de las pensiones mínimas a cargo del Estado. Los sistemas argentino y uruguayo, el colombiano y el costarricense, han adoptado también formas combinadas de financiamiento.

La más importante afirmación de la posibilidad y conveniencia del régimen mixto, es la convergencia entre el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en una estrategia fundada en tres pilares: uno asistencial obligatorio, otro también obligatorio con capitalización y, un tercero, voluntario, a partir del ahorro individual (Mesa-Lago, 1996). La diferencia esencial estriba en el pilar de capitalización, que para la OIT debe ser colectiva y estar bajo administración pública, mientras que para el Banco Mundial favorece una capitalización individual de administración privada¹².

Este acercamiento es tan importante como la divergencia para los derroteros de la seguridad social inmediatamente venidera. Parece sensato definir el sistema de manera que adopte las conveniencias de cada uno de los sistemas “clásicos” y, a la vez, evite los riesgos. Pero en la parte medular se debate el problema de la eficiencia de lo público y colectivo frente a lo privado e individual, como garantes de una jubilación digna.

El régimen administrativo: ¿Público, privado, mixto?

En el mismo plano medular que el sistema de financiamiento, y seguramente con un peso más amplio respecto al destino de los fondos, se halla la decisión sobre el régimen administrativo: en especial –en lo que respecta a los fondos de aporte obligatorio directamente descontados de la planilla de pagos– por la elevada liquidez que éstos suponen y su incidencia en la posibilidad de mejorar las pensiones a través de la capitalización adecuada.

La mayor parte de los argumentos han centrado inicialmente el debate en el ámbito de la ineficiencia estatal o privada, para convenir posteriormente en una salida a través de regímenes mixtos o complementarios. En rigor, sería bueno recordar que una amplia mayoría de los sistemas –la excepción son los de administración exclusivamente fiscal– han estado formalmente bajo administración privada en tanto se suponen dirigidos por entidades autónomas, con directorios de trabajadores, empresarios, y gobierno. En la mayor parte de las reformas latinoamericanas, como señala Verdera para

¹² *Son muy importantes sobre este acercamiento diversos artículos aparecidos recientemente en la Revista de la AISS (Sherman, 2000); Ross (2000); Queisser (2000). Véase también Guillén Romo (2000).*

el caso peruano, tenemos más bien una privatización de la administración del sistema nuevo sin participación laboral y una estatización de los sistemas antiguos, igualmente al margen de la participación de los trabajadores en los sistemas administrativos (Verdera, 1996).

Sin embargo, si se abunda más en la precisión resulta que en el antiguo régimen clásico de inspiración tripartita y sus derivaciones, el gobierno ha sido siempre el administrador real a través de la fórmula de reservarse la mayoría de los miembros del consejo administrativo o directorio, controlar directa o indirectamente su elección, o bien los mecanismos esenciales (contratación, infraestructura, recaudación, control de los fondos), constituyendo la participación múltiple más una descripción figurativa que una realidad actuante¹³.

Un primer elemento de la polémica, que en parte distorsionó el debate inicial especialmente en los países latinoamericanos en la presente década, es la fundación del sistema privado siguiendo el ejemplo chileno, a partir de una campaña de crítica al sistema anterior. El argumento, frecuentemente cierto en grados variados, consistía en que habiendo sido los fondos de pensiones dilapidados por los gobiernos quedaba comprobada la naturaleza ineficiente del sector público, y apuntalaba la necesidad de ceder su administración al sector privado, eficiente por naturaleza.

A pesar de las experiencias negativas, el razonamiento anterior era equivocado en varios sentidos. Primero, y lo más obvio, que la apelación a hechos particulares no constituye por sí misma un criterio de verdad. Es cierto que diversos gobiernos precipitaron la crisis de las instituciones de la seguridad social, pero ella no ha sido la única explicación de esta crisis, pues ésta corresponde a un conjunto de elementos, algunos de los cuales escapan largamente a la acción estatal, como la transición demográfica o las crisis financieras nacionales, en lo que fuera su componente de origen exógeno.

En segundo lugar, no existía tampoco prueba de lo contrario, que se daba por aceptado: el sector privado puede mostrar en su actuación los mismos defectos que eran la fuente de las críticas o, que, de hecho, gran parte de la actividad privada en materia de seguros no ha podido sobrevivir

a la crisis financiera de los años setenta y ochenta. El argumento que cuando quiebra una empresa los costos son asumidos por el propietario y si se trata de las instituciones públicas son asumidos por el conjunto de la sociedad a través de la presión fiscal y la inflación, se rinde ante la constatación que mucho de la ineficiencia privada se traslada a los precios, y que en la mayor parte de países, las deudas privadas con el exterior pasaron a ser avaladas y luego asumidas por el sector público.

Es cierto que diversos gobiernos precipitaron la crisis de las instituciones de la seguridad social, pero ella no ha sido la única explicación de esta crisis, pues ésta corresponde a un conjunto de elementos, algunos de los cuales escapan largamente a la acción estatal.

¹³ Una revisión integral sobre la administración de la seguridad social se encuentra en Bailey (1998).

También se registraron acusaciones o actuaciones criticables de la gestión privada en el propio campo de la seguridad social, para no tocar el tema del financiamiento de la economía en general. En el otro extremo, se ha tenido que reconocer que en algunos países la seguridad social de origen público ha funcionado bien, como en el caso de Alemania en el terreno de las pensiones, o el del Perú o Colombia en el de la atención de la salud¹⁴.

En suma, los términos del debate no están se refieren a los fracasos sino a las razones que sustentarían una mayor eficiencia y calidad del desempeño de los sectores en el cumplimiento de sus fines.

En este campo la principal de las razones esgrimidas a favor del ámbito privado es la libertad de opción y la disponibilidad que el sistema puede brindar para elegir entre varias administraciones en competencia. Esta posibilidad de los afiliados de poder balancear diferentes opciones de ahorro previsional decidiendo a lo largo de su vida por las mejores oportunidades a su alcance, es un argumento mayor.

Sin embargo, debe también tenerse en cuenta que esta libertad se relativiza por el grado de información brindada, su transparencia, y la capacidad de los afiliados para asimilarla, particularmente en las naciones de menor desarrollo. Aún así, esta dependencia de la “cultura de la seguridad social” no elimina la superioridad del argumento de la permanente posibilidad de optar entre varios oferentes de servicios frente a la opción única de un manejo gubernamental.

Más bien aboga por una mayor abundancia y transparencia de la información sobre las opciones en materia de seguridad social para las pensiones.

En cuanto a las ventajas públicas, el argumento más fuerte parece ser el de los menores costos administrativos. En la medida que las administradoras privadas deben obtener ganancias precisamente a partir del cobro de sus servicios, por definición resultan más costosas que cuando este móvil no existe. Salvo que, por supuesto, el ahorro proveniente de una administración única en lugar de una suma de administraciones individuales, sea reemplazado por la burocratización del ente administrador central, el cual entonces genera costos no tangibles pero sí existentes (James y Palacios, 1995).

Las administraciones centrales públicas tienen, de otra parte, mecanismos de coerción y amplia infraestructura que, de ser adecuadamente empleadas para la publicidad, comunicación, capacitación, etc., tienden a disminuir los costos directos, con mayor razón si los organismos necesarios ya existen y si se dispone de capacidades ociosas. Ello no elimina la valorización de costos si se trata de hacer una valoración justa, pero mantiene las ventajas de la economía de escala.

En el otro plato de la balanza, la eficiencia privada dispone también del motor del ahorro para ampliar las ganancias, como alternativa al despilfarro público. Esto ha venido apreciándose, en términos generales, en

¹⁴ Una autora –del FMI– de un documento de trabajo sobre la reforma de la seguridad social en los países bálticos, reconoce para el caso de Alemania que “debido a su alta cobertura y a las altas tasas de sustitución del ingreso del sistema público, los planes de pensiones privados han tenido tradicionalmente una importancia relativamente menor”. Se refiere a fondos opcionales, siendo posible inferir que para los fondos obligatorios una reforma privatizadora es muy difícil para la mayor parte de Europa occidental (Castello Branco, 1998).

lo que lleva de desempeño el sistema privado de pensiones en la región.

Finalmente, un argumento a favor de la administración por el sistema público, o bien por un régimen mixto, es que éste es menos discriminatorio, mientras que la administración privada tiende a concentrarse en los sectores de mayores ingresos y, por tanto, más rentables.

Las tendencias en la administración

Como señalamos, la tendencia parecería ahora inclinarse hacia la coexistencia de los sistemas, de forma tal que se aprovechen las ventajas que cada uno de ellos ofrece. Chile sigue siendo el paradigma de régimen de administración privada. Le sigue el caso del Perú donde, si bien el régimen público no ha sido cerrado, las reglas de juego —a diferencia de Colombia, que también mantiene abierto el régimen público— son tales que no puede ser considerado elegible en sus actuales condiciones operativas. El Salvador, Bolivia y México han clausurado sus regímenes públicos, pero en el caso de México el sistema público puede intervenir adoptando la conducta de uno más de los administradores privados. Uruguay y Argentina representan los ejemplos más cercanos del modelo mixto de administración, en el sentido que en todas las fases de operación hay una integración de beneficios.

Las experiencias continúan —aunque a paso más cauteloso, y frecuentemente bajo la presión financiera— en la dirección de dar paso a la intervención privada en las pensiones, sea en el financiamiento, en la administración, o en ambos. Si hay un fenómeno común, y se seguirá presentando, es esta apertura hacia el espacio privado. Es dudoso que ello sea para sustituir al régimen

público, y es lo más posible que se trate de integrarlos, porque parece ser, hasta el momento, lo más sensato. Pero ello pone en el escenario de manera definitiva a un nuevo actor, el administrador de pensiones de origen privado para regímenes obligatorios, anteriormente confinado al sistema financiero y a los planes de ahorro diferido voluntarios.

Organización centralizada o descentralizada

La discusión pasa también por discriminar entre un organismo central único de la seguridad social en materia de pensiones y una administración descentralizada. Es obvio que ahora tampoco proceden las asociaciones simples, como la de considerar a los sistemas centralizados como públicos y a los descentralizados como privados. Resulta más correcto pensar en la especialización de la administración por las contingencias.

La especialización por contingencias sigue en buena cuenta el derrotero lógico de la separación de los regímenes de salud y de pensiones. Es tradicional, por ejemplo, que desde un inicio el sistema de seguridad para accidentes de trabajo se independizó, y lo propio puede decirse de los regímenes de seguro de desempleo allí donde existen, pues responden a modos de operación claramente diferenciados.

Una prolongación de estas necesidades administrativas es la revisión de la posibilidad de confinar al sector público o, más precisamente, al gobierno central la recaudación centralizada de las cotizaciones. En especial, se discute la pertinencia, particularmente para los países en desarrollo, de una recaudación única a cargo del gobierno central, en tanto que si bien puede significar una mayor especialización y una disminución de

los costos por razones de economía de escala, también supone un conjunto paralelo de riesgos, por lo cual diversos países han preferido la alternativa de recaudaciones independientes para los impuestos y las aportaciones a la seguridad social (Japón, Alemania, Francia, Chile), inclusive a pesar de las ventajas. Los riesgos son evaluados por Bailey y se refieren a las demoras en las transferencias, las preferencias que pudieran establecerse, la identificación de los aportes con los impuestos, y la imagen de la seguridad social (Bailey, 1998).

Concluyendo, es cierto que existen exigencias evidentes, diríase que naturales, para separar determinadas contingencias y darles administración propia. Es posible, inclusive, que el sistema descentralizado o la separación e independencia de las instituciones de seguridad social deba mantenerse frente al riesgo de una administración gubernamental. Ello, sin embargo, no impide que existan niveles de centralización y coordinación, especialmente en los regímenes mixtos, donde se imponen como una condición de eficiencia en el desarrollo de los fines de la seguridad social.

Las administradoras de pensiones

La intervención privada en la administración de pensiones ha traído un nuevo actor central, en competencia interna y externa con respecto al sistema público: las organizaciones que administran pensiones o, simplemente, administradoras de fondos de pensiones en virtud de la denominación pionera surgida en Chile, adoptada por el Perú, y que llevan diversos nombres según el país: AFJP en Argentina, AFORES en México, también AFP en El Salvador.

Las administradoras privadas de pensiones son usualmente sociedades anónimas

con fines de lucro (así en las experiencias iniciales de Chile y Perú). Sin embargo, la extensión del sistema privado en la región ha abierto la posibilidad a casi todo tipo de entidad. En los casos de Uruguay y México también pueden cumplir esta función las entidades públicas de la seguridad social. El número es variado, y tras la diversificación producida en el caso de Chile, las legislaciones tienden a controlar la cantidad de ellas, en búsqueda de disminuir los costos producidos por necesidades de competencia y escala en publicidad, operaciones, comercialización e infraestructura, principalmente.

Carmelo Mesa-Lago hace la interesante observación que existe una relación positiva entre el tamaño del mercado (número de asegurados) y el número de administradores. Argentina con 5,4 millones tiene veintidós administradoras; México con 11 millones tiene diecisiete pero varias esperando autorización; Chile con 5,5 millones trece; Colombia con 2 millones nueve; Perú con 1,3 millones cinco (ahora cuatro); El Salvador con menos de 500 mil posiblemente dos o tres; Bolivia con 355 mil y ahora una sola; pero Uruguay (que desentona) con 355.000 tiene seis administradoras. En el camino, anota, ha habido variaciones de tamaño por absorciones pero también, en el caso chileno, por ingresos al mercado (Mesa-Lago, 1998).

Lo anterior insinúa que existe un tamaño óptimo de la cantidad de administradoras en función del mercado potencial. A ello habría que agregar las limitaciones de ingreso que suponen las exigencias de capital inicial. Las cifras menores son las peruanas (500.000 dólares) y la de El Salvador (570.000), y las más altas las de México y Argentina (3.000.000) y la de Colombia (4.000.000), respectivamente.

Los fondos acumulados igualmente varían de país a país, principalmente por la antigüedad y por el tamaño del mercado, salvo el caso excepcional del intento boliviano de que los fondos resultantes de la privatización de las empresas públicas se transfieran a una reserva para el pago del bono compensatorio para la tercera edad (Bonosol), actualmente suspendido y reemplazado por una menor prestación. En proporciones del PIB, Chile se acerca al 40%; el resto de los países registra una proporción inferior al 5%. Por el antecedente chileno, sin embargo, en la mayor parte de los países se parte de un desempeño optimista en el futuro, aún teniendo en cuenta los contratiempos de los últimos años en la rentabilidad del sistema en Chile.

Cabe anotar en justicia, que respecto a sus objetivos financieros, las administradoras –inclusive considerando que corre a su favor el impulso inicial de partida– han venido mostrando un aceptable desempeño en la mayor parte de los países de la región. En general, sus plantas de trabajadores han sido selectas y sus tecnologías modernas. Sus vinculaciones con el ámbito financiero les han permitido también una buena labor de selección de cartera de inversiones, y han venido continuamente exigiendo y agilizando el mercado de capitales. En casi todos los casos –la excepción es Perú, donde los títulos de gobierno han dejado de ser destino de la inversión– los riesgos se reparten entre valores de renta fija gubernamentales, el sector financiero, y valores de renta variable privados.

Lo anterior tiene directa relación con los rendimientos de las inversiones. Mesa-Lago

no registra en sus averiguaciones sobre el asunto tasas promedio inferiores al 7% desde el inicio de los respectivos sistemas (Mesa-Lago, 1998)¹⁵. Pero debe volverse a insistir en que es temprano aún para determinar un éxito o un fracaso, en especial si se tienen en cuenta algunas recientes bajas rentabilidades de los sistemas reformados y, de otra parte, las amplias posibilidades de expansión de los mercados emergentes en el caso latinoamericano.

La transparencia

La generación de un mercado libre en el sistema de pensiones, en sustitución de un régimen único, como es de esperar, pone en escena un fenómeno anteriormente no conocido por los trabajadores y empleadores, y es el de la competencia por captar la afiliación.

En la generalidad de las experiencias, el sistema privado se inició con el apoyo del gobierno –en Chile y Perú, países en que se implantaron los dos primeros sistemas privados latinoamericanos, su aprobación no tuvo que pasar por un debate parlamentario, pues se determinó mediante un decreto del Poder Ejecutivo–, el cual desarrolló una campaña a favor de la capitalización, asumiendo los costos de la transferencia. A continuación se inicia una carrera entre las administradoras por captar el mercado. Aquí la excepción son los mercados pequeños, como los de Bolivia y El Salvador, donde el número de administradoras es de dos o tres, al menos en al principio.

Cuando las opciones entre sistema público y privado existen, es decir, en los casos en que no se cierra este último, se plantea el

¹⁵ En el año 2000 la rentabilidad histórica de las AFP peruanas se situaba en un rango del 5 al 6%, a pesar de las deformaciones en el sistema de cálculo.

extraño conflicto de un Estado que mantiene vigente el ingreso a uno de los sistemas pero promueve el otro, considerándolo ventajoso. En su siguiente paso, los gobiernos se ven ante la opción, cuando ya existe competencia entre administradoras, de garantizar la transparencia de la publicidad. Esta decisión se tomó en Chile recién en 1991, a diez años de funcionamiento del sistema como bien apunta Mesa-Lago, pero en casi todas las otras experiencias se reglamenta y controla la publicidad desde el lanzamiento del sistema, e inclusive —en la Argentina— desde antes.

La transparencia de las administradoras no solamente se procura por las vías de regulación de la publicidad. Un factor importante es también la comunicación periódica y constante a que están obligadas con sus afiliados, de manera que no sólo estén convenientemente informados, sino que puedan tomar la decisión de optar por otra administradora si lo consideran conveniente. Adicionalmente, las entidades de supervisión de las administradoras (superintendencias, consejos, comisiones) suelen estar en la obligación de brindar atención permanente al público en general.

Un siguiente paso, que igualmente compromete la necesidad de publicidad y las garantías de transparencia, se da cuando se produce la saturación inicial del mercado de la afiliación y los traspasos pasan a ser el mecanismo principal de la competencia. La experiencia parece mostrar que esta competencia y el constante traslado de los afiliados es más intensa en los mercados de una población con mayores niveles educativos, más “vieja” en el sentido demográfico, y con

mayor cultura de la seguridad social. Así, en Chile y Argentina, los traspasos se hicieron altamente frecuentes, encareciendo significativamente los costos operativos de las administradoras y obligando a modificaciones de la reglamentación tendientes a espaciar la movilidad y encarecerla.

La cultura de la seguridad social a la que hemos aludido, es al final la mayor garantía del sistema y de la seguridad social en general¹⁶. Si bien pueden establecerse normas y procedimientos específicos, la vigilancia general de los miembros del sistema es la mayor garantía de que la transparencia se plasme, en tanto que los riesgos existen permanentemente, con diversa intensidad.

Así, el sistema está continuamente expuesto a deformaciones respecto a su objetivo de liberalidad y transparencia. Grupos de capital pueden actuar de manera encubierta corporativamente, vinculando la captación de afiliados con inversiones en empresas propias con lo cual aumenta el riesgo del fondo. Pueden también desarrollarse acuerdos tácitos en los casos de competencia escasa. En la puja por las nuevas afiliaciones se han observado desviaciones como ofertas extras a los potenciales nuevos afiliados, acciones de captación a través de la oferta de empleo, o de la influencia de los responsables de recursos humanos en las empresas, o acuerdos entre vendedores para traspasos. Ha habido, igualmente, casos de corrupción de funcionarios para obtener reconocimientos de cotizaciones anteriores.

En suma, los diversos actores del sistema, público y privado, están expuestos a desviaciones del ideal de una competencia

¹⁶ Sobre este punto y la experiencia peruana véase AELE/USAID/SAFP (1997).

transparente y el beneficio general. Ante tales eventualidades, la información y el conocimiento previo son los elementos que garantizan el cumplimiento de las normas para evitar estas distorsiones, tan vistas como combatidas en todas las realidades.

Los costos administrativos

Los costos de administración del sistema son importantes, hasta el momento, pero varían. En el caso más agudo actual, el peruano, frente a un aporte del 8%, las comisiones añaden un costo adicional del 3,7%, si se incluye el seguro de invalidez. Ello significa un monto superior al 45% de lo que el afiliado capitaliza. En el sistema chileno, las comisiones también han sido objeto central de crítica: en la actualidad ascienden a 3,1% para un aporte del 10%. En El Salvador y la Argentina las comisiones también son del 3% para aportes del 10 y 11%, respectivamente (Mesa-Lago, 1998).

En lo esencial, sin embargo, la cuestión es si estas cotizaciones se justifican. Debe reconocerse, en principio, que los costos de las administradoras en un sistema de competencia se ven elevados significativamente por acciones que no afectan a los sistemas públicos obligatorios y únicos. Captar un afiliado significa gastos en publicidad y ventas y, mantenerlo, gastos de comunicación e información y de trato personalizado que suelen ser escasos en el sistema público, ajeno a la presión de la competencia.

Es también de importancia sustantiva el hecho que la capitalización individual supone un costo mucho mayor de administración en el mantenimiento de cuenta —pero también una mayor garantía si se da una supervisión adecuada— que la administración de una cuenta colectiva. El sistema

informático interconectado de las administradoras es de un costo mucho más alto que el de una entidad central, pero necesario para las acciones de control y para la actualización de los traspasos.

Presionan también, sobre todo inicialmente, los costos de lanzamiento del sistema que significan para las administradoras una inversión inicial elevada no solamente en publicidad y comercialización, sino también en infraestructura de sucursales y en equipo y materiales. Ello lleva a esperar que los costos disminuyan con el tiempo y, con ellos, las comisiones actualmente cobradas.

Uno de los puntos más atendibles respecto a estos costos es la posibilidad que se definan en función del fondo administrado y no de los salarios, como sucede actualmente en la mayor parte de sistemas privados de pensiones. Además de su nivel, los costos de la administración privada, al ser fijados sobre la nómina y ascender conjuntamente con ella, son a largo plazo no solamente de volumen significativo, sino exentos de los riesgos asumidos por los afiliados, pues se detraen independientemente de la marcha del capital acumulado en el fondo del trabajador. Una comisión fijada en función del fondo individual capitalizado sería solidaria con el destino de los afiliados y constituiría, con seguridad, un importante estímulo a la eficiencia del sistema, adicional a los que la legislación determina. Pero debe tenerse también en cuenta que esta modalidad es aplicable una vez que se haya captado la mayor parte de activos, pues en el período inicial, siendo el fondo pequeño, la suma detraída sería de poca significación.

Para la mayor parte de las administradoras de pensiones instaladas en los años noventa, a pesar del volumen de las comisiones, el

camino no ha sido ni se presenta fácil. Las condiciones de mercado diferentes a las excepcionalmente vividas por Chile, la competencia, la necesidad de desarrollar el mercado de capitales con instrumentos insuficientes o por crearse, la oposición de los defensores del régimen anterior, el incumplimiento de compromisos por parte del Estado, son algunas de las causas que dificultan su marcha por el momento.

La crisis asiática, y posteriormente la de la ex Unión Soviética, la de Brasil y los efectos subsiguientes en la región, han mostrado —específicamente en el ámbito financiero— la verdadera dimensión de los problemas. Prácticamente todos los sistemas privados de pensiones han sido afectados en su rentabilidad, sobre todo en 1998, siendo la situación previsible desde el año anterior. Sin embargo, las repercusiones y alternativas no son iguales. Pueden centrarse en el control estricto, como en Chile, en reformas del sistema como en Bolivia, en la flexibilización de controles —a costa de la capitalización— como en el caso peruano, en negociaciones para dicha flexibilización, como en el caso argentino. La moraleja central es que siendo los fondos de pensiones capitales de riesgo, recién hemos podido apreciar —antes se partía solamente del optimismo derivado del desempeño chileno— la volatilidad de los fondos y la relativa protección de los mismos, en tanto que las entidades administradoras presionan por cambios en las reglas de juego que salvaguarden su patrimonio aun a costa de los intereses de los afiliados que cotizan¹⁷.

A pesar de la calificación de sus recursos, las administradoras se desempeñan —salvo casos excepcionales de favoritismo— en condiciones dificultosas, sobre todo en su etapa inicial. Si bien dan la impresión de desempeñarse como un negocio seguro, no cabe duda también que, en sentido inverso a la maduración de los sistemas de jubilación, sus dificultades se presentan en los periodos de implantación, y volverán a surgir en un horizonte de alrededor de treinta años después, cuando pueda realmente evaluarse la bondad de las pensiones que depararán.

El papel regulador del Estado

Por su naturaleza, el Estado es el regulador de todas las actividades económicas y sociales y, en el caso de la reforma del sistema de pensiones, un actor principal. Allí donde ha existido el sistema público, sin embargo, no es un regulador ajeno a las instituciones que pretende reformar, sino que es también parte interesada en las modificaciones, pues es responsable de las instituciones públicas y se debe autorregular. No es muy aventurado afirmar que el éxito de las reformas se juega, en gran parte, en las decisiones de gobierno para asumir las responsabilidades estatales y establecer reglas de juego claras para todos los actores, sin inclinarse por ninguno, incluido él mismo.

Una primera condición de su eficiencia como ente regulador, es para el Estado su capacidad de planificar y diseñar con eficiencia, superando las presiones seculares de grupos particulares y, a la vez, despolitizando el campo de acción, actuando con visión de largo plazo y real conocimiento de

¹⁷ No se trata exclusivamente de un problema americano. Los problemas de costos, mercado e imagen afectan también, por ejemplo, a Gran Bretaña, el sistema de pensiones europeo más avanzado en la privatización, donde se presentó el caso Maxwell de “desaparición” de un importante fondo pensionario. Véase “Britain: The great pension debate”, en *The Economist*, 19 de Julio de 1997.

causa. En rigor, un nuevo diseño previsional tendría que basarse en los estudios actuariales y financieros que disminuyan razonablemente sus riesgos. Tal situación se ha venido, felizmente, comprendiendo en América Latina a juzgar por las experiencias recientes. Si bien las administradoras de pensiones deben hacer previamente sus estudios de factibilidad, no queda duda que el grueso de la información sobre la viabilidad a largo plazo del sistema (además del poder de decisión) se halla en manos del Estado y en la capacidad de sus cuadros.

En tal sentido, la experiencia de los sistemas reformados, siendo desigual, tiene un saldo poco favorable, a juzgar por la frecuencia de sus idas y venidas y los márgenes de incertidumbre gratuita en los que se han venido desempeñando en muchos países. De hecho, para dar un ejemplo simple, es sorprendente la semejanza de tasas de aporte para realidades demográficas y de mercado laboral tan disímiles como las de Chile, Perú o El Salvador.

Un segundo punto de examen es el grado de compromiso real de los gobiernos y la sociedad con las reformas que desean implementar, y con la seguridad social en general. Este solamente puede mantenerse a partir de un grado importante de diálogo y consenso social, fruto de un ambiente de participación. No es extraño que la mayor parte de los sistemas o reformas exitosos, digamos de Alemania y Japón, se han desenvuelto en naciones de sólido espíritu nacional. En Chile, donde la reforma correspondió a un

gobierno cuestionado, el convencimiento provino de la desfavorable situación del sistema a ser reemplazado (una variedad de fondos corporativos que cobraban tasas manifiestamente más altas que las propuestas por el nuevo sistema y cuya eficiencia se recusaba), en la gestión de un personaje carismático y convincente como el Ministro de Trabajo de aquel entonces, José Piñera, que lideró la reforma, y en el clima de recuperación económica que se comenzaba a percibir. No necesariamente estas condiciones se han vuelto a presentar en otros países. En realidad, fueron excepcionales.

Para el cumplimiento de sus responsabilidades, el Estado, como ente regulador, requiere la autoridad que viene de la equidad, del conocimiento y del diálogo. No siempre coinciden todos los componentes, y ello representa una causa esencial de los problemas de los regímenes anteriores y de las incertidumbres de los nuevos.

El papel de control del Estado

El control y la vigilancia constituyen otra responsabilidad elemental del Estado. En las formas la actuación de los organismos gestores de la seguridad social tiene frentes diversos, la mayor parte de los cuales se contempla en la legislación. Una lista sumaria comprende el control sobre los aspectos regulados y regulables. Según Tamburi: a) sobre la regulación de los aportes y beneficios; b) sobre las condiciones de protección de los fondos; c) sobre la estructura de las inversiones; d) sobre el destino de las inversiones; e) sobre los procedimientos de representación;

En rigor, un nuevo diseño previsional tendría que basarse en los estudios actuariales y financieros que disminuyan razonablemente sus riesgos. Tal situación se ha venido, felizmente, comprendiendo en América Latina.

f) sobre los procedimientos de gestión y, g) sobre los mecanismos que eviten la discriminación y exclusión (Tamburi, 1993).

Siendo amplio el margen de control y regulación y estando usualmente normado, ello no significa que los controles sean realmente efectivos o que las instituciones oficiales de supervisión no estén expuestas a dar concesiones en el manejo del sistema que incrementan el riesgo de los afiliados de perder sus ahorros para jubilación. En sentido contrario, la excesiva reglamentación y el exacerbado “controlismo” perjudican al conjunto del sistema, incrementando sus costos operativos y restándole dinamismo.

El punto neurálgico para lograr un equilibrio entre el relajamiento complaciente y la exageración en la vigilancia, reside en quién controla a los controladores. Las entidades de supervisión de las administradoras o los consejos de vigilancia de los sistemas públicos suelen ser entidades de muy relativa autonomía y ello puede complicar sensiblemente el panorama de una vigilancia real y eficiente. Alternativamente, algunas democracias tienen los mecanismos suficientes como para compensar los actos de gobierno, sea a través de otros poderes (Judicial, Legislativo) con capacidad de intervención o reformulación, o de entidades específicas como las encargadas de vigilar la libre competencia, o también de las defensorías del pueblo.

Una alternativa, sin embargo, casi no está presente en la organización de los sistemas reformados (y, en verdad, es bastante débil en los sistemas públicos): la participación activa de los propios actores, tanto empleadores como trabajadores. Si bien continúa asociada a la cultura de la seguridad social de la que hablábamos antes, no deja

de ser sugerente la posibilidad de pluralizar y democratizar al menos en aspectos concretos y determinantes, las responsabilidades y la participación de la sociedad civil.

El papel ejecutor del Estado

Ahora bien, al margen de sus funciones de regulación y control, el Estado debe también asumir sus funciones ejecutivas. En este punto deben distinguirse dos frentes importantes: el de dar cauce y viabilidad al sistema en funcionamiento en el corto plazo, y el de resolver sus problemas seculares pendientes, en especial la debilidad de la cobertura.

En el primer campo se encuentra la serie de reclamos pendientes de las instituciones de seguridad respecto de aspectos tan trascendentes como aumentar —mediante la vinculación con el sistema fiscal, la mejora de la administración tributaria, y el uso de los registros públicos— la recaudación de la cotización de los afiliados, o bien el proveer suficientes instrumentos de colocación de inversiones como para diversificar el mercado de capitales haciendo decrecer sus riesgos. En especial, se ha sugerido asociar la seguridad social —en Chile y Bolivia ello ha sido así— con los procesos de privatización, o ampliar el mercado hipotecario, un típico mercado de largo plazo.

En el otro sentido, el reto mayor sigue siendo —en especial para países de mayor retraso industrial— la incorporación de sectores campesinos y del creciente sector informal. Para el futuro no muy lejano es completamente previsible en estos países una enorme presión social a partir de estos sectores, cuyos miembros llegaban antes a vivir hasta la tercera edad solamente de manera excepcional, pero en las próximas décadas lo harán masivamente. Cambiando

según el país, la situación actual al respecto es en general deficitaria o se ha “resuelto” por vías elusivas como contemplar para estos sectores la afiliación facultativa con una carga mayor de aportaciones, a sabiendas de las deficiencias de sus niveles de ingreso.

En su acción diaria ejecutora, los Estados también tienen responsabilidades que asumir con respecto a la buena marcha de la seguridad social y la incursión en ella de la acción privada. Pero seguramente las más inmediatas, las económicas, son las más importantes, y las que denotan con mayor claridad el compromiso de gobierno con las reformas.

Los costos de transferencia hacia el sistema privado

Los procesos de reforma de los sistemas de pensiones deben contemplar usualmente el costo del reconocimiento de las contribuciones efectuadas al régimen público cuando existe una transferencia al sistema privado. La mayor razón por la cual en las reformas se ha dejado abierto el régimen público ha sido precisamente el problema planteado por la necesidad de reconocer estas contribuciones y cancelarlas para que puedan pasar a ser parte de los fondos de capitalización individual. De muchas maneras se puede enfrentar este compromiso, como pasaremos a ver.

La primera experiencia, la de Chile, fue radical. Implicaba el cierre del régimen público, asumiendo el Estado el pago de las pensiones y el de un bono de reconocimiento para quienes se trasladaban al nuevo sistema (casi todos por tratarse de un régimen con menores aportaciones y, precisamente, porque de inmediato podían capitalizar sus anteriores aportes). El bono de reconocimiento es tal,

es decir, un título de valor negociable en el mercado para que ingresara a capitalizarse o cancelable en el momento de la jubilación incrementado por una tasa de interés anual real del 4%. Se le calcula de manera que equivalga a una tasa de sustitución del 80% para quien haya aportado treinta y cinco años en el momento de la iniciación del sistema. El gobierno ha ido cumpliendo este compromiso con pulcritud, y resulta evidente que para Chile la transición es la más costosa de todas las reformas, pudiendo llegar a equivaler a un 20% del PIB (Superintendencias de las AFPs, 1997).

El Perú ha reconocido un bono de mucho menor costo por afiliado, alrededor de la mitad del chileno nominalmente, dado que su fórmula de cálculo se basa en las remuneraciones de los cuatro años anteriores al inicio de la reforma (afectadas sensiblemente por la inflación) y que el objetivo con respecto a la tasa de sustitución es mucho menor a juzgar por su arbitraria fórmula de cálculo. El bono peruano no es tal –el gobierno no cumple con emitir un título negociable sino más bien un certificado de valor simbólico de determinación de la deuda– y solamente se reconoce en el momento de la jubilación con una tasa de interés real nula. Definitivamente, este es uno de los puntos más débiles de la reforma peruana. El bajo valor del bono hará que las pensiones en los próximos años, conforme madure el sistema, sean tan o más reducidas que las del sistema público.

Argentina es otro prototipo del tratamiento que puede darse al caso. No emite ningún bono de reconocimiento sino una pensión compensatoria espaciada en el tiempo que se capitaliza en el nuevo sistema. El

costo de esta prestación adicional llegará a ser alrededor del 10% total del PIB en un período de alrededor de 50 años.

En realidad estamos ante varios tratamientos. Aceptar el pago del bono reconociendo la carga fiscal y capitalizando desde su inicio al sistema privado, diferir el pago del bono —debió hacerse por ley— hasta el momento de la jubilación, o convertir el reconocimiento de las cotizaciones prácticamente en un gasto corriente. Las diversas reformas son variaciones o combinaciones de estas opciones.

Lo que queda en evidencia de esta revisión, es que el éxito de una reforma que amplíe la capitalización individual reposa de manera importante en lo que haya sucedido con las contribuciones pasadas, pues si éstas no se reconocen y el Estado crea sistemas de elusión de las mismas, el conjunto de la reforma se desprestigiará. En general, no es arriesgado afirmar que el elemento económico nuclear de la reforma se encuentra en este aspecto. Si el sistema público funciona (existen los capitales y financian las pensiones) la reforma privatista puede hacerse pero su impacto es débil, como en el caso colombiano. Si los fondos previos no existen, la reforma procede a costa de un significativo esfuerzo fiscal que la sostiene o, en la peor alternativa, el Estado elude su responsabilidad y pone al borde del desprestigio al conjunto de la reforma.

Pensiones mínimas

El otro elemento a través del cual el Estado sostiene las reformas privadas es la garantía de pensiones mínimas, a través de las cuales los sistemas privados pueden mostrar su componente solidario y su responsabilidad social (Valdez, 1997). Para ser más estricto, el Estado puede actuar como

garante, pero también asumir las responsabilidad —claramente en los Estados Unidos y en el Canadá—, o bien pueden darse situaciones intermedias, como de hecho sucede ya en la actual experiencia americana.

La pensión mínima chilena se define como aquella que otorga el Estado para complementar un monto básico —alrededor de 140 dólares mensuales— en el caso que la capitalización de un afiliado sea insuficiente para garantizar dicho monto. El derecho a esta pensión se obtiene con veinte años de cotizaciones totales acumuladas en ambos sistemas, y a los 65 años de edad de los hombres o 60 de las mujeres. En Chile se otorga además una pensión de beneficencia a quienes no hayan cumplido con el requisito de los aportes. Equivale a unos 40 dólares y actualmente tiene una cobertura de 300 mil personas.

Casi todos los sistemas proveen formalmente pensiones mínimas, y el Estado asume la diferencia cuando la capitalización es insuficiente, como en el caso uruguayo o de El Salvador. Algunos países no han reglamentado la legislación al respecto, como es el caso del Perú, y en el caso de Bolivia no está legislada aunque existe suspendido el Bonosol (un pago anual de 200 dólares a todos los bolivianos mayores de 65 años y a quienes lleguen a esa edad, si tenían 21 años en diciembre de 1995) y, restringido, el Bonovida.

Argentina muestra en este campo —el de pensiones no contributivas— una llamativa variedad que tiene diferentes segmentos demográficos como objetivos: personas ancianas o inválidas carentes de recursos; familiares de desaparecidos; madres de más de siete hijos; excombatientes de la Guerra de las Malvinas, y personas designadas por el Congreso de la Nación.

La asistencia social

Para países con una baja cobertura del sistema, las pensiones mínimas pueden significar un costo importante que es, además, y a diferencia del bono de reconocimiento, un gasto permanente, al menos mientras existan asegurados que no lleguen a acumular la base definida. Al calcular esta base mínima, se presenta el dilema que si es relativamente alta puede tener el efecto indeseable de desanimar el ahorro en el sistema previsional subvaluando el aporte de quienes se conformen con ponerse la meta de dicha pensión y, en el otro extremo, de ser demasiado baja, deja de tener un sentido protector y constituye más bien un desprestigio del sistema. La determinación del monto adecuado es, pues, crucial para este objetivo.

Una alternativa complementaria, tal vez la más común en los países con escaso financiamiento para la protección de la vejez, es el reforzamiento de la red de asistencia social de la tercera edad, en salud, asilo y alimentación, reforzándola a través de los gobiernos locales y las organizaciones de base. En la misma dirección, algunos sistemas privados de pensiones –Chile, Perú al inicio, Colombia, México, Venezuela– implementaron un aporte de solidaridad, cuyo destino es reforzar las acciones de atención a la tercera edad a través de la administración estatal, principalmente para las personas de menores recursos. Lo que difícilmente puede sostenerse, e insistimos en que será un problema crecientemente grave, es la desatención y la falta de prevención.

Breve colofón

Este vasto repaso de los aspectos doctrinarios en debate, como habíamos advertido, puede facilitar una visión de la situación actual de la seguridad social en la región, con la cual lograr nuevamente la generación de un vínculo entre las políticas desarrolladas y los objetivos ulteriores de defensa de los derechos humanos, en especial de los económicos y sociales de las personas y los pueblos. Los cambios de los últimos tiempos han venido debilitando las posiciones del modelo militar en todo nuestro subcontinente y, con ellos, también la propuesta de un sistema de jubilaciones viable y eficiente. Este estaría basado en el ahorro personal y confiado al sistema financiero privado. Las perspectivas llevan hacia modelos mixtos o combinados que comprendan la enorme dificultad de ahorrar lo suficiente para jubilarse y de, al menos, garantizar la no volatilidad de ese ahorro, debido principalmente a la asunción de responsabilidades por parte del Estado.

En la perspectiva de nuestros pueblos, sin embargo, en especial en el área andina, urge la toma de conciencia de la jubilación como un problema presente, es decir, la generación de una cultura previsional entre los trabajadores y, sobre todo, entre sus gremios. La irresponsabilidad estatal –la irresponsabilidad de los políticos tradicionales– y la voracidad privada, han confluído también en el área de las pensiones. Pero no deberíamos olvidar el tercer factor necesario, que ha sido el de nuestra propia ignorancia e inmovilidad, y que es el primero que debemos modificar.

En la perspectiva de nuestros pueblos, sin embargo, en especial en el área andina, urge la toma de conciencia de la jubilación como un problema presente, es decir, la generación de una cultura previsional entre los trabajadores y, sobre todo, entre sus gremios.

Bibliografía

- AELE/USAID/SAFP 1997, *Propuesta de un sistema previsional integral* (Lima).
- Andersen, Gosta Esping 1996, “Después de la edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 36, N° 142.
- Aparicio Valdez, Luis 1997, “La necesidad de ingresos mínimos garantizados”, en *Aporte*, Revista de la Superintendencia de la AFP (Lima), N° 9.
- Bailey, Clive 1998, *Problemas de gobernabilidad* (Ginebra: Departamento de la Seguridad Social de la OIT).
- Banco Mundial 1994, *Envejecimiento sin crisis* (Washington, D.C.).
- Banco Mundial 1995, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Washington, D.C.).
- Bonilla García, Alejandro y Alfredo H. Conte-Grand (comps.) 1998, *Las pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma* (Lima: OIT).
- Castello Branco, María de 1998, “Reforma de la seguridad social en los países bálticos”, en *Boletín FMI* (Washington, D.C.), Vol. 27, N° 5.
- Córdova, Efrén 1996, “Síntesis de la legislación sobre la seguridad social en EE.UU.”, en *Análisis Laboral* (Lima), agosto.
- Córdova, Efrén 1998, “Trends in Social Security” en *ISSA* (Ginebra), N° 2.
- Consulta Regional Tripartita sobre la Reforma y Desarrollo de los Sistemas de Pensiones (Lima, 1997).
- Ferguson, Karen y Kate Blackwell 1994, *Pensions in Crisis. Why the System is Failing in America and How You can Protect Your Future* (Nueva York: Arcade).
- Gillion, Colin 1997, *La aritmética de los regímenes de prestación definida y de cotización definida* (Ginebra: Departamento de la Seguridad social de la OIT).
- Gillion, Colin 2000, “Desarrollo y reforma de las pensiones de seguridad social: El enfoque de la Organización Internacional del Trabajo”, en *Revista de la AISS* (Ginebra), N° 1.
- Guillén Romo, Héctor 2000, “Hacia la homogeneidad de los sistemas de jubilación”, en *Comercio Exterior* (México), Vol. 50, N° 1.
- Gruat, Jean Víctor 1998, “Pertinencia, principios de la seguridad social y reforma de las pensiones”, en García y Conte-Grand (comps.) *Pensiones en América Latina. Dos décadas de Reforma* (Lima: OIT).
- Holzmann, Robert 2000, “El enfoque del Banco Mundial respecto de la reforma de pensiones”, en *Revista de la AISS* (Ginebra), N° 1.
- Israel, Ruth Ben 1994, “Seguridad social en el año 2000. Potencialidades y problemas”, en *Reporte General al XIV Congreso Mundial del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social* (Seúl).
- James, Estelle y Robert Palacios 1995, “El costo administrativo de los planes de pensiones”, en *Finanzas y Desarrollo* (Washington, D.C.), junio.
- Mesa-Lago, Carmelo 1996, “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales”, en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), N° 60.
- Mesa-Lago, Carmelo 1998, “La reforma estructural de pensiones en América Latina. Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, en García y Conte-Grand

- (comps.) *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma* (Lima: OIT).
- Mesa-Lago, Carmelo 1998, “Fondos de pensiones, el financiamiento de los costos de transición y el desarrollo de los mercados financieros. Lecciones de la reforma de privatización en Chile”, en García y Conte-Grand (comps.) *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma* (Lima: OIT).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1994, *Libro Blanco de la jubilación* (Madrid).
- Piñera, José 1991, *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional* (Santiago de Chile: Zig Zag).
- Queisser, Monika 2000, “Pension Reform and International Organizations: From Conflict to Convergence”, en *Revista de la AISS* (Ginebra), N° 2.
- Sherman, K.G. 2000, “¿Un nuevo consenso en la reforma de la seguridad social?”, en *Revista de la AISS* (Ginebra), N° 1.
- Stanford G. Ross 2000, “Doctrine and Practice in Social Security Pension Reforms”, en *Revista de la AISS* (Ginebra), N° 2.
- Superintendencias de las AFPs 1997, *Reformas de los sistemas de pensiones – Argentina, Chile y Perú* (Santiago de Chile).
- Tamburi, Giovanni 1993, “Seguros de pensiones y participación de la empresa privada”, en *Revista de la AISS* (Ginebra), N° 2.
- Thompson, Lawrence 1997, *La previsibilidad de las pensiones* (Ginebra Departamento de la Seguridad Social de la OIT).
- Thullen, Peter 1986, “El financiamiento de las pensiones de la seguridad social: Principios, problemas actuales y tendencias”, en *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Turner, John y Sophie Korczyk 1997, *Reforma del diseño de los regímenes de pensiones* (Ginebra: Departamento de la Seguridad Social de la OIT).
- Uthoff, Andras 1998, “La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, en García y Conte-Grand (comps.) *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma* (Lima: OIT).
- Verdera, Francisco 1996, “Seguridad social y pobreza en el Perú. Una aproximación”, en *La seguridad social en América Latina: seis experiencias diferentes* (Buenos Aires: CIEDLA).

La privatización de la seguridad social: una reforma financiera fracasada

*Carlos Arze Vargas**

La orientación fundamental de las políticas de corte neoliberal ha sido la de promover la preeminencia del mercado, privilegiándolo como el mecanismo ideal para la asignación de recursos económicos. De este modo, se intentó limitar el papel del Estado al de un simple fiscalizador de las acciones de la empresa privada, subordinando los objetivos sociales, como el bienestar de los ciudadanos, al logro de rentabilidad de las inversiones capitalistas. Sin embargo, la evaluación posterior de la aplicación de dichas políticas arroja un resultado que dista mucho de la teoría que respaldaba a las mismas: aunque el Estado fue despojado de sus atribuciones en el plano productivo, mantuvo un perfil alto en el ámbito de las acciones de salvataje de la inversión privada, que se mostró incapaz de remontar todos los desafíos de una economía de libre mercado. Asimismo, la debilidad extrema a la que fue conducido por las políticas de liberalización de los mercados y de privatización, obligaron al fisco a recurrir a diversos medios para

captar el ahorro generado internamente y utilizarlo para el financiamiento de sus propias actividades, en desmedro de las actividades productivas. Este es el marco de la reforma del sistema de seguridad social en Bolivia y otros países de la región.

En el caso particular de nuestro país, la reforma del sistema de pensiones fue presentada como una necesidad social –argumento auxiliado por la evidente ruina del sistema de pensiones vigente por varias décadas–, pero fue diseñada para convertirse, más bien, en una fuente de recursos para la inversión privada. Empero, el balance de los resultados y las perspectivas de la nueva situación creada, nos llevan a afirmar que la reforma también fracasó como reforma financiera.

La justificación de la reforma y sus objetivos

Según uno de los principales promotores de la reforma (Peña Rueda, 1996), la necesidad de sustituir el sistema de seguridad

* Investigador del CEDLA.

social a largo plazo, denominado “de reparto simple”, estaba justificada por la virtual quiebra financiera del mismo. Esta afirmación habría estado respaldada por algunos datos: la relación entre trabajadores activos y jubilados era de 3 a 1, inadecuada para permitir la sostenibilidad financiera del sistema y muy reducida frente a la relación considerada ideal (10 a 1); la cobertura del sistema era muy pequeña, pues con relación a una población económicamente activa (PEA) de 2,6 millones de personas, el número de trabajadores que cotizaban regularmente era de sólo 314.437; el sistema también era discriminatorio porque no abarcaba al amplio universo de trabajadores no asalariados y, finalmente, era vulnerable a la inflación y a la variación y movilidad del empleo. Todas esas características derivaban en un “desfinanciamiento estructural” explicado porque los pocos aportes, las malas inversiones de baja rentabilidad y la ausencia de ahorro, generaban un elevado déficit financiero que sólo permitía el otorgamiento de rentas de jubilación bajas y obligaba a la modificación arbitraria de las tasas de cotización. En conclusión, se sostenía que el sistema era financieramente insostenible y, por tanto, una carga para el Estado.

En criterio de los gobernantes de ese momento correspondía, entonces, avanzar en la implementación de un nuevo sistema que permitiese al Estado reducir, hasta su eliminación, la carga financiera causada por el viejo sistema quebrado y posibilitase otorgar

En el caso particular de nuestro país, la reforma del sistema de pensiones fue presentada como una necesidad social –argumento auxiliado por la evidente ruina del sistema de pensiones vigente por varias décadas–, pero fue diseñada para convertirse, más bien, en una fuente de recursos para la inversión privada.

a la población beneficios que aseguren su retiro de la vida activa de manera digna. En este sentido, la reforma debía consistir en el establecimiento de un fondo contributivo que realizaría inversiones en el mercado financiero, logrando buena rentabilidad y asegurando la renta de jubilación. Así, las características distintivas de este nuevo sistema serían:

1. Ampliación de su cobertura hacia nuevos segmentos de la población, en particular, de los trabajadores no asalariados.
2. Autofinanciamiento.
3. Transparencia en el manejo de sus inversiones.
4. Potencial para fortalecer el mercado de valores.
5. Capacidad para enfrentar de manera eficiente las crisis económicas.
6. Capacidad de brindar mecanismos para el mantenimiento del valor de las pensiones, y
7. capacidad para elevar el ingreso de los bolivianos en edad de jubilación.

Adicionalmente, se aseguraba que este nuevo sistema incluiría la creación de un fondo no contributivo sobre la base de los dividendos que reportarían las empresas capitalizadas, que tendría la función de pagar un subsidio especial, denominado Bonosol, a las personas de 60 y más años de edad, las que sumarían alrededor de 450.000. Este fondo fue, posteriormente, llamado Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) y su administración también paso a

manos de las administradoras de fondos de pensiones (AFP).

Pasado más de un lustro de la aplicación de la reforma del sistema previsional, es posible realizar un balance que nos permita comprender con más claridad su naturaleza y sus propósitos. Por ello, a continuación contrastaremos alguna información relativa a sus resultados y sus perspectivas actuales con el discurso inicial de sus propugnadores.

El espejismo de una mayor cobertura

Uno de los argumentos preferidos de los funcionarios gubernamentales y de los empresarios de las AFP para hacer apología de la reforma, es que el nuevo sistema habría logrado un incremento excepcional de su cobertura con relación al antiguo sistema de reparto.

Sin embargo, en la evaluación de la cobertura del nuevo sistema se debe poner mucho cuidado al leer las cifras globales, puesto que el inusitado crecimiento del número de afiliados con respecto al anterior sistema —más del cien por ciento— oculta el hecho que, en la actualidad, el número de trabajadores que efectivamente aportan a los fondos administrados por las AFP es sustancialmente inferior al de los inscritos.

En el Cuadro 1 se puede observar que dicha diferencia es abrumadora, pues la relación entre aportantes efectivos y afiliados fue, en los dos últimos años, de sólo 46,9%, es decir, que menos de la mitad de los afiliados aporta regularmente al sistema.

Contrastando el alcance de los dos regímenes de seguridad social a partir de su magnitud relativa respecto a la PEA, se puede observar que la situación no ha cambiado excepcionalmente con la reforma (Cuadro 2). Aunque el alcance del anterior sistema en el año previo a la privatización fue menor que el del nuevo sistema, se debe tomar en cuenta que para 1996 la cifra de la PEA, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo, era más elevada, inclusive que la del Censo del año 2001 y la proyectada para el 2002.

Peor aún, si considerásemos la información utilizada por los funcionarios gubernamentales encargados de aplicar la reforma¹ (que la PEA del año 1996 alcanzaba a 2,6 millones de personas), el anterior sistema habría tenido una alcance mucho mayor que el actual, con un número de trabajadores

Cuadro 1
Cobertura del sistema de capitalización individual
(número de personas)

	Afiliados	Aportantes	Relación (%)
Diciembre de 1998	453.291	n.d.	
Diciembre de 1999	518.816	n.d.	
Diciembre de 2000	633.152	n.d.	
Diciembre de 2001	675.889	317.528	46,9
Diciembre de 2002	760.959	357.207	46,9

Fuente: Elaboración propia con base en el *Boletín Estadístico* nro. 8 de la Asociación Internacional de Organizaciones de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS)

¹ Véase *ibídem*.

Cuadro 2**Alcance de los regímenes de seguridad social**

(número de personas y porcentajes)

	1996	2001	2002
Sistema de reparto			
Número de aportantes	314.437		
PEA	3.740.703		
Relación aportantes/PEA	8,4		
Sistema de capitalización			
Número de aportantes		317.528	357.207
PEA		3.131.813	3.307.472
Relación aportantes/PEA		9,9	10,8

Fuente: Elaboración propia con base en el *Boletín Estadístico* nro. 8 de la Asociación Internacional de Organizaciones de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS)

cotizantes que sumaría el 12% de la población activa.

A despecho de los diseñadores y ejecutores de la reforma, tampoco la información desagregada del número de afiliados por tipo de trabajador da cuenta, de manera rotunda, de una superioridad del nuevo sistema respecto al que sustituyó, para extender su cobertura hacia segmentos de trabajadores no asalariados o independientes. Según información de las AFP, el número de trabajadores independientes afiliados a los fondos de pensiones no supera el 4,3% del total de los afiliados registrados a junio del 2003.

Las razones de esta situación deben buscarse en las características del propio sistema y en las que prevalecen en el mercado laboral: por un lado, las entidades privadas que administran los fondos, como toda empresa financiera privada, al buscar la maximización de sus ganancias, eluden la administración de recursos de pequeña cuantía, pues sus costos son relativamente altos con respecto a las utilidades que pueden generar y, por otro lado, los ingresos

de los sectores independientes, mayoritariamente situados en el denominado sector informal, son extremadamente bajos, por lo que no brindan la posibilidad de generar algún tipo de ahorro destinado a la etapa de retiro. Esta segunda presunción se ve reforzada por la siguiente infor-

mación estadística: según la Asociación Internacional de Organizaciones de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), el salario promedio cotizable del sistema de capitalización individual en Bolivia era de US\$ 282, en tanto que el ingreso promedio de los trabajadores del sector semiempresarial para el mismo año, según el INE, era sólo de US\$ 127.

De este modo, una lectura más detenida de las estadísticas oficiales nos permite aseverar que ellas sólo pretenden crear un espejismo de las virtudes de la reforma.

La insostenibilidad del sistema frente a las expectativas de los reformadores

Como se ha mencionado más arriba, los promotores de la reforma de la seguridad social en el país prometían que el nuevo sistema de capitalización individual, a diferencia del anterior, tendría la virtud de autofinanciarse (no requeriría del apoyo del gobierno para sostenerse financieramente), apoyándose en la rentabilidad de las inversiones que realizaría en el mercado de valores,

a cuyo fortalecimiento contribuiría. La eficiencia de las entidades privadas de administración de los fondos financieros, obviamente, se basaría en la transparencia y en el profesionalismo.

La información disponible sobre las acciones de las AFP y las inversiones de los recursos que ellas administran, desmiente los supuestos sobre la eficiencia de mercado a la que estaría, teóricamente, sujeto el funcionamiento del nuevo sistema.

En primer lugar, no son las fuerzas libres del mercado las que definen las decisiones de inversión de los recursos manejados por las AFP. De acuerdo a las normas vigentes, estas entidades están obligadas a mantener una cierta estructura del portafolio de sus inversiones, en la que predominan los valores emitidos por el Estado. Mientras las normas limitan las inversiones en valores de entes emisores en el extranjero hasta un 10%, la inversión en valores públicos, ya sea del Tesoro General de la Nación o del Banco Central de Bolivia, no tiene límites; en otras palabras, ellas podrían alcanzar hasta el 90% y explicarían la inusual concentración de la cartera de las AFP.

En el caso de la AFP Previsión, las inversiones en bonos del TGN (obligatorios) alcanzarían la suma de US\$ 458 millones, correspondientes al 69% de su cartera y, en el caso de la AFP Futuro, llegarían a US\$ 365 millones, constituyendo el 61% de su cartera. Correspondientemente, el total de US\$ 823 millones de inversiones en los bonos emitidos por el TGN representaría el 65% del total de recursos acumulados en el Fondo de Capitalización Individual (FCI).

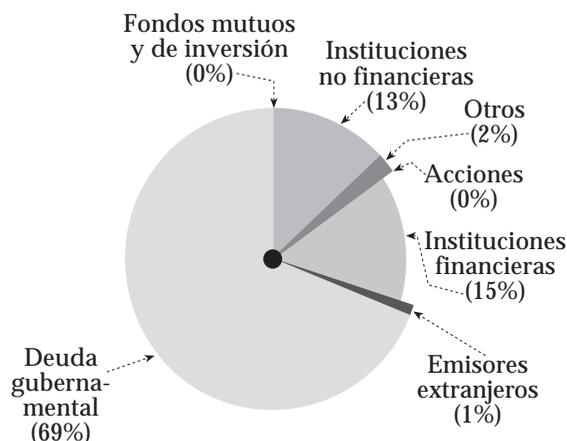
Sin embargo, según información de AIOS (Gráfico 1), a diciembre del año 2002 la concentración de la cartera del FCI en

valores fiscales superaba el 69% del total. Esto quiere decir que aparte del 65% invertido en bonos del TGN, existiría un 4% invertido en otros valores estatales.

Esta estructura de la inversión encauzada por el Estado, se explica porque la deteriorada situación de las finanzas públicas, ocasionada por las políticas de privatización, no le permite al Estado financiar el gasto público de manera normal, por lo que debe recurrir, de manera permanente, al expediente de la deuda pública. Aquí se debe remarcar que una buena parte de dicho gasto público está destinado a cubrir el costo de la propia reforma del sistema de seguridad social: el pago de las rentas de jubilación de los beneficiarios del anterior sistema de reparto.

Empero, no se debe olvidar que en el marco de una economía tan pequeña y pobre como la boliviana, en la que está ausente un mercado de valores y en el que subsiste un sistema financiero poco eficiente, el financiamiento del déficit fiscal con recursos

**Gráfico 1:
Composición de las inversiones del FCI (diciembre de 2002)**



del FCI se convierte para el Estado en una alternativa más rentable que la que ofrece el sistema financiero privado. Al mismo tiempo, se debe tener presente que la dependencia excesiva de la oferta de valores públicos somete a las AFP a un riesgo muy alto, pues las hace vulnerables a los cambios repentinos de las políticas gubernamentales.

En efecto, en los últimos tiempos, las decisiones gubernamentales destinadas a reducir paulatinamente el volumen de la deuda pública y a cumplir con determinadas ofertas electorales, han modificado drásticamente la rentabilidad de las inversiones en valores públicos de los recursos del FCI. Por un lado, a partir de la ley que crea la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV) como nueva unidad de referencia para la indexación de las deudas, el actual gobierno ha rebajado la tasa de interés de sus bonos del 8 al 5%; por otro, con el objeto de garantizar el pago del Bonosol, ha dispuesto la obligación para el FCI de adquirir acciones del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), con lo que ha fusionado las utilidades obtenidas por el primero (8%) con los dividendos que el FCC recibe de las empresas capitalizadas (2,9%), haciendo caer la rentabilidad anual promedio.

De esta manera se puede colegir que el supuesto de una administración eficiente, basada en la transparencia de las decisiones de inversión no se ha cumplido, puesto que

no son los afiliados o cotizantes del sistema como auténticos propietarios de los recursos acumulados quienes influyen en la toma de decisiones relativas al destino de sus ahorros y de las rentabilidades esperadas, sino los funcionarios y autoridades políticas que hacen prevalecer sus intereses, imponiéndolos autoritariamente a las AFP.

Considerando estos hechos, se puede decir también que la actuación de las AFP pierde toda relevancia por cuanto el manejo financiero no está ya sujeto a la capacidad técnica para identificar las opciones de mercado, sino a decisiones exógenas de cumplimiento obligatorio. Contrariamente, estas empresas privadas aprovechan la situación

generada por la actuación discrecional de los gobiernos, obteniendo elevadas y crecientes utilidades. En términos absolutos, los resultados anuales netos de las dos AFP en conjunto, provenientes de la diferencia entre ingresos por comisiones y gastos totales, habrían sumado los US\$ 2 millones en el año 2001 y US\$ 6,1 millones en el 2002. Dichos resultados se explican, principalmente, porque

mientras el gasto operativo anual por afiliado llegaba a US\$ 6,3 en el 2001 y a 5,6 en el 2002, los ingresos anuales por comisión por aportante era de US\$ 27 en el año 2001 y de US\$ 31 en el 2002. Así, su rentabilidad —la relación entre utilidad y patrimonio— habría sido de 14,4% en el 2001 y de 36,5% en el año 2002². Todo esto pese a los magros

Considerando estos hechos, se puede decir también que la actuación de las AFP pierde toda relevancia por cuanto el manejo financiero no está ya sujeto a la capacidad técnica para identificar las opciones de mercado, sino a decisiones exógenas de cumplimiento obligatorio.

² Boletín Estadístico de la Asociación Internacional de Organizaciones de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), números 6 y 8, de diciembre de 2001 y 2002, respectivamente.

resultados en términos de ampliación de la cobertura del sistema hacia segmentos de trabajadores independientes o no asalariados.

En segundo lugar, la esperada potencialidad del nuevo sistema para impulsar el fortalecimiento del mercado de valores boliviano tampoco se vio materializada. La sujeción extrema de la gestión de los recursos de pensiones a las decisiones del gobierno, junto con las particulares características de la economía nacional, impidieron el surgimiento y, menos aún, la consolidación de un verdadero mercado de valores.

Como se ha mencionado, del total de los recursos acumulados por el FCI a diciembre de 2002, que alcanzaba a US\$ 1.144 millones, el 69% ha sido dirigido a financiar el gasto corriente del fisco, haciendo prácticamente imposible la canalización de recursos hacia los sectores privados a través del mercado de valores. Un ejercicio más detallado sobre el destino de los recursos del sistema, realizado por el gerente de la Bolsa de Valores³, permite comprender mejor esta situación. Si se considera que anualmente el FCI aumenta a razón de US\$ 200 millones de aproximadamente, y que el gobierno, mediante los distintos tipos de valores emitidos, se ha estado prestando alrededor de 140 millones anuales, el volumen disponible para financiar inversiones privadas a través del mercado de valores sería de US\$ 60 millones;

empero, como el gobierno ha decidido recurrir, arbitrariamente, a los recursos del FCI para financiar el pago del Bonosol a partir de este año, se estima que cerca de otros US\$ 40 millones serán utilizados con ese propósito. En resumen, la absorción del 90% de los recursos acumulados anualmente por parte del gobierno hace imposible contar con los recursos del FCI como alternativa para impulsar la actividad bursátil en el país.

En tercer lugar, la ausencia de una normatividad adecuada para garantizar el funcionamiento óptimo del sistema de seguridad social de largo plazo y la acentuada debilidad del sistema de regulación para el cumplimiento de las reglas de juego, ha generado una elevada deuda de los empleadores frente a las AFP. En efecto, a marzo de 2003 esta deuda excede los Bs. 140 millones y es, aparentemente, de muy difícil cobranza.

Finalmente, es incorrecto separar de manera artificial la situación del fondo contributivo correspondiente al sistema de capitalización individual, de la situación preva- leciente en el sistema residual de jubilación –el llamado sistema de reparto–, que, según el diseño de la reforma, debería tender a desaparecer eliminando, a su vez, el costo fiscal

Déficit del sector público no-financiero
(como porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001
Superávit (déficit) global	-3,28	-4,76	-3,86	-3,75	-6,49
Pensiones	-2,51	-4,01	-4,12	-4,50	-4,83
Como porcentaje del total	76	84	106	120	74

Fuente: Elaboración propia con base en el *Dossier Estadístico*, varios números, de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)

³ Declaraciones de Armando Alvarez al matutino El Diario (4 de agosto de 2003). <www.eldiario.net>

que representa. En este sentido, se puede afirmar que la forma en que se ha llevado a cabo la reforma ha derivado en un alarmante costo para las arcas públicas por concepto de pago de rentas a los jubilados del desaparecido sistema de reparto, el cual representó más del 90% del total del déficit anual del sector público no financiero en los últimos cinco años; en términos monetarios, este costo creció de US\$ 198 millones en 1997 a más de 384 millones en el año 2001.

Los aspectos preocupantes de esta situación consisten en que dicho costo debe ser cubierto regularmente mediante la asunción de deuda pública que ocasiona la obligación de elevados intereses y en que la obligación asumida por el Estado, de pagar las mencionadas rentas, ha ido creciendo sostenidamente hasta la fecha, y lo seguirá haciendo debido a los compromisos adquiridos por los sucesivos gobiernos de turno.

Estimaciones de algunos expertos⁴ señalan que existiría un crecimiento sostenido de jubilados del sistema residual –causado por el establecimiento del beneficio denominado “anticipo de vejez”– (desde 110.000 personas en enero de 1997 a 156.000 en diciembre de 2001), con un incremento promedio anual de 10.000 personas. Asimismo, se prevé que por ese mecanismo, hasta fines del 2003, se sumarán a esa cifra alrededor de 24.000 nuevos rentistas. Pero la presión sobre el costo de las pensiones del sistema residual no sólo proviene del aumento del número de nuevos rentistas, sino también de las sucesivas disposiciones gubernamentales

referidas al ajuste monetario de las rentas. Así, en el curso del año 2002, los nuevos mecanismos dispuestos para la modificación de la renta mínima y la actualización de las rentas (referidos a la tasa de devaluación del signo monetario nacional con respecto al dólar), supusieron un incremento de los gastos en el orden del 8,6%. Asimismo, desde el 2002 se inició el pago de la Compensación de Cotizaciones –derivada del reconocimiento de los aportes de trabajadores afiliados al nuevo sistema pero que aportaron en períodos previos a mayo de 1997– que beneficiaría, paulatinamente, a 340.000 trabajadores durante los próximos 40 años.

En suma, todos estos hechos estarían provocando que el costo de la reforma para el Estado –por concepto del pago de rentas a los jubilados del anterior sistema–, exceda las previsiones iniciales de quienes lo calcularon en US\$ 616 millones en los primeros cinco años de vigencia del nuevo sistema⁵.

En síntesis, todas las características mencionadas dan cuenta de una situación de evidente insostenibilidad del sistema y en la que prevalece una contradicción dramática –opuesta a la propia lógica que dio nacimiento a la reforma–, consistente en que se ha producido una especie de retorno al viejo sistema; en otras palabras, el ahorro acumulado de los aportantes del nuevo sistema provee –a un elevado costo– la liquidez necesaria para pagar a los jubilados del antiguo régimen. Adicionalmente, los trabajadores que aportan al FCI están obligados a subsidiar el pago del Bonosol, ya sea a

⁴ Véase en este mismo volumen el artículo de Ricardo Gómez.

⁵ Con todo, no se debe eludir el hecho de que un porcentaje no despreciable del exceso en el costo efectivo de la reforma respecto del costo proyectado por la Secretaría Nacional de Pensiones, y que fue utilizado como justificativo para la liquidación del sistema de reparto, proviene de graves errores y omisiones de los técnicos de dicha repartición pública. Una explicación muy bien sustentada de ello se encuentra en el estudio de Edgar Gamboa Costo fiscal de la Reforma de Pensiones: proyección vs. ejecución <www.spvs.gov.bo/Pensiones/Estudios/Costo_fiscal.pdf>

través de la reducción de sus fondos acumulados individuales, destinados a financiar su futura jubilación, o mediante el aumento obligado de más años de trabajo para garantizar una renta digna⁶.

De la solidaridad al abandono: las esperanzas frustradas de una jubilación digna

La promesa de una jubilación digna que superaría los resultados sociales obtenidos por el anterior sistema de reparto, se convirtió en la principal justificación enarbolada por los reformadores. Dicha promesa debería reflejarse, además del incremento de la población beneficiaria, en el mejoramiento de los ingresos de jubilación y en la garantía para que todas las personas que hayan arribado a la edad laboralmente inactiva obtengan una renta mínima adecuada a sus necesidades.

La evaluación de los resultados obtenidos en esta perspectiva arroja un saldo más dramático que en los otros casos y refuerza la hipótesis de que los verdaderos objetivos perseguidos por la reforma tuvieron que ver muy poco con la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población trabajadora.

En primera instancia, como se precisó líneas arriba, la transformación del sistema no ha dado lugar a un incremento de la población beneficiaria en magnitudes relevantes, por lo que no se puede afirmar que haya contribuido a atenuar el extendido fenómeno de exclusión de los beneficios de la seguridad social para vastos grupos sociales.

Una segunda consideración, relativa al incremento de los ingresos, provoca la misma desilusión. De la manera en que se

diseñó el nuevo régimen, el acceso a una renta de jubilación está ligado a la extensión sustancial de la vida laboral del trabajador. Aunque según las disposiciones vigentes los trabajadores afiliados al nuevo sistema tienen dos opciones diferentes para acogerse a la jubilación —a cualquier edad, si poseen un ahorro acumulado suficiente para financiar un pensión equivalente al 70% de su salario base o, a los 65 años, independientemente del ahorro acumulado—, varias características prevalecientes en el mercado laboral boliviano restringen las posibilidades para una jubilación temprana.

Como se menciona en un artículo incluido en este mismo volumen⁷, muchos segmentos de trabajadores de bajos ingresos no podrán acceder a la jubilación antes de los 65 años o, de hacerlo, deberían empezar su vida activa a edades muy tempranas. Asimismo, la cuantía de la renta está ligada ineludiblemente a la cuantía de los ingresos obtenidos a lo largo de su vida activa, por lo que una eventual mejora de sus ingresos en la edad inactiva depende de que haya ahorrado un monto extraordinariamente alto, lo que puede ocurrir únicamente si extiende su vida activa más allá de lo normal. Esta situación se verá agravada de aquí en adelante, debido a que algunas disposiciones gubernamentales, como la mencionada fusión de las utilidades del FCI y los dividendos del FCC necesaria para el pago del Bonosol, la reducción de la tasa de interés de los bonos públicos, y el cambio de indexación de la deuda pública, provocarán la dramática reducción de la rentabilidad de las inversiones realizadas por las AFP con los recursos de sus

⁶ Véase en este mismo volumen el revelador trabajo de Pablo Poveda.

⁷ Véase *ibídem*.

afiliados, elevando proporcionalmente el tiempo de trabajo necesario para alcanzar un ahorro adecuado.

Finalmente, cabe mencionar que el nuevo sistema tampoco garantiza el acceso a una renta jubilación digna a todos los trabajadores del país. La Ley de Pensiones prevé una situación especial que genera una figura denominada “retiros mínimos” por la que un trabajador que no haya alcanzado el monto suficiente para financiar al menos el 70% del salario mínimo nacional y alcance los 65 años de edad, obtendrá una pensión o renta anual igual a dicho porcentaje “hasta agotar los recursos acumulados”, sea que ellos cubran o no la mencionada pensión a lo largo de los años de vida que le queden después de jubilarse. En pocas palabras, existirán trabajadores que podrán acceder a una renta muy reducida —el salario mínimo actual no excede los US\$ 58— por un tiempo que no necesariamente coincidirá con su expectativa de vida⁸.

Como se puede ver, en este ámbito destaca la diferente óptica que guía a los dos sistemas en cuestión: mientras el anterior sistema de reparto asumía como una obligación ineludible del Estado la provisión de seguridad a los trabajadores después de su vida activa, el nuevo sistema desecha esa responsabilidad estatal, atribuyéndole a la “excelencia” del mercado la posibilidad de proveer seguridad a la población inactiva⁹.

Conclusiones

Por todas las razones anotadas, es posible concluir afirmando que la experiencia de estos más de cinco años de aplicación de la Reforma de Pensiones revelan que los verdaderos propósitos que la animaron no son ajenos a la preocupación central del credo neoliberal, que antepone, bajo el auspicio de una discutible superioridad del libre mercado sobre la intervención estatal en la economía, como objetivo supremo la acumulación creciente del capital, en oposición al bienestar de la población trabajadora.

En sentido estricto, por lo tanto, en la valoración de esta reforma no se debe olvidar

que el capitalismo, más aún en tiempos de crisis, recurre a todos los mecanismos a su alcance para permitir que el proceso de acumulación capitalista se realice sin inconvenientes, incluidos

aquéllos que se basan en el aprovechamiento del propio salario del trabajador para constituir el caudal dinerario suficiente para ejecutar el proceso circulatorio del capital de manera eficiente. En el fondo, no es interés del capitalista el bienestar de la fuerza de trabajo inactiva, sino, más bien, el potencial que puede alcanzar la explotación de la fuerza de trabajo activa, no sólo a través de los mecanismos propios del proceso de trabajo, sino también mediante el aprovechamiento de los recursos que puede confiscar —aunque sea momentáneamente— de su salario o, lo que es lo mismo, restar de su consumo.

Finalmente, cabe mencionar que el nuevo sistema tampoco garantiza el acceso a una renta jubilación digna a todos los trabajadores del país.

⁸ Véase *ibídem*.

⁹ Véase en este mismo volumen el trabajo de Julio García titulado Seguridad social boliviana. El régimen de pensiones desde la óptica de los jubilados.

Así, la Reforma de Pensiones debe entenderse fundamentalmente como una reforma financiera, antes que como una reforma social.

Empero, por los resultados conocidos, dicha pretensión –la de promover el mercado financiero–, tampoco ha sido alcanzada. La presencia de un Estado insolvente, acosado por los crecientes gastos destinados a honrar la deuda pública, los compromisos políticos de la llamada “governabilidad democrática”, y la asunción de los costos de las reformas impuestas por los organismos financieros internacionales, desvirtúa los propósitos de la clase dominante en este ámbito y concluye haciendo del sistema de pensiones una alternativa de financiamiento del gasto improductivo.

Como no podía ser de otra manera, el actual gobierno no halla otra salida para los problemas que han emergido de la aplicación de esta reforma que no sea la de castigar a todos aquellos trabajadores que, frente a la inminente pérdida de un beneficio que legítimamente les correspondía, adulteraron de una u otra manera algunos documentos para acceder a la jubilación; peor aún, se dispone a superar el problema del déficit fiscal a través de la imposición de un nuevo régimen tributario francamente autoritario, que tendría en la introducción del impuesto directo al salario su instrumento preferido.

Se puede decir, entonces, que hemos arribado a una etapa en la que el fracaso de esta reforma es evidente; fracaso que ha acontecido mucho antes de lo esperado, apenas cinco años después de iniciado el nuevo sistema, muy pocos comparados con las

cuatro décadas que se sostuvo el anterior régimen de pensiones. Lastimosamente, los costos sociales de este fallido experimento se traducen en la desprotección y abandono de importantes sectores laborales como el de la llamada “generación sándwich” y de otros que tienen salarios miserables, a los que, después de décadas de trabajo esforzado, sólo les espera la continuación de una vida de pobreza y precariedad extrema. Más aún, la futura jubilación de los trabajadores bolivianos en su conjunto ha acabado pendiendo de un delgado hilo, puesto que los resultados del sistema de pensiones dependen de los avatares de un Estado extremadamente débil, sometido al despojo por parte de una clase dominante rentista y corrupta.

Bibliografía

- El Diario* (matutino de la ciudad de La Paz de circulación nacional). Edición del 4 de agosto de 2003. <www.eldiario.net>
- García Colque, Julio 2003, “La seguridad social boliviana. El régimen de pensiones desde la óptica de los jubilados”. (En este mismo volumen).
- Peña Rueda, Alfonso 1996, “La ampliación del sistema de pensiones” en CEDLA (ed.) *Capitalización de YPFB - Reforma de la seguridad social - Uso de los recursos de los bolivianos* (La Paz).
- Poveda, Pablo 2003, “Trabajo eventual y a destajo: problemas para la jubilación. El caso de los trabajadores fabriles de la castaña”. (En este mismo volumen).
- Gómez, Ricardo 2003, “Actual situación y perspectiva de la Reforma de Pensiones”. (En este mismo volumen).

Actual situación y perspectiva de la reforma de pensiones

Ricardo Gómez Gutiérrez*

Antecedentes

Bolivia incursionó en seguridad social de largo plazo en 1956 con la sanción de su Código de Seguridad Social, adoptando un sistema de reparto de beneficio definido, con un vínculo débil entre aportes y beneficios¹.

Por más de treinta años, la gestión de los seguros de largo plazo estuvo bajo la responsabilidad de las cajas de seguro sectoriales, que administraron en forma integral los seguros de corto y largo plazo. Sin embargo, a partir de 1987, los fondos complementarios sectoriales y, posteriormente, el Fondo de Pensiones Básicas, tuvieron a su cargo de manera exclusiva la recaudación y administración de los aportes destinados a los regímenes complementario y básico, respectivamente.

Dentro del esquema de funcionamiento del régimen de seguridad social de largo plazo no se produjo la constitución de

reservas, por lo que todos los cambios en su administración, a través de distintas entidades gestoras, no incluyeron la transferencia de reservas actuariales o financieras.

Para la década de los años noventa, el sistema de reparto confrontaba preocupantes indicadores demográficos relativos a su sostenibilidad financiera: una baja cobertura que derivaba en una relación entre cotizantes activos y rentistas pasivos de 3 a 1²; lo que fue enfrentado por las entidades gestoras del sistema de reparto con incrementos en las tasas de cotización³ orientadas a financiar las pensiones calificadas.

Sin embargo, la aparición de déficit cada vez mayores en las entidades señaladas hizo prever que, en términos de balance actuarial, la mayoría de éstas hubieran sido incapaces de enfrentar sus obligaciones futuras, lo que alentó la aprobación de la Ley de Pensiones en 1996 (Ley 1732 del 29 de noviembre),

* Consultor especialista en seguridad social.

¹ Aportaciones menores al 10% durante 15 años (o más), permitan la jubilación con el 70% (o más) a la edad de 50 años en las mujeres y 55 años en los hombres.

² De acuerdo con parámetros internacionales, esa relación debía alcanzar al menos a 10 a 1.

³ La tasa de cotización para invalidez, vejez y muerte en el Régimen Básico alcanzaba a 8,5% del salario, y en el Régimen Complementario alcanzaba a 6,3% (en promedio), sumando un total de 14,8%.

reemplazándose el sistema de reparto por un sistema de capitalización individual administrado por administradoras de fondos de pensiones (AFP) privadas. El nuevo sistema fue denominado Seguro Social Obligatorio (SSO). Se transfirió al Tesoro General de la Nación (TGN), a través de la actual Dirección de Pensiones, la responsabilidad del pago de las pensiones de los rentistas calificados y por calificar pertenecientes al sistema de reparto, dentro del denominado Sistema de Reparto Residual.

Precisamente, el pago de pensiones dentro del Sistema de Reparto Residual representa más del 4% del PIB (anualmente) y casi la totalidad del déficit fiscal. Este porcentaje podría elevarse en virtud de dos aspectos: a) los asegurados que iniciaron trámites dentro de esta modalidad hasta el 31 de diciembre de 2001 tienen el derecho a elegir la fecha para hacer uso de su renta de vejez hasta el 31 de diciembre de 2003, autorizándose que hasta esa fecha puedan seguir trabajando y, b) a partir de la aprobación de la Ley 2197 (del 9 de mayo de 2001)⁴ la renta mensual promedio de un rentista titular no puede ser inferior a Bs. 850.

El pago de la Compensación de Cotizaciones (CC) también representa un pasivo del Tesoro y se prevé irá adquiriendo importancia conforme se vayan redimiendo la mayoría de los Certificados de CC hasta ahora emitidos⁵. Califican para obtener este beneficio las personas que hayan realizado

cotizaciones en el sistema de reparto en forma previa al 1° de mayo de 1997. Esta compensación se pagará por una sola vez o de manera mensual en forma vitalicia por una AFP o una entidad aseguradora a partir del momento en que el afiliado tenga derecho a la prestación de jubilación en el SSO. Esta prestación, conforme a la Ley de Pensiones, estaría indexada al dólar estadounidense, al menos en el inicio de su otorgamiento.

Con relación al SSO, la afiliación a ese sistema es personalísima, vitalicia e imprescriptible; teóricamente, las personas que inicien relaciones de dependencia laboral quedan afiliadas al SSO desde el inicio de dicha relación. Las personas sin relación de dependencia laboral pueden afiliarse al Seguro Social Obligatorio mediante el pago de su primera cotización.

Cada una de las AFP⁶ administran dos fondos: el Fondo de Capitalización Individual (FCI), conformado por el aporte de los afiliados al nuevo sistema pensiones, y el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), conformado por el 50% de las acciones de las empresas capitalizadas que originalmente pertenecían al Estado. Ambos fondos son patrimonios autónomos y diversos de las AFP, son además indivisos, imprescriptibles y no afectables por gravámenes o medidas precautorias de cualquier especie.

Básicamente, las prestaciones otorgadas por el antiguo sistema de reparto en los regímenes de invalidez, vejez y muerte se han

⁴ Esta ley establece que las rentas en curso de pago del Sistema de Reparto gozarán de un incremento anual fijado con base en un sistema de distribución inversamente proporcional.

⁵ La Dirección de Pensiones ha emitido hasta el 31 de diciembre más de 50 mil Certificados de CC, casi la totalidad de éstos mediante el Procedimiento Automático de Calificación.

⁶ La selección de las AFP fue realizada mediante un proceso de licitación pública internacional. El 23 de enero de 1997, en la ciudad de Santa Cruz, se adjudicó la primera AFP al Consorcio Invesco PLC – Argentaria y la segunda AFP al Banco Bilbao Vizcaya (BBV), que hizo valer su opción de igualar la mejor oferta. La fusión de estos dos consorcios derivó en la venta de la AFP Futuro de Bolivia al Consorcio Zurich.

mantenido en el nuevo sistema. Lo que ha cambiado es la modalidad de su financiamiento y, particularmente, en el régimen de vejez (jubilación) las condiciones para su otorgamiento. Con el FCI, las AFP otorgarán las siguientes prestaciones:

1. La prestación de jubilación se pagará al afiliado independientemente de su edad cuando tenga en su cuenta individual –agregada con su CC cuando corresponda– un monto que permita el financiamiento de una pensión igual o superior al 70% de su salario base⁷, o a partir de los 65 años de edad, independientemente del monto acumulado en su cuenta individual. Existen dos modalidades de prestación de jubilación, la de Seguro Vitalicio, administrada por compañías de seguro, y la de Mensualidad Vitalicia Variable, administrada por las AFP.
2. En el sistema de reparto la renta de jubilación podía ser otorgada a partir de los 55 años de edad del afiliado que haya realizado al menos 180 cotizaciones (en el caso de los varones, o los 50 años de edad en el caso de las mujeres)⁸.
3. Las prestaciones de invalidez por riesgo común o por riesgo profesional, que consisten en una pensión que se paga al afiliado en caso de sufrir incapacidad total y definitiva para efectuar un trabajo razonablemente remunerado.

4. Las prestaciones por muerte, que consisten en pensiones, que se pagarán en favor de los derechohabientes, en caso de fallecimiento del afiliado.

El financiamiento de las prestaciones señaladas tiene las siguientes características:

1. La prestación de jubilación se financia con las cotizaciones que el afiliado hace a su cuenta individual, de 10% de su total ganado y/o de su ingreso cotizabile.
2. Las prestaciones de invalidez y muerte causadas por riesgo común o profesional se financian con el 1,71% del total ganado o ingreso cotizabile del afiliado, o con el 1,71% calculado de igual manera pero pagada por el empleador, respectivamente.

Las inversiones de los FCI, así como toda la liquidez de los FCC, están sujetas a límites tomándose como criterios el valor total del fondo, el tipo genérico de instrumento, el ente emisor, la categoría y los niveles de riesgo y, también, a límites por liquidez del instrumento. Los valores emitidos por el TGN o el Banco Central de Bolivia (BCB) no están sujetos a los límites señalados.

A través del FCC, las AFP pagan los beneficios de la capitalización, cuya modalidad ha sido modificada ya en dos oportunidades: el año 1997 se pagó el Bonosol que, posteriormente, en el año 1998, fue reemplazado por el Bolivida y las Acciones Populares. Recientemente, en noviembre de 2002, se

⁷ *El correspondiente al promedio de las últimas 60 cotizaciones previas a la jubilación o declaración de invalidez por riesgo común o riesgo profesional.*

⁸ *La discriminación en términos de la edad permitida para la jubilación, establecida por el sistema de reparto, y que favorece a las mujeres, no fue emulada por el SSO, que no establece ninguna distinción equivalente a la señalada. Los requisitos para la jubilación, en cuanto a edad límite como a porcentaje de jubilación, son únicos para todos, no obstante las mujeres a lo largo de su vida activa obtienen salarios y/o ingresos menores, pasan por períodos más largos de desempleo y su esperanza de vida es mayor en comparación con los hombres. Esto deriva en que el capital acumulado y constituido por sus aportes resulte, en promedio, significativamente menor al del sexo opuesto. Aún obteniendo un capital acumulado igual al de un hombre de la misma edad y condiciones familiares, sólo pueden financiarse una pensión menor por su mayor esperanza de vida. Ambos factores definitivamente posponen la edad probable de jubilación de las mujeres en comparación con la de los hombres.*

repuso el Bonosol. Tanto el Bonosol como el Bolivida representan una anualidad vitalicia que es pagada a partir de los 65 años de edad. El FCC también cubre los gastos funerarios de los beneficiarios elegibles que fallecen y no están afiliados a ningún seguro de largo plazo.

Análisis del estado de situación del SSO

Hasta diciembre de 2002, el Seguro Social Obligatorio presenta indicadores⁹ que merecen cierto análisis.

Por ejemplo, el número total de afiliados registrados en las dos AFP alcanza a 760.959 personas, de las cuales el 96% es dependiente y el 4% restante independiente; La Paz, Cochabamba y Santa Cruz concentran el 79% de esa cifra.

El porcentaje de afiliados registrados que tienen sus recaudaciones acreditadas asciende al 90%. Asimismo, el grupo comprendido entre los 26 y 40 años de edad representa prácticamente el 50% de esa población (Cuadros 1, 2 y 3 del anexo estadístico). Sin embargo, de acuerdo a información estadística de la Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Administradoras de Fondos de Pensiones (AIOS), el número de aportantes¹⁰ efectivos en Bolivia asciende, en promedio, al 58% (afiliados registrados en el período comprendido entre diciembre de 2001 y junio de 2002 (Cuadro 4 del anexo estadístico). Este porcentaje revela la distorsión existente entre los afiliados registrados

y los que efectivamente aportan de manera más permanente. Es evidente que el contrato firmado con las AFP, que exige metas de afiliación (cobertura), queda trunco al no considerar un criterio que defina con precisión al aportante.

Por otro lado, también es evidente que la Reforma de Pensiones no ha alcanzado a los trabajadores independientes (esto fue un objetivo en el diseño original). Las AFP no hallan poco atractiva la afiliación de trabajadores por cuenta propia debido principalmente a dos razones: i) la actual estructura de comisiones no premia un mayor nivel de portafolio, al menos no más allá de US\$ 1.500 millones, y ii) existen elevados costos de recaudación de aportes de este tipo de trabajadores.

Por otro lado, también es evidente que la Reforma de Pensiones no ha alcanzado a los trabajadores independientes (esto fue un objetivo en el diseño original).

No obstante lo señalado, los niveles de cobertura del SSO son superiores a los que registraba el antiguo sistema de reparto. El número de aportantes, con relación a la población económicamente activa, se ha incrementado de 11% en junio de 1996 a 13% en junio de 2002.

Con relación a las recaudaciones, el total agregado ha alcanzado a US\$ 1.210 millones, lográndose un flujo promedio anual mayor a US\$ 200 millones. El año de mayor recaudación fue 1999, a partir del cual este flujo se vio afectado por la crisis económica (Cuadro 5 del anexo estadístico). Esta evolución es también contraria al crecimiento de los afiliados registrados y devela su escasa efectividad como indicador de cobertura.

⁹ La información estadística presentada proviene de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS).

¹⁰ La definición de aportante corresponde al afiliado que registró una cotización el último mes.

Por su parte, las prestaciones otorgadas por el SSO en todo su período de vigencia, y correspondientes a los regímenes de invalidez y muerte, escasamente superan los diez millones de dólares; recién a partir del último trimestre de la gestión pasada se han calificado pensiones de vejez, pero cuyo financiamiento proviene exclusivamente de la redención de la Compensación de Cotizaciones, vale decir, no son financiadas con las correspondientes cuentas individuales de los afiliados.

Con respecto al valor del FCI, éste —a precios de mercado— asciende a US\$ 1.143,8 millones. El 56,7% de estos recursos está invertido en bonos del Tesoro emitidos exclusivamente para financiar la Reforma de Pensiones; el 14,6% en depósitos a plazo fijo del sistema bancario; el 12,9% en bonos privados a largo plazo; 10,7% en bonos del Tesoro adquiridos en subasta, y el resto en otros instrumentos (Cuadro 6 del anexo estadístico).

El valor de la cuota del FCI alcanzaba, como promedio de las dos AFP, a Bs. 226,1, equivalente a un 126,1% de rentabilidad en moneda nacional en los cinco años y siete meses de su vigencia, y equivalente a una rentabilidad aproximada anual del 15,7% (Cuadro 7 del anexo estadístico).

La información descrita del FCI refleja un rápido crecimiento del ahorro laboral generado por la Reforma de Pensiones, apoyado principalmente en la rentabilidad obtenida desde el momento de su constitución.

El valor del FCC, conformado por el valor de la capitalización de las empresas capitalizadas a partir del año 1996 y los recursos remanentes de alta liquidez de la

distribución de los dividendos de esas empresas, no ha registrado mayores variaciones y alcanza a US\$ 1.570,6 millones¹¹. Esto se debe a que los diferentes beneficios financiados con este fondo hicieron uso únicamente de los correspondientes dividendos, excepto el Bonosol pagado en 1997 que endeudó al propio fondo.

El pago del primer Bonosol en 1997 demandó US\$ 90 millones. El pago del Bolivida, correspondiente a las gestiones de 1998 y 1999, hecho efectivo a partir del 20 de diciembre del año 2000, ascendió a US\$ 45,9 millones, y el correspondiente a las gestiones 2000 y 2001, hecho efectivo a partir del 23 de diciembre de 2001, alcanzó a US\$ 44,9 millones. Por su parte, el pago por concepto de gastos funerarios con recursos del FCC, desde la fecha de su inicio, superó los US\$ 2 millones.

La sostenibilidad del déficit fiscal originado por la Reforma de Pensiones

La Reforma de Pensiones, al sustituir el sistema de reparto por el de capitalización individual, impuso al Estado boliviano costos fiscales que excedieron los previstos por modelos previos a la promulgación de la Ley de Pensiones (Cuadro 8 del anexo estadístico).

Los costos fiscales se generan por efecto del:

1. pago de pensiones a la población jubilada antes de noviembre de 1996, las denominadas rentas en curso de pago. El reconocimiento de este pasivo incluye a toda la población rentista existente antes de la reforma sin discriminación alguna.

¹¹ El valor de la capitalización de las empresas del Estado (YPFB, ENTEL, ENFE, ENDE y LAB,) en el momento de su capitalización asciende a US\$ 1.536 millones.

2. pago de pensiones a la población que califique su renta de acuerdo a las condiciones del sistema de reparto a partir de noviembre de 1996, las denominadas rentas en curso de adquisición.
3. pago de la Compensación de Cotizaciones por aportes que los afiliados activos del sistema de reparto hayan realizado en forma previa al 1° de mayo de 1997.

El pago de estos tres beneficios contempla el pago de rentas de carácter vitalicio a los correspondientes beneficiarios una vez que estos califiquen los requisitos exigidos. El número de rentistas por invalidez, vejez y muerte, hasta diciembre de 2001, asciende a más de 156 mil personas incluyendo a todos los derechohabientes, el promedio de calificación de nuevas rentas sería de alrededor de 10 mil por año¹².

El total del gasto en pensiones en el año 2002 representó la suma de US\$ 368,5 millones, de los cuales 290,5 correspondieron al pago de las rentas básica y complementaria, 35,2 al pago de rentas de COSSMIL, y 28,1 millones al costo de acuerdos a los que se arribó durante el año (Cuadro 10 del anexo estadístico).

La situación descrita se agravará en consideración de que se continuarán calificando rentas hasta el año 2003 dentro del sistema de reparto, debido a que se ha permitido a las personas que no hayan cumplido las edades establecidas, pero que sí tengan más de ciento ochenta cotizaciones, jubilarse con el beneficio denominado Anticipo de Vejez¹³

teniendo como plazo para hacerlo el 31 de diciembre de 2001. Los asegurados¹⁴ que presentaron su trámite en esta modalidad tienen el derecho a elegir la fecha para hacer uso de su renta de vejez incluso hasta el 31 de diciembre de 2003, autorizándose que hasta ese momento puedan seguir trabajando.

Adicionalmente, a partir del segundo trimestre del 2001, el incremento de las rentas se realiza por medio de ajustes inversamente proporcionales: cada año se efectúan aumentos mínimos de las rentas de elevado valor y mayores incrementos de las rentas de bajo valor, no pudiendo ser ninguna renta mensual –en el caso de un titular– inferior a Bs. 850. A partir de 2002 se comienza también con el pago de la Compensación de Cotizaciones, cuyo procedimiento de calificación automática y manual, ya establecido mediante Decreto Supremo, permitirá a más de 340 mil trabajadores obtener este beneficio de manera paulatina durante los próximos cuarenta años.

En este sentido, la sustitución del sistema de reparto simple por el de capitalización individual ha significado anualmente en promedio un costo superior a los US\$ 350 millones durante las gestiones 1997 a 2001 (equivalente a más del 4% del PIB); este costo ha representado en promedio más del 90% del déficit global del Sector Público No Financiero, que fue financiado principalmente con recursos externos (60% del déficit global en el período), y el restante 40% con recursos internos.

¹² El número de rentistas de invalidez, vejez y muerte a enero de 1997, dos meses después de aplicada la reforma de pensiones, alcanzaba a poco más de 110 mil personas.

¹³ Consiste en restar el 8% de tasa de reemplazo a la pensión calificada por año de diferencia con la edad de 55 años en los hombres y 50 años en las mujeres.

¹⁴ De acuerdo a la edición de La Razón del día 3 de febrero de 2003, existirían 24 mil carpetas en trámite de calificación en la Dirección de Pensiones.

El *stock* de la deuda interna a diciembre de 2001 supera los US\$ 2.100 millones, más del 25% del PIB. El nivel de deuda señalado, ha demandado el 2002 el pago de intereses por cerca de US\$ 95 millones.

De acuerdo a proyecciones de la Unidad de Programación Fiscal y a la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), el déficit generado por la Reforma de Pensiones será de alrededor del 4,6% del PIB anualmente durante los siguientes diez años, alcanzando el *stock* de la deuda interna un nivel superior a US\$ 5.300 millones (39% del PIB), volumen que demandará el pago de intereses por aproximadamente US\$ 300 millones el año 2012.

Para evaluar la sostenibilidad de la deuda mencionada, se debe considerar que la evolución de cualquier deuda contraída por un país depende de la relación entre la tasa de interés real de su economía, la tasa de crecimiento de la producción y el superávit presupuestario fiscal primario, esto es, no tomando en cuenta el pago de intereses:

$$Var(b) = b^*(r-y) - \xi$$

donde:

- $Var(b)$ = variación del cociente deuda/producto
- b = cociente deuda/producto
- r = tasa de interés real
- y = tasa de crecimiento del producto real
- ξ = superávit presupuestario primario como porcentaje del producto nominal.

Cuanto más alta la tasa de interés y más baja la tasa de crecimiento de la economía,

es más probable que aumente el cociente deuda/producto. Un elevado superávit fiscal primario hace que el cociente evolucione en dirección contraria, disminuyendo la presión de la deuda.

La trayectoria del déficit del sector público se considera insostenible si el cociente deuda/producto aumenta ilimitadamente. Cuanto mayor es este cociente, más importancia tiene la tasa de interés real. Si ésta es superior a la tasa de crecimiento de la economía, los problemas relativos a la deuda empeoran.

De acuerdo a cifras oficiales, la economía boliviana ha crecido a un promedio anual de 3,3% en el período 1992-2001. Por su parte, la tasa de interés de los bonos del Tesoro de Bolivia a 15 años plazo, emitidos exclusivamente para las AFP a efectos de financiar la reforma de pensiones fue fijada, hasta la gestión pasada, en un 8% anual con mantenimiento de valor respecto del dólar norteamericano. Si se considera que la tasa de inflación de los Estados Unidos es de alrededor del 2% anual, la evolución de la deuda sería insostenible de acuerdo a lo señalado anteriormente.

Con relación al déficit fiscal, el sector público registró, en general, déficit tanto en términos globales como en la relación de superávit/déficit primario, con excepción de los años de 1995 y 1996. En promedio, en los últimos diez años, el déficit fiscal primario ha alcanzado el 2% del PIB y el déficit fiscal consolidado el 4%, también del PIB. En este sentido, el pago de intereses, tanto por concepto de deuda interna como de deuda externa, fue de alrededor del 2% del PIB (Cuadro 9 del anexo estadístico).

Si se presume que en el mediano plazo el sector fiscal no va a conseguir generar superávit consolidados, y lo máximo que logre sea el equilibrio de sus cuentas antes del pago de intereses, el nivel de las tasas de interés en dólares de

los bonos del Tesoro emitidos para las AFP no debería ser mayor a la suma de la tasa de crecimiento de la economía boliviana y a la inflación estimada para los Estados Unidos.

Si se espera que en los próximos años la economía boliviana registre tasas de crecimiento, en promedio, del 4,5% anual, y que la tasa de inflación de Estados Unidos permanezca en un 2% promedio al año, la tasa de interés soportable por el TGN de los bonos del Tesoro emitidos en favor de las AFP debería girar en torno al 6,5% anual con mantenimiento de valor respecto al dólar norteamericano.

Sin embargo, a partir de la presente gestión el Gobierno ha decidido fijar —mediante la Resolución Ministerial 1355 del 27 de diciembre de 2002— la tasa de interés de los mencionados bonos en 5% e indexarlos a la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV). Esto significa que, al menos el año 2003, si se prevé una inflación doméstica del 2,75%, con similar evolución de la variación de la UFV, y una tasa de devaluación de nuestra moneda con respecto al dólar de 6,67%, la tasa de interés comparable a la hasta ahora vigente tendrá un valor cercano al 1%.

La Ley del Bonosol

La restitución del Bonosol (Ley 2427 del 28 de noviembre de 2002), y la paralela eliminación del Bolivida y de las Acciones Populares, debió tener en cuenta al menos los siguientes aspectos:

Los aspectos legales

1. La Ley 2152 creó una base de datos de personas a partir del padrón de la Corte Nacional Electoral; debió definirse si se mantiene tal base de datos o si se paga el beneficio a la persona que acredita su edad mediante algún documento de identidad.
2. Por otro lado, las AFP fijaban el monto del Bolivida bajo supervisión de la

Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS); debió definirse quién iba a determinar el monto del Bonosol: las AFP, la SPVS o el Poder Ejecutivo.

3. Existe población beneficiaria que no cobró el Bonosol en 1997 y/o que tampoco cobró el Bolivida en las cuatro últimas gestiones. Se debió normar la forma de proceder en estos casos: si el beneficio correspondiente prescribe o no y, de existir derecho a reclamo, definir si se toma la base del referido padrón o se cancela el respectivo beneficio contra presentación del documento de identidad.
4. Se debieron establecer criterios relativos a las posibilidades de monetización de las acciones de las empresas capitalizadas por parte de las AFP.

Aspectos técnicos

1. Determinar el valor del beneficio correspondiente al primer año.
2. Determinar si el mencionado valor tendría un mínimo, y en tal caso definir la fuente de financiamiento de un eventual déficit por insolvencia del FCC.
3. Definir las modalidades regulares de financiamiento del beneficio.
4. Determinar la fuente o elaborar el cálculo del total de la población elegible a considerarse.
5. Determinar la fuente o realizar la proyección relativa a la evolución del número de beneficiarios en el tiempo. Esto implica la utilización de una (o varias) tabla(s) de mortalidad, criterios de migración a futuro, etcétera.
6. Estimar la rentabilidad futura de las empresas capitalizadas tomando en cuenta las actuales perspectivas de los respectivos sectores económicos.

7. Definir el valor del FCC a considerarse, ya sea el valor patrimonial o el valor de capitalización vigentes, o determinar la forma y/o criterios para su cálculo.

Sin embargo, la Ley del Bonosol aprobada en diciembre normó solamente lo concerniente a los dos primeros puntos de los aspectos legales mencionados, estableció la base de datos de los beneficiarios del Bonosol y de los gastos funerarios, determinó el monto del Bonosol para el período 2003-2007 en Bs. 1.800 y de los gastos funerarios en Bs. 900, y definió que el monto del Bonosol a partir de la gestión 2008 sería fijado por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) con base en un estudio actuarial basado en el valor de los fondos del FCC y la mortalidad de los beneficiarios, pero no menciona lo relativo al pago de beneficios de la capitalización pendientes y/o no cobrados y, más allá de establecer criterios de monetización de las acciones de las empresas capitalizadas, ha dispuesto que las AFP inviertan obligatoriamente, considerando su valor de capitalización original, las acciones de las empresas capitalizadas que forman parte del activo de los fondos del FCC en cuotas de los fondos del FCI que representan y administran, permitiendo que, para ese propósito, tales acciones no se sujeten a los límites de inversión del FCI establecidos en la Ley de Pensiones.

Las AFP, si hubieran tenido la opción de invertir en las acciones del FCC, seguramente no lo hubieran hecho. Históricamente, tales acciones han rendido un 2,99% anual en dividendos respecto al valor patrimonial de las empresas capitalizadas. En cambio, el FCI

ha obtenido rendimientos superiores al 8% anual en los seis últimos años.

En este sentido, la obligatoriedad descrita impuesta a las AFP, en primera instancia hará que la rentabilidad del valor cuota¹⁵ que componen los FCI disminuya, esto es, la rentabilidad de los aportes realizados por los trabajadores a estas entidades. En segunda instancia, tornará más volátil dicha rentabilidad, porque las acciones de las empresas capitalizadas representarán aproximadamente el 60% del valor de la cartera de los correspondientes FCI, y mantendrá ficticiamente el valor de la cartera mencionada porque el valor de capitalización de las acciones no será contrastado con su valor efectivo por no comerciarse ellas en el mercado. Finalmente, permitirá el establecimiento de un subsidio otorgado

por el FCI al FCC, toda vez que este último no genere los recursos necesarios líquidos para el pago de los beneficios de la capitalización, Bonosol y gastos funerarios.

Con relación a los aspectos técnicos cabe decir que se determinó el valor del beneficio para el primer año, no se le fijó un valor mínimo, se definió la modalidad de financiamiento del beneficio, se creó la base de datos que servirá para su otorgamiento, y se definió al valor de capitalización como valor del FCC. Con respecto a la rentabilidad de las empresas capitalizadas, la concepción implícita de la Ley del Bonosol parte de que una mayor responsabilidad de los directores y síndicos nombrados por las AFP en estas empresas se traducirá en mayores rendimientos de ellas.

Esta ley también atribuye a la SPVS la actualización y posterior regulación, control

Las AFP, si hubieran tenido la opción de invertir en las acciones del FCC, seguramente no lo hubieran hecho.

¹⁵ Se refiere al precio de la cuota del FCI.

y supervisión de la adecuada administración y seguridad de la base de datos de los beneficiarios del Bonosol y de los gastos funerarios. En virtud de que responsabiliza a las AFP de los perjuicios de la actuación de los directores y síndicos propuestos por estas entidades en las empresas capitalizadas, además de que les impone el financiar con sus propios recursos el apoyo logístico y profesional especializado a estas autoridades, permite el establecimiento de una comisión de administración de portafolio en función al valor y rendimiento de los FCI que administren, vale decir, incluyendo el FCC correspondiente.

La Ley de Actualización y Mantenimiento de Valor

Esta ley (Ley 2434 del 6 de enero de 2003) cambia la modalidad de indexación utilizada tanto para los pasivos del sistema antiguo como para los que se califiquen en el nuevo sistema, mudando del uso de la devaluación del dólar estadounidense a una *proxy* de la inflación pasada. Específicamente, el tercer artículo de esta ley establece que las rentas en curso de pago y en curso de adquisición, y las pensiones de vejez, invalidez o muerte del sistema de reparto y del Seguro Social Obligatorio de largo plazo se pagarán en Bolivianos con mantenimiento de valor respecto a la variación de la Unidad de Fomento de Vivienda (UFV) publicada por el Banco Central de Bolivia el último día del año anterior.

Las perspectivas del Seguro Social Obligatorio (SSO)

Con las leyes del Bonosol, principalmente, y también de Actualización y Mantenimiento de Valor, el SSO ha sufrido un cambio estructural. La incorporación de las acciones de las empresas capitalizadas al portafolio del FCI significa, en cierta forma, y porque representará un subsidio, el retorno a un sistema de reparto en

que los afiliados activos jóvenes financiarán con parte de sus ahorros el pago de un beneficio a los asegurados y no asegurados ancianos pasivos. Este hecho derivará en que los afiliados activos al SSO soporten una pérdida de rentabilidad que significará que tengan que aceptar una pensión menor a la misma edad esperada de jubilación, o que tengan que cotizar más años para obtener un nivel de pensión igual al esperado antes del impacto de la aprobación de la mencionada ley.

Según estimaciones actuariales de cálculo de pensiones en el nuevo sistema, la disminución de un punto porcentual en la rentabilidad del FCI a lo largo de todo el período de cotización (aproximadamente 25 años), obliga a que se tenga que cotizar alrededor de dos años más para obtener un mismo nivel de pensión o que, alternativamente, se acepte una reducción del nivel de la pensión del 10%. En todo caso tal relación no es lineal, lo que significa que la disminución de un punto porcentual más en la rentabilidad llevará a efectos más desfavorables para los actuales afiliados al SSO (Cuadro 11 y Gráfico 1 del anexo estadístico).

¿Pero a cuánto ascenderá la variación de la rentabilidad en el nuevo FCI? Estimaciones realizadas para los siguientes diez años, incluso esperando un ascenso de la rentabilidad de las empresas capitalizadas a partir del actual promedio histórico de 2,99% hasta el 7,49% anual, hace prever que ella disminuiría del actual 8% (en dólares) hasta un 6%. Ese porcentaje va a sufrir una mayor disminución en vista de que los nuevos bonos del Tesoro emitidos para las AFP van a estar indexados a la UFV y pagando sólo un 5% que, como se señaló anteriormente, al menos en el año 2003 significará un 1% comparado con el 8% indexado al dólar que estaba vigente hasta la pasada gestión.

Si la medida tomada con respecto a los bonos que financian la Reforma de Pensiones fue acertada dependerá del comportamiento de la relación entre inflación y devaluación en el mediano y largo plazo. Considerando las actuales presiones regionales externas que aceleran la devaluación del Boliviano y la recesión por la que atraviesa nuestra economía, es de esperar que al menos los siguientes tres años la política adoptada con la emisión de deuda interna por la reforma previsional generará ahorro al Tesoro y pérdida a los afiliados del SSO.

Es de esperar también que las consecuencias señaladas generen, a su vez, otras en el mediano plazo: disminución de la cobertura, porque ahora es menos atractivo mantener los ahorros en una cuenta individual administrada por una AFP en comparación con alternativas de ahorro en otras entidades financieras; preferencia de la modalidad del Seguro Vitalicio —ofrecida por compañías aseguradoras— en vez de la de Mensualidad Vitalicia Variable ofrecida por las AFP para efectos de jubilación en el nuevo sistema, debido a que, por la baja rentabilidad del FCI, se querrá excluir de la administración de los ahorros acumulados a estas últimas entidades.

Otros efectos no menos importantes son los siguientes:

1. La nueva función de la SPVS, la administración de la base de datos del Bonosol y de los gastos funerarios, incursiona en campos que no le corresponden y sustituye la labor del Registro Civil que, según la ley, ni siquiera está obligado a transmitirle mensualmente los registros de las defunciones para la actualización de la base mencionada; esta situación eventualmente distraerá a la SPVS de sus legítimas funciones de supervisar y fiscalizar a las entidades que caen bajo su regulación.
2. El establecimiento de comisiones por valor y rendimiento en la administración de los correspondientes FCI de parte de las AFP implica la firma de un nuevo contrato entre estas entidades y el Estado boliviano, cuya negociación aún no ha comenzado y que puede acarrear mayores perjuicios a los afiliados al nuevo sistema por el incremento que las comisiones puedan alcanzar bajo el argumento de que se premie la obtención de cierta rentabilidad en la administración de estos fondos.

Por su parte, la Ley de Actualización y Mantenimiento de Valor genera la aprobación de una nueva normativa, tanto en el sector de pensiones como en el de seguros, directamente relacionado con el primero. El cambio en la modalidad de indexación de los beneficios en el SSO modificará el cálculo de variables tales como el salario promedio, el capital necesario por unidad de pensión, los márgenes de solvencia, las reservas matemáticas, etcétera.

Adicionalmente, existen algunos aspectos pendientes que la Reforma de Pensiones aún no ha solucionado íntegramente. Entre ellos tenemos al caso de los trabajadores de la “generación sándwich”, la plena incorporación de los miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación, y la afiliación de grandes sectores de la economía, que por sus condiciones laborales de carácter temporal, deben recibir un tratamiento especial (cooperativistas mineros, zafreros, etcétera).

Con relación a la denominada “generación sándwich”¹⁶, la crítica situación que el mercado laboral ha soportado durante los últimos años, ha obligado a estos ex trabajadores emprender una serie de movilizaciones, con marchas, huelgas de hambre y bloqueo de calles, solicitando al Gobierno la devolución de sus aportes al desaparecido sistema de

reparto o la calificación y posterior otorgamiento de pensiones de jubilación con base en tales aportaciones. El actual Gobierno, a través del Ministerio de la Presidencia y el Viceministerio de Pensiones y Seguros, ha firmado con la organización que los concentra un acuerdo en noviembre pasado en la localidad de Sica-Sica en el que se compromete —en base al número de afiliados de esta organización (8.725)— a evaluar caso por caso su situación y definir la pertinencia del reclamo de beneficios, ya sea a través del sistema de reparto o del SSO. El acuerdo incluye una cláusula de generación de empleo para algunos de estos ex trabajadores. Se ha instalado una oficina específica para la evaluación señalada.

La plena incorporación de los miembros de las Fuerzas Armadas al SSO no se ha completado debido a la continua oposición de la Corporación del Seguro Social Militar (COSSMIL) a dejar de calificar las rentas de sus afiliados y a la controversia relativa a la constitución de un fondo que financie sus pensiones de jubilación de acuerdo a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas¹⁶.

La afiliación de sectores de la economía hasta ahora ignorados por la Reforma de Pensiones, como el caso de los cooperativistas mineros, zafreiros y trabajadores temporales en general, no ha recibido mayor atención que la otor-

gada por la SPVS. El Poder Ejecutivo no ha emitido señales de tratar el tema, tampoco se ha trabajado en proyectos normativos relacionados con la materia.

Conclusiones

La implementación de la Reforma de Pensiones se encuentra cuestionada por el alto déficit fiscal que ha generado, que puede tornarse insostenible en el mediano plazo aun cuando los nuevos bonos del Tesoro emitidos para financiarlo se encuentren indexados a la UFV y comprometan un interés de solamente el 5%.

El esquema de financiamiento de la Reforma de Pensiones, por el que más de la mitad del gasto es cubierto con deuda interna contraída con el FCI, atenta contra su propia supervivencia y va en contra las expectativas de jubilación de los afiliados al SSO. Este aspecto ha sido profundizado con la re-

ciente aprobación de la Ley del Bonosol que prácticamente constituye un retroceso y una vuelta al esquema del extinto sistema de reparto.

Un aspecto crítico en la evolución de la implementación de la Reforma de Pensiones es el excesivo retraso que lleva el otorgamiento del beneficio de la jubilación dentro del nuevo sistema, el que se debería al retardo en la aprobación de una normativa

Adicionalmente, existen algunos aspectos pendientes que la Reforma de Pensiones aún no ha solucionado íntegramente. Entre ellos tenemos al caso de los trabajadores de la “generación sándwich”, la plena incorporación de los miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación, y la afiliación de grandes sectores de la economía, que por sus condiciones laborales de carácter temporal, deben recibir un tratamiento especial.

¹⁶ Sector de la población boliviana comprendida, principalmente, entre los 45 y 55 años de edad, y que no cumple con los requisitos exigidos para jubilarse bajo las condiciones del Sistema de Reparto Residual y que tampoco puede acceder de manera inmediata a beneficio alguno dentro del Seguro Social Obligatorio.

¹⁷ La tasa de reemplazo de un miembro de las FF.AA. debe ser de 100% de su salario promedio al jubilarse.

que defina los procedimientos a seguir en este caso.

Finalmente, de entre los objetivos más importantes incumplidos por la Reforma de Pensiones se encuentran los referidos a la cobertura (la escasa consideración del sector informal no ha sido superada), y al desarrollo del mercado de capitales, porque las AFP no se convirtieron en aquellos inversionistas institucionales previstos en el diseño original.

Anexo estadístico

Cuadro 1

Administradoras de fondos de pensiones: número total de afiliados registrados desde el 1.5.1997 (fecha de inicio) al 31.12.2002, por departamentos y según tipo de dependencia

Departamento	Dependientes	Independientes	Total
La Paz	263.819	11.491	275.310
Cochabamba	102.781	6.675	109.456
Santa Cruz	211.629	5.148	216.777
Oruro	32.446	4.806	37.252
Beni	19.126	419	19.545
Pando	3.020	79	3.099
Chuquisaca	30.710	969	31.679
Potosí	36.693	2.559	39.252
Tarija	27.749	840	28.589
Total	727.973	32.986	760.959

Fuente: Intendencia de Pensiones, elaborado con base en información de las administradoras de fondos de pensiones

Cuadro 2

Administradoras de fondos de pensiones: número total de cuentas individuales con recaudación acreditada desde el 1.5.1997 (fecha de inicio) al 31.12.2002, por departamentos y según tipo de dependencia

Departamentos	Dependientes	Independientes	Total	%
La Paz	234.272	10.572	244.844	35,67
Cochabamba	96.399	5.718	102.117	14,88
Santa Cruz	188.047	3.190	191.237	27,86
Oruro	31.042	3.818	34.860	5,08
Beni	17.364	336	17.700	2,58
Pando	2.896	75	2.971	0,43
Chuquisaca	29.463	912	30.375	4,43
Potosí	33.258	2.473	35.731	5,21
Tarija	25.806	773	26.579	3,87
Total	658.547	27.867	686.414	100

Fuente: Intendencia de Pensiones, elaborado con base en información de las administradoras de fondos de pensiones

Cuadro 3

Administradoras de fondos de pensiones: afiliados registrados según edad y sexo desde el 1.5.1997 (fecha de inicio) al 31.12.2002

Tramos de edad	Hombres	Mujeres	Total
Hasta 20 años	5.466	2.922	8.388
21 a 25	55.065	29.627	84.692
26 a 30	85.748	48.061	133.809
31 a 35	82.206	43.287	125.493
36 a 40	72.396	37.764	110.160
41 a 45	62.786	32.911	95.697
46 a 50	53.050	26.840	79.890
51 a 55	38.634	18.699	57.333
56 a 60	27.274	9.881	37.155
61 a 65	12.334	3.706	16.040
66 años y más	10.034	2.268	12.302
Total	504.993	255.966	760.959

Fuente: Intendencia de Pensiones

Cuadro 4

Administradoras de fondos de pensiones: evolución del número total de afiliados registrados y aportantes efectivos (del 31.12.1998 al 30.06.2002)

Períodos	Afiliados registrados	Aportantes efectivos	Relación (%)
Al 31.12.1998	453.291	n d	
Al 30.6.1999	491.925	n d	
Al 31.12.1999	518.816	n d	
Al 30.6.2000	569.790	n d	
Al 31.12.2000	633.152	n d	
Al 30.6.2001	655.231	437.755	66,8
Al 31.12.2001	675.889	317.528	47,0
Al 30.6.2002	702.808	420.231	59,8
Promedio			57,8

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Administradoras de Fondos de Pensiones (AIOS)

Cuadro 5
Administradoras de fondos de pensiones: total de las recaudaciones globales desde la fecha de inicio, por departamentos, según años (en dólares)

Departamentos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total general
La Paz	66.803.816	132.508.717	139.515.581	124.106.178	132.779.203	130.990.816	726.704.311
Cochabamba	14.056.320	30.314.427	23.738.882	22.295.064	19.948.849	16.891.714	127.245.258
Santa Cruz	22.169.054	43.109.017	45.489.652	44.711.097	43.230.205	42.255.660	240.964.685
Oruro	2.989.293	5.683.863	5.325.482	5.377.537	5.498.281	5.100.340	29.974.796
Beni	920.806	2.214.449	2.204.595	1.815.525	1.990.636	2.095.384	11.241.394
Pando	176.495	406.953	258.905	332.865	329.361	258.468	1.763.048
Chuquisaca	2.740.383	5.274.333	5.406.645	5.026.233	5.111.320	5.077.728	28.636.642
Potosí	2.051.153	3.741.354	3.627.476	3.672.837	3.667.155	3.455.833	20.215.808
Tarija	2.569.034	4.741.460	4.158.073	4.336.474	4.032.974	3.846.923	23.684.938
Total	114.476.353	227.994.574	229.725.291	211.673.812	216.587.985	209.972.866	1.210.430.881
Variación (%)		99,2	0,8	-7,9	2,3	-3,1	

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Intendencia de Pensiones

Cuadro 6**Resumen de las inversiones y del valor del FCI al 31 de diciembre de 2002 (en dólares)**

Inversiones	Total de las administradoras de fondos de pensiones			
	Valor nominal	Valorado a precios de mercado	Rentabilidad a tasa de mercado	Porcentaje del fondo
Cartera del FCI				
Bonos del TGN (tipo 3)	786.000.000	648.380.804	8,00	56,68
Bonos del TGN (tipo 2)	115.289.000	122.881.730	5,15	10,74
Cupones de Bonos del TGN	6.920.000	5.518.534	6,88	0,48
Letras del Tesoro	1.000.000	971.130	3,98	0,08
CDD del BCB	0	0	0,00	0,00
Bonos del BCB	11.000.000	12.342.316	3,00	1,08
Bonos a largo plazo	139.746.000	147.775.529	9,39	12,92
Valores de procesos de titularización	6.400.000	6.285.462	8,61	0,55
DPF sin cupones UFV	0	0	0,00	0,00
DPF sin cupones	130.977.572	138.865.258	3,84	12,14
DPF con cupones	26.699.752	28.015.097	3,93	2,45
Total de la cartera del FCI en el mercado local	1.224.032.324	1.111.035.861	7,19	97,13
<i>Time deposits</i>	15.139.003	15.147.067	1,32	1,32
Total de la cartera del FCI en el mercado extranjero	15.139.003	15.147.067	7,11	1,32
Total de la cartera del FCI	1.239.171.327	1.126.182.928		98,46
Recursos de alta liquidez (*)	17.655.930	17.655.930		1,54
Valor del FCI	1.256.827.257	1.143.838.858		100,00

Fuente: Informes Diarios de las AFP Futuro de Bolivia y Previsión BBV

Notas: (*) Los recursos de alta liquidez están conformados por depósitos en cuentas corrientes

1. La valoración de las inversiones del FCI se realiza según los criterios de la Resolución Administrativa de la SPVS N° 398/99 (Norma Unica de Valoración)

Cuadro 7

Fondo de Capitalización Individual: AFP Futuro de Bolivia S.A. y BBV Previsión AFP S.A., mayo de 1997 a diciembre de 2002 (en Bs.)

Meses	Valor cuota		Valor del fondo		Rentabilidad nominal anual mensual (%)		Rentabilidad nominal anual diaria (%)	
	AFP Futuro	AFP Previsión	AFP Futuro	AFP Previsión	AFP Futuro	AFP Previsión	AFP Futuro	AFP Previsión
31-may-97	100,00	100,00						
30-jun-97	100,39	100,18	26.000.672,09	27.878.766,95				
31-jul-97	101,45	101,31	69.612.724,15	75.366.498,24				
31-ago-97	102,45	102,39	110.292.183,82	123.640.614,94				
30-sep-97	103,53	103,25	151.529.586,10	161.696.472,50				
31-oct-97	104,79	104,33	197.450.980,83	209.932.417,60				
30-nov-97	105,89	105,28	238.290.895,36	255.928.145,75				
31-dic-97	107,23	106,46	282.097.478,08	301.336.946,52				
31-ene-98	108,26	107,49	326.164.446,42	351.257.535,68				
28-feb-98	109,39	108,41	379.242.148,12	393.088.739,65				
31-mar-98	110,62	109,57	425.379.601,19	455.302.518,18				
30-abr-98	112,12	110,89	473.956.875,75	517.491.857,63				
31-may-98	113,30	111,88	519.736.704,90	565.979.609,86	12,74	11,37	12,76	11,38
30-jun-98	114,47	113,00	573.861.862,48	619.102.242,30	13,69	12,42	13,69	12,42
31-jul-98	115,70	114,10	621.137.617,34	674.178.154,25	13,96	12,65	13,96	12,65
31-ago-98	116,74	115,00	678.586.249,41	733.283.697,97	13,95	12,43	13,95	12,43
30-sep-98	118,11	116,30	737.794.426,84	796.970.933,33	13,99	12,49	13,99	12,49
31-oct-98	119,33	118,08	791.288.312,68	858.626.025,34	14,07	13,12	14,07	13,14
30-nov-98	120,48	119,40	848.027.397,30	922.243.684,85	13,97	13,38	13,97	13,38
31-dic-98	122,12	120,72	899.405.160,55	976.864.714,07	13,85	13,37	13,85	13,37
31-ene-99	123,18	121,71	953.479.688,21	1.024.209.831,63	13,84	13,35	13,83	13,35
28-feb-99	124,58	123,10	1.002.460.776,53	1.090.233.825,26	13,67	13,28	13,68	13,28
31-mar-99	126,04	124,57	1.083.016.567,00	1.165.233.966,61	13,89	13,49	13,88	13,48
30-abr-99	127,60	126,22	1.217.565.599,67	1.255.172.726,26	13,64	13,60	13,64	13,60
31-may-99	129,38	127,99	1.285.281.751,82	1.324.846.345,64	13,91	14,11	13,91	14,12

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 7 (Continuación)

Fondo de Capitalización Individual: AFP Futuro de Bolivia S.A. y BBV Previsión AFP S.A., mayo de 1997 a diciembre de 2002 (en Bs.)

Meses	Valor cuota		Valor del fondo		Rentabilidad nominal anual mensual (%)		Rentabilidad nominal anual diaria (%)	
	AFP Futuro	AFP Previsión	AFP Futuro	AFP Previsión	AFP Futuro	AFP Previsión	AFP Futuro	AFP Previsión
30-jun-99	130,80	129,45	1.351.123.987,50	1.381.258.594,45	14,20	14,40	14,20	14,40
31-jul-99	133,71	133,08	1.426.929.353,34	1.350.723.443,97	15,26	16,52	15,28	16,53
31-ago-99	135,86	135,32	1.482.325.968,49	1.387.139.003,98	15,95	17,25	15,96	17,27
30-sep-99	137,42	139,07	1.544.482.002,94	1.324.683.754,78	16,38	17,70	16,38	17,70
31-oct-99	139,05	139,48	1.624.491.030,36	1.373.393.306,39	16,41	18,64	16,41	18,61
30-nov-99	140,51	140,27	1.683.407.980,34	1.494.688.928,10	16,46	17,65	16,46	17,65
31-dic-99	141,95	140,86	1.740.364.235,73	1.617.268.731,48	16,46	17,08	16,45	17,07
31-ene-00	143,80	142,14	1.792.515.360,80	1.740.638.736,68	16,58	16,68	16,60	16,68
29-feb-00	145,41	143,40	1.873.331.990,29	1.826.318.035,66	16,83	16,71	16,80	16,68
31-mar-00	147,47	145,28	1.953.602.499,54	1.919.211.942,81	17,01	16,70	16,96	16,66
30-abr-00	149,30	146,91	2.079.159.701,38	2.061.544.312,27	17,10	16,63	17,05	16,58
31-may-00	150,83	148,67	2.148.472.009,47	2.148.966.178,83	16,79	16,32	16,73	16,27
30-jun-00	152,51	150,36	2.235.311.915,03	2.222.153.299,74	16,71	16,25	16,65	16,15
31-jul-00	154,43	152,20	2.305.842.749,51	2.308.994.866,20	15,75	14,36	15,68	14,31
31-ago-00	156,11	154,00	2.381.094.418,36	2.414.804.673,61	15,33	14,06	15,26	13,98
30-sep-00	158,26	156,09	2.455.849.654,21	2.510.563.884,63	15,03	13,88	14,98	13,78
31-oct-00	159,99	157,65	2.529.286.529,84	2.583.738.129,87	15,00	12,61	14,97	12,61
30-nov-00	162,08	159,71	2.539.890.659,23	2.671.208.794,03	15,19	13,52	15,15	13,50
31-dic-00	164,20	161,78	2.565.386.669,39	2.729.519.670,01	15,48	14,37	15,45	14,36
31-ene-01	166,12	163,58	2.638.803.397,42	2.870.450.141,82	15,62	15,07	15,57	15,06
28-feb-01	167,65	165,10	2.680.365.257,68	2.939.970.823,70	15,39	15,11	15,37	15,09
31-mar-01	170,02	167,31	2.764.886.028,06	2.930.099.076,94	15,35	15,18	15,35	15,18
30-abr-01	172,07	169,16	2.835.916.033,40	3.067.147.534,13	15,32	15,22	15,32	15,22
31-may-01	174,49	171,62	2.931.137.743,95	3.156.558.735,75	15,41	15,17	15,41	15,17
30-jun-01	176,74	173,78	3.007.710.606,07	3.251.403.301,39	15,67	15,43	15,67	15,43

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 7 (Continuación)**Fondo de Capitalización Individual: AFP Futuro de Bolivia S.A. y BBV Previsión AFP S.A., mayo de 1997 a diciembre de 2002 (en Bs.)**

Meses	Valor cuota		Valor del fondo		Rentabilidad nominal anual mensual (%)		Rentabilidad nominal anual diaria (%)	
	AFP Futuro	AFP Previsión	AFP Futuro	AFP Previsión	AFP Futuro	AFP Previsión	AFP Futuro	AFP Previsión
31-jul-01	179,54	176,66	3.095.414.304,73	3.397.119.303,13	16,09	15,86	16,09	15,87
31-ago-01	181,89	178,86	3.203.431.003,92	3.499.673.244,13	16,34	16,10	16,34	16,10
30-sep-01	184,16	181,13	3.399.537.188,84	3.599.232.797,52	16,47	16,13	16,47	16,13
31-oct-01	187,09	184,01	3.461.420.464,65	3.672.410.151,01	16,61	16,31	16,62	16,32
30-nov-01	190,93	187,04	2.928.476.460,21	3.300.993.123,16	17,91	17,24	17,91	17,25
31-dic-01	192,23	188,28	2.998.501.594,71	3.373.110.309,82	17,39	16,73	17,38	16,72
31-ene-02	195,93	191,93	3.133.004.785,97	3.487.839.798,68	17,46	16,80	17,47	16,79
28-feb-02	199,90	196,05	3.238.956.853,95	3.597.916.478,65	18,72	18,11	18,67	18,05
31-mar-02	203,86	199,08	3.367.227.668,40	3.740.199.850,59	19,36	18,87	19,37	18,87
30-abr-02	205,93	201,70	3.367.060.345,42	3.771.129.569,53	19,83	19,02	19,83	19,02
31-may-02	208,16	203,82	3.429.904.061,00	3.852.682.847,71	19,60	19,08	19,59	19,08
30-jun-02	211,72	207,13	3.678.275.289,91	3.978.626.352,88	19,74	19,16	19,74	19,16
31-jul-02	215,07	210,28	3.727.498.563,01	4.128.211.948,61	19,69	19,01	19,68	19,00
31-ago-02	218,15	213,09	3.815.557.359,71	4.242.549.574,90	19,75	19,05	19,74	19,05
30-sep-02	221,12	215,66	3.886.269.532,77	4.235.462.931,05	19,98	19,09	19,98	19,09
31-oct-02	223,83	218,31	3.965.939.766,63	4.411.867.548,83	20,04	19,03	20,04	19,03
30-nov-02	226,42	220,98	3.996.504.070,77	4.516.162.089,71	18,57	18,09	18,57	18,09
31-dic-02	229,08	223,37	4.049.942.578,20	4.505.972.077,86	18,85	18,40	18,86	18,41

Fuente: Elaborado con base en los Informes Diarios de Valoración presentados por la AFP Futuro de Bolivia S.A. y BBV Previsión S.A. a la Intendencia de Pensiones

Cuadro 8

Costo de la Reforma de Pensiones, 1997-2001 (proyectado vs. ejecutado, en millones de dólares corrientes)

Período	Ejecutado UPF	Proyectado SNP-UDAPE	Diferencia
1997	271,7	231,5	40,2
1998	341,2	225,3	115,9
1999	339,9	219,3	120,7
2000	373,2	213,4	159,9
2001	386,7	207,4	179,3

Fuente: UDAPE - Unidad de Programación Fiscal

Cuadro 9

Evolución del déficit fiscal del sector público consolidado y déficit primario

Período	Déficit SPNF (% del PIB)	Déficit primario (% del PIB)
1992	4,4	1,2
1993	6,1	3,2
1994	3,0	0,6
1995	1,8	-0,9
1996	1,9	-0,3
1997	3,3	1,7
1998	4,8	3,4
1999	3,9	2,6
2000	3,7	1,9
2001	6,5	4,3
Promedio	4,0	2,0

Fuente: UDAPE

Cuadro 10

Gasto en pensiones en la gestión 2002 (en millones de dólares)

	Acumulado en diciembre (p)
Total	368,5
Básica y complementaria	290,5
COSSMIL	35,2
Otros (gastos administrativos)	4,8
Nuevos rentistas en el año 2002	8,1
Pagos globales	2,0
Compensación de las cotizaciones	0,0
Costo de los acuerdos	28,1
Compensación monetaria	21,7
Importe adicional	6,4

Fuente: UPF

Nota: (p) = preliminar

Cuadro 11

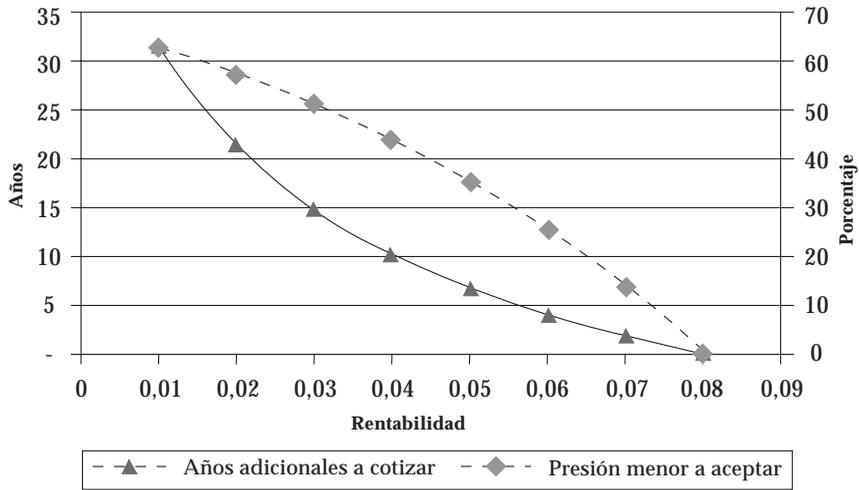
Impacto de la rentabilidad en la pensión de los afiliados al SSO

Rentabilidad (%)	CNU ¹⁾	Años adicionales por cotizar	Pensión menor a aceptar (%)
8	148,12	-	0
7	163,12	1,8	14
6	181,09	4,0	26
5	202,87	6,7	36
4	229,57	10,2	44
3	262,71	14,8	51
2	304,38	21,3	57
1	357,51	31,5	63

Fuente: Elaboración propia

Nota: 1) Grupo familiar compuesto por un hombre de 55 años, una mujer de 50 años y un niño de 15 años de edad

Gráfico 1
Impacto de la rentabilidad en la pensión de los
afiliados al SSO



Fuente: Elaboración propia.

La seguridad social boliviana. El régimen de pensiones desde la óptica de los jubilados

Julio García Colque*

Introducción

En la órbita del sistema capitalista de producción, de manera general, la protección de la sociedad contra las contingencias de la vida existe en variadas formas de administración y constitución:

1. La seguridad social de capitalización colectiva.
2. La seguridad privada de capitalización individual.
3. Los servicios de salud públicos (estatales).
4. Los servicios de salud ofrecidos por organizaciones religiosas.
5. Los servicios de salud ofrecidos por organizaciones no gubernamentales.

La seguridad social se halla constituida por normas y medidas de previsión para la sociedad, principalmente para los trabajadores y su grupo familiar, por tratarse del sector más necesitado. Está inspirada mayormente en los *principios filosófico-doctrinales de la solidaridad, universalidad, unidad de gestión, oportunidad y eficacia*, cuyo financiamiento

económico es tripartito: éste se basa en aportes patronales, estatales y laborales.

La capitalización individual representa un régimen de seguro mercantil e individualista cuyo sustento económico-financiero es eminentemente individual, es decir, la protección –consistente en el otorgamiento de prestaciones médicas y jubilación– del sujeto de la seguridad y de su familia depende de la capacidad de aportación del asegurado. Por tanto, las prestaciones dependen del importe de los recursos acumulados durante el período de capitalización. En otras palabras, dicho régimen no es sino el ahorro individual para enfrentar las contingencias de la vida. En este caso, el sujeto del seguro es el “dueño absoluto de su propio destino” en cuanto a su protección y la de su grupo familiar.

Las primeras organizaciones de protección social en Bolivia

En nuestro país, el intento de establecer la seguridad social integral, exigido

* Secretario General de la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia.

permanentemente por los trabajadores mineros y fabriles, sometidos a mayores riesgos en su laboreo diario, ha transitado por muchas décadas por caminos escabrosos ante la ineficiencia de los servicios de protección por la insensibilidad patronal y gubernamental, y el influjo del súper Estado minero-feudal de los Hochschild, Patiño y Aramayo, a quienes sólo les importaba lograr mayores utilidades con la explotación minera para beneficio propio sin importar la protección del trabajador y su familia.

Sin embargo, la tenaz lucha de los explotados, especialmente de las minas, hizo posible la promulgación de muchas leyes, aún dispersas y limitadas:

1. La Ley del 9 de enero de 1924, sobre la protección contra accidentes de trabajo en la minería;
2. la Ley del 25 de enero de 1924, que establece el Ahorro Obrero Obligatorio;
3. la Ley del 18 de abril de 1928, sobre el reconocimiento de enfermedades profesionales en la minería, y
4. la Ley del 22 de mayo de 1935, que dispone la creación de la Caja de Seguro y Ahorro Obrero.
5. La Ley General del Trabajo del 24 de mayo de 1939, cuyo reglamento (8 de diciembre de 1942), instituye normas de jubilación sólo para determinados sectores de trabajadores de empresas de servicios y de producción. Son muchos los sectores que no logran el beneficio de la jubilación y quedan marginados de las leyes sociales, como se dijo, dispersas y con limitaciones.

El Código de Seguridad Social y la Caja Nacional de Seguridad Social

La insurrección popular del 9 de abril del año 1952, protagonizada por sectores

importantes del país y, muy especialmente, por mineros y fabriles, logra la constitución de la Central Obrera Boliviana (COB), organismo sindical matriz de los trabajadores bolivianos que aglutina en su seno a trabajadores mineros, fabriles, ferroviarios, constructores, gráficos, maestros, bancarios, campesinos, artesanos y otros, a la cabeza de su Secretario Ejecutivo, Juan Lechín Oquendo, y junto a una camada de dirigentes nacionales de base.

Con el apoyo popular la COB se constituye en un órgano de poder obrero y campesino, con vasta influencia en el aparato gubernamental, cuyos postulados —nacionalización de las minas, reforma agraria, voto universal, reforma educativa, fortalecimiento de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), y seguridad social integral— se constituyen en una realidad palpante en el contexto de los nuevos destinos de la nación boliviana, gracias a su impulso revolucionario.

Por primera vez Bolivia —a partir del año 1952 y después de cincuenta años y más de sometimiento a intereses extranjeros— es dueña de su propio destino nacional y su economía logra un despegue efectivo al crearse la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), incentivándose de esta manera el desarrollo de la industria minera y la industria de los hidrocarburos, al mismo tiempo la vertebración caminera y la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y, de esa manera, una variedad de industrias en torno a los siguientes productos y áreas: azúcar, aceite, cemento, metal-mecánica, agricultura, etc., lo que permitió el crecimiento del empleo y dio lugar, finalmente, al nacimiento de la seguridad social boliviana.

Con el Código de Seguridad Social (CSS) del 14 de diciembre de 1956 y la creación de la Caja Nacional de Seguridad Social (CNSS), es incorporado a sus servicios más del 80% de la población de los trabajadores para otorgarles la seguridad social integral concebida en el Código, que cubre las contingencias de invalidez, vejez y muerte (IVM), así como los riesgos profesionales (RP); también se prevén asignaciones familiares y de vivienda. Este instrumento jurídico-social, por su enorme sustento filosófico-doctrinal de servicio social, en su tiempo fue considerado por la comunidad internacional como el más avanzado de América Latina.

La Caja Nacional de Seguridad Social y su financiamiento económico tripartito

Los aportes a este principal ente gestor del seguro social integral del país consisten en aportes patronales, estatales y laborales, descontados de las planillas de pago mensuales que son inmediatamente transferidos a la CNSS. El cálculo de las aportaciones es el resultado de estudios matemático-actuariales. El sostenimiento holgado de las diferentes prestaciones establecidas obedece a que descansa, inicialmente, en el colchón financiero de Bs. 2.929.149.540,21 transferidos de los fondos económicos del Ahorro Obrero Obligatorio, de propiedad de los trabajadores, que aportaron mensualmente el 5% de su salario por más de una treintena de años según el saldo al 31 de diciembre del año 1957, expresado en el balance de gestión del mismo año.

Los resultados de las prestaciones médicas son los más óptimos y se cuenta con especialidades avanzadas, como también con infraestructura hospitalaria moderna. Asimismo, las prestaciones familiares son las

más solventes. En un comienzo son pocas las jubilaciones por IVM y RP pero, transcurridos unos años se registra un cuadro paulatinamente ascendente. No obstante su eficiente servicio social, la CNSS sufre permanentes asechanzas de la clase dominante, que busca por todos los medios su desarticulación en la perspectiva de liberar o, por lo menos, disminuir tasas de las aportaciones del Estado y patronales.

El Decreto Ley de racionalización de aportes

Originalmente, el Código de Seguridad Social y su decreto reglamentario establecían las siguientes tasas de cotización:

1. Aporte patronal equivalente al 21% del monto total de las remuneraciones para el Seguro Social Obligatorio.
2. Aporte laboral equivalente al 5% para invalidez, vejez y muerte, más el 2,5% para los seguros contra enfermedad y de maternidad.
3. Aporte estatal del 1,5%.

Mediante el Decreto Ley 10137 del 28 de marzo del año 1972, el gobierno del Gral. Hugo Banzer Suárez establece las nuevas tasas de cotización para la CNSS destinadas al financiamiento de los seguros y regímenes establecidos como norma básica y obligatoria por el Código de Seguridad Social en los siguientes porcentajes disminuidos, sin ningún estudio matemático-actuarial, y a ser descontados de las planillas de pago de sueldos y salarios:

1. Aporte patronal equivalente al 15% del monto total de las remuneraciones mensuales de los trabajadores dependientes.
2. Aporte laboral equivalente al 3,5% del monto total de las remuneraciones mensuales.

3. Aporte estatal equivalente al 1,5% del monto total de las remuneraciones mensuales.

Como se puede apreciar, la reducción de la tasa patronal no tiene otro fin que un menor financiamiento de la CNSS, en contradicción con el crecimiento de la población asegurada que significa mayores gastos.

Los fondos complementarios sectoriales del seguro de jubilación

Forman parte del sistema de pensiones a partir de 1972 en nuestro país los fondos complementarios sectoriales facultativos de invalidez, vejez y muerte, creados por los trabajadores en virtud del artículo 247 del CSS con la exclusiva finalidad de aumentar las rentas mínimas de subsistencia del régimen básico en curso y las rentas provenientes de los seguros de invalidez, vejez y muerte y, asimismo, de los seguros contra riesgos profesionales (accidentes de trabajo). Podemos enumerar los siguientes:

1. Fondo Complementario Minero de Seguridad Social,
 2. Fondo Complementario Fabril de Seguridad Social,
 3. Fondo Complementario de la Administración Pública de Seguridad Social,
 4. Fondo Complementario Municipal de Seguridad Social,
 5. Fondo Complementario de Constructores y Varios de Seguridad Social,
 6. Fondo Complementario de Profesionales de la Minería de Seguridad Social,
 7. Fondo Complementario de Comercio de Seguridad Social,
 8. Fondo Complementario del Magisterio de Seguridad Social,
 9. Fondo Complementario Petrolero de Seguridad Social,
 10. Fondo Complementario de Caminos de Seguridad Social,
 11. Fondo Complementario Universitario de Seguridad Social,
 12. Fondo Complementario de Aduanas de Seguridad Social,
 13. Fondo Complementario de Luz, Fuerza y Teléfonos de Seguridad Social,
 14. y otros más
- cuyo financiamiento sectorial mayormente provino de tasas de aportación laborales y patronales en porcentajes variados, según estudios técnicos matemático-actuariales realizados para cada uno de estos fondos. Con el correr del tiempo los entes gestores complementarios lograron adquirir patrimonios propios: edificios, terrenos y hasta colonias vacacionales; en conjunto, su potencial patrimonial, según estudios económicos realizados por la COB, alcanzaban a US\$ 500 millones.

Dichos patrimonios han sido desbaratados a título de monetización, dispuesta por la Ley de Pensiones (Ley 1732), puestos en venta a precios irrisorios y, en otros casos, transferidos a entidades del Estado y también a las universidades. De esta forma se desarticula y llega a su fin el Régimen Complementario, en obediencia a organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al amparo de la referida ley.

El Régimen Básico de Pensiones para el Seguro de Vejez otorgaba al beneficiario el 30% del salario básico promedio cotizante de los últimos 12 ó 24 meses a quienes cumplían con ciento ochenta cotizaciones y la edad exigida de 55 años (varones) y 50 años (mujeres); se les agregaba el 2% por cada 12

meses excedentes sobre las ciento ochenta cotizaciones. En el Seguro de Invalidez se aplicaban las mismas normas.

Durante la vigencia de los fondos complementarios, a quienes cumplían con los requisitos mínimos a partir del factor de cálculo diferenciado de cumplir con las dos terceras partes de los aportes laborales (computados desde la fecha de fundación del respectivo fondo hasta la fecha de retiro del trabajador), se les otorgaba el 40% más el 1% por cada 12 meses excedentes a las cotizaciones y el 1% por año que excediera la edad de 55 años (hombres) y 50 (mujeres). Sin embargo, la suma de los importes de ambas rentas –básica y complementaria–, por normas establecidas por el Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS), no podía sobrepasar el importe del 100% del salario promedio cotizable (Decreto Supremo 23004; en adelante DS).

La renta de viudedad representaba el 40% de la renta que le correspondía al titular y el 20% la renta de orfandad por cada hijo. Posteriormente, gracias a la lucha de la CNJRB, la asignación a la viuda subió al 80%. En ausencia de viuda y huérfanos podían acceder a la renta, como derechohabientes, los papás o hermanos del causante.

Corresponde mencionar que las reservas económicas del Régimen de Pensiones Básicas y de los fondos complementarios fueron afectadas por el DS 19342 del 3 de noviembre de 1982 durante el gobierno del Dr. Hernán Siles Suazo, quien, para enfrentar la hiperinflación y las demandas del gasto público, desdolarizó los ahorros y los

depósitos a plazo fijo de los fondos complementarios. La moneda nacional enfrentó el impacto negativo hasta el tipo de cambio de 27.000 pesos bolivianos por dólar estadounidense, hecho que se tradujo en una difícil situación financiera de los seguros sociales por haber bajado los recursos económicos a su mínima expresión y perdido su poder adquisitivo.

Esta situación, que creó un hueco financiero mayormente de los fondos complementarios, empeoró al implantarse el modelo neoliberal durante el gobierno del Dr. Víctor Paz Estenssoro en 1985 con el DS 21060. Al desarticular la Corporación Minera de Bolivia despidió a más de 34.000 trabajadores mineros, quienes dejaron de aportar a la se-

guridad social, hecho que también tuvo repercusiones imprevistas como el cierre de fábricas textiles y otras. En suma, el DS 21060 paralizó en gran parte el aparato productivo y aumentó el desempleo en el país.

Los fondos complementarios deficitarios

Ciertamente algunos de ellos, como el Fondo Complementario de Profesionales de la Minería, acusaban déficit, pero se encontraban a punto de superarlo. El Fondo Complementario Minero (FONCOMIN) registró un elevado déficit financiero al haber sido despedidos de la COMIBOL más de 34.000 trabajadores. Sin embargo, las reservas de FONCOMIN estaban constituidas por un edificio de diecisiete pisos ubicado en la Avenida 20 de Octubre en La Paz, cuyo costo

La renta de viudedad representaba el 40% de la renta que le correspondía al titular y el 20% la renta de orfandad por cada hijo. Posteriormente, gracias a la lucha de la CNJRB, la asignación a la viuda subió al 80%.

sobrepasaba los US\$ 5 millones, según la memoria anual de FONCOMIN de 1989. Por otra parte, fue interpuesta una demanda al Estado por FONCOMIN ante la Corte Suprema de Justicia de Sucre, con la que se reclamaban los recursos económicos de plazo fijo desdolarizados en la banca durante el gobierno del Dr. Hernán Siles Suazo en 1982. Una vez ganada la demanda, se había logrado la devolución del importe de US\$ 5.063.685,84, los que fueron destinados al pago de las rentas complementarias. En efecto, con dichos recursos se enfrentaba el déficit.

Para enfrentar la crisis económica se llevó adelante otra demanda contra el Estado, reclamándose el reconocimiento de la tasa de supersiniestralidad (costo de agravación de contingencias) establecida en el Código de Seguridad Social en caso de un despido masivo de trabajadores (el caso de COMIBOL). Bajo la premisa de antecedentes como el reconocimiento de subvenciones a los trabajadores ferroviarios y del Banco del Estado en situaciones similares, se había logrado ganar la demanda, según informe del Dr. Edgar Arias Blacutt en la memoria anual de FONCOMIN de 1995. El Estado reconoció el monto global de bs. 38.855.833, destinado igualmente al pago de rentas. Por otra parte, FONCOMIN había hecho gestiones para que el sector de los cooperativistas mineros fuera incorporado a su seno en la cantidad inicial de 15.000 aportantes, significando esto un ingreso de más de Bs. 600 mil mensuales, con el que se habría superado definitivamente el déficit de FONCOMIN. Mencionamos este caso por ser los más notables; en la mayoría de ellos no había problemas. El Gobierno justificó la Reforma de Pensiones con la precaria situación económica de algunos fondos complementarios.

Sin embargo, éstos tenían la posibilidad de superarla, puesto que, si acudían al estudio matemático-actuarial conforme a sus estipulaciones, los asegurados se obligaban a cancelar su acostumbrado aporte.

La separación de los seguros de salud y pensiones

Con la Ley Financiera 0924 del 15 de abril de 1987 y su Decreto Supremo Reglamentario 21637 (gobierno de Paz Estenssoro), se ven afectados los principios fundamentales de la integridad institucional de la CNSS al separarse el Régimen de Salud de los seguros de corto plazo (enfermedad maternidad y riesgos profesionales), encomendándose estos servicios a la Caja Nacional de Salud (CNS) y a las cajas sectoriales. Por su lado, los seguros de largo plazo son encomendados al régimen de pensiones (seguros de invalidez, vejez, muerte, y riesgos profesionales), y las prestaciones a los fondos complementarios sectoriales, que contaban con infraestructura (edificios) y equipamiento propio, adquirido por los trabajadores. Por efecto de la Ley 0924 y el DS 21637 rige la nueva tasa de aportaciones (Cuadro 1).

El aporte estatal se reduce al 1% sobre el total ganado de los asegurados del país, destinado a financiar desajustes presupuestarios de los entes gestores.

El Fondo Nacional de Reservas (FONARE) y el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA)

La referida ley da origen al FONARE como principal mecanismo de compensación y de gestión de mayor jerarquía del Régimen de Pensiones Básico de Invalidez, Vejez y Muerte como también de Riesgos Profesionales de largo plazo. Esta entidad fue transitoria y de corta duración por falta

Cuadro 1
Nuevas tasas de aportaciones fijadas por el DS 21637 (en porcentajes)

Régimen	Aporte laboral	Aporte patronal	Total de aportes	
	IVM	IVM	RP	
Básico	1,5	3,5	0,5	5,5
Complementario	3,5		1,0	4,5
Total	5,0	3,5	1,5	10,0

Notas: IVM = invalidez, vejez y muerte; RP = riesgos profesionales

de consistencia institucional. El FOPEBA es creado –dando así fin al FONARE– al amparo de los Decretos Supremos 22407 de 13 de enero de 1990 y 22578 de 13 de agosto de 1990, otorgándosele autonomía de gestión para que asigne las rentas del Régimen Básico y Obligatorio de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte y el de Riesgos Profesionales.

El sostenimiento económico-financiero del FOPEBA se sustentó en los aportes tripartitos: patronales, estatales y laborales, y se sujetó, en cuanto a la prestación de servicios, a las normas y reglas instituidas en el Código de Seguridad Social y leyes conexas (Cuadro 2).

La Ley de Pensiones de Capitalización Individual (Ley 1732 del 29.11.1996)

Antecedentes

Dentro de los cambios estructurales que ha impuesto en el país el régimen neoliberal en el contexto del modelo de economía de mercado, se promulga la Ley de Pensiones con la perspectiva de dar fin al régimen de pensiones basado en la solidaridad intergeneracional y económica, y con la finalidad de liberar al Estado y al

empleador del sostenimiento económico-financiero tripartito, a su vez en la pretensión de rebajar el gasto fiscal, reducir la deuda externa e interna y generar ahorro interno.

La Ley de Capitalización Individual

nace con dos cuerpos importantes: el régimen de reparto simple (seguridad social solidaria) y el régimen de capitalización individual (seguro social obligatorio de largo plazo).

El régimen de reparto simple

Al amparo del Código de Seguridad Social, éste está destinado a pagar las rentas a los asegurados del sistema de seguridad social con recursos del Tesoro General de la Nación hasta la muerte de los beneficiarios, titulares y derechohabientes. Es administrado actualmente por la Dirección de Pensiones en cuyo seno, a enero 2003, se hallan protegidos 134.797 beneficiarios entre titulares y derechohabientes de todo el país. El costo de pago de las rentas

Cuadro 2
Tasas de aportes para el Fondo de Pensiones Básicas fijadas por el DS 22578 (en porcentajes)

Laboral	2,5
Patronal	5,0
Estatal	1,5
Total	9,0

fusionadas –básicas y complementarias– asciende a Bs. 171.111.987,54, calculados a partir de la base de datos elaborada por la Dirección de Pensiones.

El régimen de capitalización individual: el Seguro Social Obligatorio

Es manejado por dos administradoras de fondos de pensiones (AFP), Futuro de Bolivia y Previsión BBV, cuya misión fundamental es la de administrar y capitalizar los recursos provenientes de los aportes individuales de los asegurados para el pago de pensiones tanto por concepto de invalidez, vejez y muerte, como de riesgos profesionales.

La Ley de Pensiones, en su capítulo primero (disposiciones generales) manifiesta que tiene el objetivo de asegurar la continuidad de los medios de subsistencia del capital humano a través del Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo, supuestamente en cumplimiento del artículo 158 de la Constitución Política del Estado (CPE), asumiendo la responsabilidad de las prestaciones de jubilación por IVM y RP (de conformidad con la Ley de Capitalización o Ley 1544 del 21 de marzo de 1994). La Ley de Pensiones, en su artículo 5°, da origen a nuevas entidades gestoras de servicios: las administradoras de fondos de pensiones, administradas de forma privada y con base jurídica en el Código de Comercio; su financiamiento corre por cuenta exclusiva del afiliado (capitalización individual). Por tanto, sus bases de constitución se contradicen con el espíritu del artículo 158 de la CPE, porque destruyen la esencia solidaria de los seguros de IVM y RP, sustentados en la solidaridad intergeneracional y económica.

Esta ley, que en los hechos destruye la seguridad social, fue resistida por toda las

organizaciones laborales y populares. Fue también a partir de la Central Obrera Boliviana que el Gobierno fue demandado por nueve organizaciones laborales ante la Corte Suprema de Justicia de Sucre por la inaplicabilidad e inconstitucionalidad de la Ley de Pensiones. Paradójicamente, la Corte falló declarando *improbada* dicha demanda, impulsada y cuestionada con más énfasis por la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia (CNJRB), y se constituyó en una frustración más entre las tantas medidas tomadas por el régimen neoliberal.

Lamentablemente, los objetivos de dicha ley, consistentes en generar ahorro interno, reducir la deuda interna y externa, e impulsar el desarrollo económico, no se dieron por nuestro incipiente mercado financiero, nuestro escaso desarrollo industrial, y la inestabilidad laboral, debido a nuestro anquilosado aparato productivo, habiéndose, por el contrario, incrementado la deuda interna, externa y abultado el gasto por obligaciones de pago de rentas, y afectado el Producto Interno Bruto (PIB) en la proporción del 5,1% (pensiones como porcentaje del PIB). Como se aprecia, no se consultó nuestra realidad nacional y el Gobierno no se respaldó, principalmente, en un estudio matemático-actuarial. Se adoptó el modelo chileno de capitalización individual, que fue tan mal copiado que se obvió incorporar a los asegurados de 40 años para arriba y de 40 años para abajo al nuevo régimen, lo que pudo evitar el surgimiento de la “generación sándwich”.

El abuso del poder puede más, y con nueva ley se consuma la violación del artículo 158 de la CPE. Los resultados son de funestas consecuencias en cuanto a las prestaciones: son marginados de su derecho a

jubilación más de 25.000 ex trabajadores (la mal llamada generación sándwich), no obstante de tener en su haber la mayoría ciento ochenta cotizaciones, pero no la edad exigida en el momento. De esta forma no ingresan, definitivamente, a la calificación de renta porque se interpone un plazo fatal (el 30 de abril de 1997) en franca violación del artículo 230, inciso c, del Código de Seguridad Social y del artículo 532 de su Reglamento, que determinan la imprescriptibilidad del derecho de jubilación y un período de espera para que el asegurado pueda cumplir la edad requerida e incorporarse a la jubilación. En el modelo chileno de capitalización individual se prevé la coexistencia del antiguo sistema de pensiones con el nuevo; las personas menores a 40 años pueden optar por cualquiera de las AFP.

Como consecuencia de la ausencia de la coexistencia de ambos modelos de

seguro en Bolivia, se dio lugar a dicha marginación y a que los afectados se organizaran y continúen reclamando su derecho a la jubilación, porque una mayoría ya tiene la edad estipulada en el Código de Seguridad Social.

Además de esta injusticia existen otras y mencionaremos unas cuantas para tener idea de los aspectos negativos de la reforma.

1. La Ley de Pensiones fija la edad de jubilación en los 65 años cumplidos. Sin embargo, en nuestro país la esperanza de vida está, en promedio, por debajo de los 65 años. Los habitantes de la zona

oriental del país –Beni, Pando, y Santa Cruz– sobrepasan la esperanza de vida de los 70 años, mientras en los valles –Cochabamba, Tarija, y Chuquisaca– ésta es de 60 a 65 años. Por su lado, en la región del Altiplano –Potosí, Oruro, y parte de La Paz–, particularmente en las zonas montañosas, la esperanza de vida sólo alcanza los 50 a 55 años por el clima menos saludable, lo que se tomó en cuenta en el Código de Seguridad Social (además, por considerar que la mayor

parte de la población activa trabajaba en la minería). Con la nueva ley, los afiliados con baja esperanza de vida no podrán jubilarse si no logran capitalizar sus recursos de manera que cubran el requisito del 70% de su salario cotizable.

2. En la mayoría de los casos, la calificación de rentas en el contexto del Código de Seguridad Social alcanzaba un 100%, al juntar

las rentas básicas y complementarias; en el nuevo régimen este porcentaje sólo ascenderá al 70% del salario base.

3. Textualmente establece el artículo 8° de la Ley 1732, que la prestación por invalidez común consiste en una pensión equivalente al 70% del salario base y en el pago del 10% del mismo salario a su cuenta individual, porque cuando el afiliado cumple 65 años se le suspende la pensión por invalidez y se prosigue con el pago de la de vejez. En el régimen anterior el rentista tenía derecho a incrementar su renta con la calificación por concurrencia de vejez, lo que le

Como consecuencia de la ausencia de la coexistencia de ambos modelos de seguro en Bolivia, se dio lugar a dicha marginación y a que los afectados se organizaran y continúen reclamando su derecho a la jubilación, porque una mayoría ya tiene la edad estipulada en el Código de Seguridad Social.

- permitía una asignación de hasta el 100% de su salario base.
4. La asignación de pensiones vitalicias y mensualidades vitalicias variables por períodos de 5, 10 y 15 años, no están respaldadas por estudios técnico-matemáticos, ya que dichos períodos básicamente deberían depender de la edad y esperanza de vida del asegurado.
 5. Cuando un asegurado, sin importar la edad, no ha logrado acumular el 70% de su salario base, al cumplir los 65 años se le asignará una pensión vitalicia correspondiente al 70% del salario mínimo nacional. Esta asignación se contradice con las leyes sociales que disponen que ninguna renta, salario o pensión puede ser menor al equivalente del salario mínimo nacional.
 6. Mal que bien, el trabajador activo estaba acostumbrado al descuento de sus aportaciones al régimen de pensiones, tanto básico como complementario. Al asumir esta obligación el Estado, lógicamente son afectadas sus arcas; al soldarse el importe del aporte patronal al salario del trabajador, la carga igualmente la asume el Estado. Sumado a ello, al asumir las responsabilidades de pago de las rentas de las otras cajas sectoriales e integrales, el Estado ha creado el déficit fiscal por cuenta propia sin que nadie se lo hubiera pedido y, simplemente, por carecer de autodeterminación y atender las demandas del BM, BID, y FMI.
 7. La Ley de Pensiones dispone que los patrimonios de los fondos complementarios, consistentes en edificios, terrenos, colonias vacacionales, etc., pasan al control del Estado para su respectiva monetización. En efecto, la mayor parte de dicho patrimonio ha sido dispuesto. Lo exasperante para los jubilados del país como para el pueblo que cree *vivir en democracia* y en igualdad de condiciones ante la ley, es que al margen de la Ley de Pensiones y con sólo el Manual de Pensiones, se declara no afectable el patrimonio de los fondos complementarios del Poder Judicial, la Policía, y de las Fuerzas Armadas de la Nación. Lo que evidentemente refleja una discriminación y abuso de poder: mientras que los privilegiados conservan sus bienes patrimoniales, los más se rematan o transfieren a otras entidades como parte de las deudas contraídas por el Estado. (Ejemplo: se transfieren veintitrés edificios a la CNS como pago de las deudas del Estado).
 8. Desde un comienzo las administradoras de fondos de pensiones, Futuro de Bolivia y Previsión BBV, fueron obligadas por el Gobierno a comprar anualmente bonos del Tesoro (títulos valores) por el valor de US\$ 180 millones al interés del 8% durante 15 años, al cabo de los cuales serían redimibles. Con un plazo tan prolongado y el interés del 8%, la deuda interna del Estado frente a las administradoras de fondos de pensiones y la banca alcanza la suma de US\$ 2.191 mil millones, es decir, casi la mitad de la deuda externa (US\$ 4.299 mil millones), según datos publicados por el matutino *La Razón* el 16 de marzo de 2003. Mencionamos estas cifras por el riesgo que entraña la incapacidad de pago del Estado y el estancamiento de su desarrollo, lo que pone en duda el futuro del Régimen de Pensiones de Capitalización

Individual y el Régimen de Pensiones de Reparto Simple, ya que al disolverse las cajas sectoriales que pagaban por su cuenta las rentas a sus asegurados, el Gobierno oficiosamente se hace cargo del pago de las rentas de los diferentes sectores, incluidos la de los fondos complementarios que se hallaban sostenidos económica y financieramente por los aportes directos de los trabajadores con aportes mensuales que fluctuaban entre el 4,5 y 9%.

El promedio general ponderado en el ajuste anual de rentas y la escala inversamente proporcional en el sistema de reparto

Desde 1986 en adelante, el ajuste anual de rentas para la gran mayoría de jubilados no tenía significación económica por cuanto el Gobierno decretaba incrementos directos en porcentajes mínimos que se traducían, per cápita, en Bs. 13,50 y, otras veces, en Bs. 15 sobre rentas de Bs. 100, 150, 200, 300 y de hasta de Bs. 350; fueron incrementos nominales y virtualmente significaban el congelamiento de las rentas, creándose una situación desesperante en la gran familia de los rentistas y jubilados. Entonces no se aplicaba el ajuste de las rentas, es decir, el promedio general ponderado instituido en el artículo 159 del Código de Seguridad Social. Este hecho motivó que nuestra organización matriz, a pedido de las bases y especialmente del sector minero, fabril, y otros, reclamara ante el Gobierno la puesta en vigencia del promedio general ponderado en el ajuste de las rentas. Lamentablemente, los consabidos “diálogos” se tradujeron en parloteos estériles que sólo estaban destinados a ganar tiempo por parte del Gobierno, hasta que a

comienzos del mes de abril de 1992 se toma la decisión de la movilización de las bases mineras de todo el país, para cuyo fin se trasladaron del interior a La Paz 2.500 rentistas mineros que, junto a los rentistas de La Paz, realizaron marchas diarias por diferentes arterias de la ciudad a las que se sumaron otros sectores de los jubilados. Las marchas, que se masificaron, tuvieron una duración de cuarenta y cinco días y se llegaron a fortalecer con la huelga de hambre de los dirigentes de los diferentes sectores (catorce personas mayores de edad), instalados en la sede de la COB. Entre tanto, se cumplían gestiones por parte de la CNJRB ante el Gobierno con el apoyo decidido de los dirigentes de la Central Obrera Boliviana. Los objetivos claros eran:

1. El ajuste de rentas anual con el porcentaje promedio general ponderado.
2. La aplicación del ajuste anual de rentas por la escala inversamente proporcional.

La decisión de lucha fue tenaz y persistente al extremo que los compañeros Angel Capari Berríos y Liborio Muñoz decidieron voluntariamente crucificarse semidesnudos en la terraza del frontis del edificio principal de la Universidad Mayor de San Andrés. En las inmediaciones se produjo una multitudinaria concentración de jubilados y rentistas, arrojando un cuadro por demás doloroso, lo que en los hechos determinó que el Instituto Boliviano de Seguridad Social por instrucciones del Gobierno y, finalmente, como parte de los acuerdos entre el Gobierno, la COB y la organización matriz de los jubilados, emitiera la Resolución Administrativa 03-019-92 del 11 de junio de 1992, disponiendo la autorización –correspondiente al FOPEBA– de la aplicación del *promedio general ponderado* en el ajuste de las

rentas de allí en adelante (concretamente desde enero de 1992). Paralelamente se aprueba también la Escala de Incrementos de Pensiones Básicas para las pensiones en curso de pago al 31 de diciembre del año de 1991 con ocho niveles de ajuste inversamente proporcional, elaborada por los compañeros Wenceslao Argandoña, Julio García y José Quiroga (Cuadro 3).

La aplicación de esta modalidad de ajuste por la escala inversamente proporcional desde 1992 mejora de alguna manera las rentas. El 10 de septiembre de ese año se ratifican los acuerdos a petición de nuestra organización mediante la Resolución Biministerial 0796, firmada por las el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Previsión Social y Salud Pública para su aplicación permanente; ella tuvo vigencia en los períodos de 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996. Lamentablemente, esta norma establecida con relación al ajuste de las rentas es interrumpida el 29 de noviembre de 1996 y modificada por la Ley de Pensiones. Sin embargo, fue reclamada por la CNJRB permanentemente buscándose su

reposición. No obstante, las variadas conversaciones con funcionarios del Gobierno –entre ellas, como siempre, “diálogos” que jamás arrojan resultados positivos– no se logró nada y transcurrieron años enteros, lo que nos obligó a decidir acciones de presión, planificándose una marcha masiva desde Oruro a La Paz con la participación de todos los sectores para sensibilizar al Gobierno.

En la ciudad de Potosí, aprovechando la presencia de las delegaciones mineras, y después del fracasado congreso de la COB, se instala formalmente el ampliado nacional minero el 10 de julio del año 2000, el que es presidido por el compañero Julio García Colque, Secretario de Relaciones de la CNJRB, con la presencia de las delegaciones y contando con mayoría absoluta. Luego de un análisis pormenorizado de las formas de organización de la marcha, se llega a las siguientes resoluciones:

1. Efectuar la marcha por la sobrevivencia de jubilados y rentistas por el establecimiento de la renta mínima de Bs. 1.000.
2. Organizar en los departamentos y regiones

donde existan rentistas, los pactos intersindicales para hacer efectiva la lucha nacional y unitaria hasta conseguir la renta mínima de Bs. 1.000 y la aprobación del Proyecto de Ley 1862.

3. La urgente conformación de comités de organización departamentales y regionales para hacer efectiva la marcha

Cuadro 3
Escala de ajuste anual de rentas por sistema inversamente proporcional, 1992

Tramos de rentas (en Bs.)	Porcentaje de incremento (%)
Hasta 150	21
150,01 a 200	19
200,01 a 300	17
300,01 a 400	15
400,01 a 600	12
600,01 a 1.000	10
1.000,01 a 2.000	8
2.000,01 en adelante	2

Fuente: FOPEBA

nacional desde Oruro (lugar de concentración) hasta la ciudad de La Paz.

4. Paralelamente a la marcha nacional, en lugares de concentración como plazas o plazuelas, efectuar vigiliias con la participación masiva de los rentistas mientras dure la marcha.
5. Insistir en la devolución de aportes al FONVIS o, por lo menos, del beneficio del subsidio de vivienda a quienes no fueron favorecidos con ningún bien dentro los planes de la vivienda popular y barata.
6. Buscar por los mecanismos más viables la fijación del tope de la renta ante el abuso descarado de la clase dominante que se favorece con rentas exorbitantes de hasta Bs. 30.000 mientras existen rentas irrisorias de Bs. 285.

La justificación del postulado “renta mínima de Bs. 1.000”

Las rentas de IVM y por concepto de riesgos profesionales, calificadas en el período de los primeros años de su vigencia, tuvieron capacidad de compra y podían holgadamente costear los gastos del hogar. Lamentablemente, la economía del país se deteriora visiblemente desde el gobierno del Dr. Hernán Siles Zuazo por la pronunciada hiperinflación monetaria. Las rentas pierden su poder adquisitivo y pasan a representar simplemente rentas nominales. Posteriormente se devalúan aún más por efecto del deterioro del aparato productivo minero, las fábricas, y otros sectores a causa de las medidas económicas de cambio estructural implantadas con el modelo de economía de libre mercado desde 1985, lo que pone fin al capitalismo de Estado (destrucción, a partir de 1986, de la COMIBOL con su descentralización mediante DS 21377).

La crisis en el país surge por dicho cambio estructural, encaminado por el trágico DS 21060. Las rentas quedaron virtualmente congeladas en montos miserables (para la gran mayoría); con el correr del tiempo fueron llamadas “rentas históricas”. Con la idea de buscar un mecanismo que garantice la capacidad de compra de las rentas, la CNJRB inició acciones de presión en 1992 ejecutadas por los jubilados y rentistas, y logra la aplicación del promedio general ponderado y de la escala inversamente proporcional en el ajuste de rentas según el artículo 159 del Código de Seguridad Social. Sin embargo, el incremento de las rentas no es suficiente por el pronunciado deterioro de la economía (Anexo 1).

Hasta mediados del año 2000 las rentas de los titulares son de Bs. 355 (la gran mayoría), mientras que las de algunas viudas y derechohabientes son de Bs. 120 y 280 (como ejemplo). Como se puede apreciar, se trata de montos miserables que no logran costear ni siquiera la alimentación. Paradójicamente, a partir de la vigencia del corrupto modelo neoliberal, aparecen en planillas rentas de Bs. 10.000, 20.000, 25.000, y hasta 30.000 mensuales. Quienes gozan de estas rentas privilegiadas son miembros de la clase dominante, al calor de las influencias político-partidarias. Arbitrariamente, con sólo el Manual de Prestaciones, es anulado el tope de Bs. 4.000 y el 30% del excedente establecido en el Código de Seguridad Social, dando así lugar a rentas exorbitantes y, lógicamente, creando una brecha abismal entre rentas altas y bajas, y desnaturalizando de esta manera los principios de equidad. Por ejemplo, quienes reciben cada mes rentas privilegiadas de Bs. 30.000, tienen para ahorrar por lo menos Bs. 25.000. Dichos ahorros en 3 años

y 4 meses significan la acumulación de Bs. 1.000.000, mientras la mayoría de los humildes ex trabajadores y sus familias se moría de hambre con rentas de Bs. 355 los titulares y de Bs. 180 (por poner otro ejemplo) los derechohabientes.

Esta injusticia creada por el autoritarismo gubernamental, consistente en mantener rentas de Bs. 355 y de Bs. 30.000 para arriba, motivó que los rentistas mineros, fabriles, y de otros sectores desfavorecidos, a quienes no les alcanzaba para comer, formularan una lucha sin cuartel para lograr la renta mínima de Bs. 1.000 y el ajuste de rentas por el sistema inversamente proporcional. De manera que se buscaba encontrar un camino que permitiera la equidad tanto en el pago de las rentas como en su ajuste anual, todo esto por la gran desigualdad existente, como se puede apreciar en el siguiente ejemplo (Cuadro 4).

Las rentas altas se incrementaban cada año con sumas importantes, mientras que las rentas bajas mejoraban de forma miserable. Por ello se luchó infatigablemente por la aplicación del ajuste de rentas por el sistema inversamente proporcional (tanto en porcentaje como en valor). De esta manera, es el ajuste de las rentas el que determina que aquellas personas con rentas bajas

reciben un mayor incremento porcentual, mientras que aquéllas que tienen rentas altas reciben un porcentaje menor. Para lograr que se materialice dicho propósito de los jubilados y luego de haber fracasado los “diálogos”, se tomó la penosa decisión de una marcha desde Oruro hacia la ciudad de La Paz, habiéndose fijado, en concordancia tanto con el ampliado nacional de la CNJRB, como con los acuerdos intersindicales entre los sectores más decididos, iniciar la llamada Marcha por la Sobrevivencia.

La Marcha por la Sobrevivencia: Oruro-La Paz

La Marcha por la Sobrevivencia comenzó el 10 de agosto de 2000 con la presencia de los dirigentes de la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia, la Asociación de Rentistas Mineros de La Paz, trabajadores fabriles, municipales, mineros, cooperativistas, y constructores varios. En el trayecto se sumaron a ella representantes de otros sectores. La marcha, por su carácter eminentemente reivindicativo, ganó la simpatía del pueblo y organizaciones laborales y también fue acompañada por dirigentes nacionales de la Central Obrera Boliviana, la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia, la Central Obrera Departamental de Oruro, el Magisterio Urbano Nacional.

Cerca de 2.700 manifestantes parten de Oruro, luego éstos llegan a alcanzar la cifra de 3.000. El primer tramo de 37 kilómetros, tal como fue mostrado por los medios de comunicación, fue agotador y penoso por el mal

Cuadro 4
Comparación de ambos extremos de las rentas otorgadas (en Bs.)

Importe de la renta	Porcentaje del incremento	Importe del incremento	Renta mejorada
30.000,00	8	2.400,00	32.400,00
355,00	8	28,40	383,40

Fuente: CNJRB

tiempo. Los ancianos, cansados, agotados, y con los pies lastimados, llegaron a Caracollo en horas de la noche, y fueron atendidos por personal médico de la Caja Nacional de Salud.

El Convenio de Caracollo

Al siguiente día, el 11 de agosto de 2000, arribaron a Caracollo el Viceministro del Tesoro General de la Nación, Abel Martínez, y el Director de Pensiones, José Luis Pérez O., quienes, después de una prolongada discusión con las partes interesadas, terminaron proponiendo Bs. 500 de renta mínima. Esta propuesta fue dada a conocer en una gran asamblea general de los manifestantes, que la rechazaron terminantemente por insuficiente. Los representantes del Gobierno se retiraron y quedó ratificado el objetivo de luchar por la renta mínima de Bs. 1.000.

Además de ello, los representantes del Gobierno expresaron el compromiso de que arribaría a Caracollo una comisión del Gobierno de alto nivel con amplias facultades para dar solución definitiva al problema. En efecto, al siguiente día, el 12 de agosto, se hicieron presentes Guillermo Fortún, Ministro de Gobierno; Ronald Mc Lean Abaroa, Ministro de Hacienda; Walter Guiteras, Ministro de la Presidencia, y Guillermo Cuentas, Ministro de Salud y Previsión Social. La comisión negociadora y los dirigentes de los diferentes sectores de los jubilados estuvieron presentes en las discusiones que tuvieron una duración de más de cuatro horas, al cabo de

las cuales se firmó el “Acuerdo de Caracollo”, estableciéndose la renta mínima de Bs. 550 y su cancelación a través del sistema inversamente proporcional, y respetándose la devaluación de la moneda nacional con respecto al dólar oficial (establecida por el Banco Central de Bolivia).

Este beneficio es refrendado por el DS 26104 del 16 de marzo de 2001, que otorga una compensación monetaria de Bs. 195 a partir de la renta mínima de Bs. 355 para alcanzar la renta nueva fijada de Bs. 550 (Cuadro 5).

No obstante este acuerdo, aceptado por la mayoría de las representaciones, hubieron sectores disconformes como la representación de la Asociación de Rentistas Mineros de La Paz. Por otra parte, el dirigente de los rentistas mineros de Cochabamba se opuso al convenio sin comprender sus alcances. Lamentablemente, los acuerdos no se aplicaron en los niveles acordados y sólo se benefició el sector minero, quedando excluidos los demás sectores, resultando esto en una burla de parte del Gobierno. El incremento de las rentas sólo tuvo una duración de tres meses, al cabo de los cuales y con argucias innobles, fue suspendida la elevación a los Bs. 550, retractándose el Gobierno del pago y retornando a los montos de renta originales.

**Cuadro 5
Resultados del “Acuerdo de Caracollo”**

Renta mínima nacional	Bs. 355	Recursos ordinarios del TGN
Compensación monetaria	Bs. 195	Recursos extraordinarios del TGN
Nuevo importe de la renta mínima nacional	Bs. 550	

Fuente: Anexo 2
Nota: TGN = Tesoro General de la Nación

La marcha de Caracollo a Patacamaya

Este hecho, como era de esperar, motivó la protesta generalizada de los jubilados y rentistas de todos los sectores, quienes en otro ampliado nacional de la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia, resuelven retornar a las carreteras hasta lograr la atención del Gobierno, reanudando la marcha de Caracollo a La Paz el 15 de marzo de 2001, esta vez decididos no sólo a ratificar la renta de Bs. 550, sino, más allá de ello, lograr nuevamente el objetivo de la renta mínima nacional de Bs. 1.000. La marcha de Caracollo a Patacamaya se reanuda con más de 3.000 rentistas y jubilados, venciendo los diferentes tramos en plena lluvia y frío. En el trayecto se suman a ella diariamente una mayor cantidad de rentistas, hasta que se llega a la cifra de 7.000. Los diversos medios de comunicación fueron transmitiendo las horas dramáticas de los marchistas hasta Patacamaya, luego de haber vencido 91 kilómetros de distancia con descansos –día por medio– en diferentes poblaciones entre el punto de partida y la meta.

Como era previsible, hubo muchas bajas por diferentes causas de salud en las filas de los jubilados. A esta altura, pasado el medio día del 21 de marzo de 2001, arribaron a la localidad de Patacamaya autoridades de gobierno para dar solución al conflicto: estaban encabezadas por Guillermo Fortún, Ministro de Gobierno; Marcelo Pérez Monasterios, Ministro de la Presidencia; Luis Vásquez Villamor; Ministro de Justicia; Guillermo Cuentas, Ministro de Salud; Abel Martínez, Viceministro de Tesoro

General de la Nación, y José Luis Pérez, Director de Pensiones. También asistió monseñor Jesús Juárez y Waldo Albarracín, de Derechos Humanos. La comisión negociadora de la CNJRB, dirigentes de los diferentes sectores en conflicto, además de representantes de la COB, FSTMB, COD, y otros, en reunión conjunta con los facilitadores de la Conferencia Episcopal y de Derechos Humanos, discuten con autoridades de gobierno sosteniendo el pedido de Bs. 1.000 de renta mínima.

El Convenio de Patacamaya

Finalmente el Gobierno, apabullado por la fuerza de las razones de los rentistas, y por consenso de partes, acuerda fijar la renta mínima en Bs. 850 con el soporte de una compensación monetaria de Bs. 148, previa nivelación a Bs. 550 (DS 26104) de las rentas de todos los sectores a partir del mes de enero de 2001, con validez retroactiva a septiembre del año 2000, excepto para el sector minero, cuyas rentas, como se ha visto, ya habían sido ascendidas. Por tanto, la renta de Bs. 850 sería incorporada a las planillas a partir de marzo del 2001, y fue sujeta a la modificación del artículo 57 de la Ley de Pensiones, para cuyo efecto el Gobierno, mediante el DS 26163, se compromete interceder en el parlamento para la aprobación del Proyecto de Ley 179/00-01. Lamentablemente, ya en el congreso, se tropieza con la resistencia del Sr. Jalhil Melgar, Presidente de la Cámara de Diputados, que presentó una consulta al Tribunal Constitucional. Esta dilación causa preocupación y

El incremento de las rentas sólo tuvo una duración de tres meses, al cabo de los cuales y con argucias innobles, fue suspendida la elevación a los Bs. 550, retractándose el Gobierno del pago y retornando a los montos de renta originales.

desconcierto en las organizaciones de los jubilados, quienes, por esa razón, efectúan marchas en las capitales de todos los departamentos del país y, paralelamente, ingresan a una huelga general de hambre masiva llegando al número de 4.000 jubilados, rentistas y derecho-habientes; además, seis ancianos se crucifican en La Paz y Cochabamba. Tuvieron que pasar cuarenta y nueve días fatídicos para que el Gobierno al fin pusiera una solución definitiva al conflicto. Pese a la manifiesta oposición del MNR en el parlamento, el proyecto fue aprobado. Esta ley, signada con el número 2197 es promulgada a regañadientes por el presidente Banzer el 9 de mayo de 2001, y el respectivo Decreto Supremo Reglamentario (26600) el 30 de mayo de 2001 (Cuadro 6).

Para esta conquista ofrendó su vida el compañero Vicente Bautista Flores, de 61 años de edad –sometido a un ayuno voluntario falleció por extrema deshidratación. En iguales condiciones murió Vicente Pairumani. La compañera Honoría vda. de Taboada fue accidentada por un patrullero de la policía. En los más, quedó una secuela de enfermedades respiratorias, artritis, reumatismo y otros por las marchas realizadas en medio de las lluvias y el frío.

A pesar de irreversibles sacrificios de vidas humanas de otrora servidores de los intereses del país y la nación boliviana, los gobernantes de turno, insensibles por su condición de clase y en obediencia ciega al Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional, buscan superar la crisis económica y financiera del país pretendiendo imponer a la nación oprimida y, entre ella, a los jubilados y rentistas, medidas tendientes a disminuir el gasto por concepto de rentas que, evidentemente, tiene mucho peso dentro de las obligaciones del Estado. Pero se debe reconocer que éste es el resultado que hoy lamenta el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada como el mayor fracaso de la Ley de Pensiones de Capitalización Individual; ella constituye el costo negativo de la Reforma junto con el fracaso de la capitalización de las empresas del Estado. Los jubilados, a tiempo de oponernos a la Reforma de Pensiones, sostuvimos que la única forma de dotar de sostenibilidad en el tiempo al financiamiento de las rentas, era la preservación de sistema tripartito que, acertadamente, mantiene la solidaridad intergeneracional y económica. Los hechos han probado otro episodio del fracaso del modelo de economía de mercado.

Cuadro 6

Componentes de la nueva renta mínima nacional de Bs. 850

Renta mínima anterior (SMN) año 2000	Bs. 355	Recursos ordinarios del TGN
Convenio de Caracollo, compensación monetaria	Bs. 195	Recursos extraordinarios
Convenio de Patacamaya, importe adicional	Bs. 148	Recursos extraordinarios
Distribución inversamente proporcional (1er tramo)	Bs. 152	Recursos ordinarios
Importe de la nueva renta mínima	Bs. 850	

Fuente: Anexo 3

Nota: SMN = salario mínimo nacional

La marcha de Patacamaya a La Paz: por la modificación de artículo 3° de la Ley 2434

En su desesperación, sin estudio previo ni consulta a la población, con esta ley el Gobierno pretendió una “bolivianización de la economía” y despojarnos de la indexación de nuestras rentas al dólar estadounidense (instituida en la Ley 2197), y sustituirla por el mantenimiento de valor ligado a la Unidad de Fomento para la Vivienda (UFV), expresada en términos porcentuales equivalentes al índice de precios al consumidor (IPC) – un factor de cálculo manejable en función de los intereses del Gobierno.

Los jubilados y rentistas comprendieron que la supuesta bolivianización de la economía no era sino otra de las argucias del Gobierno para rebajar el costo de las rentas, porque en los hechos, mientras el factor de cálculo resultante de la devaluación de la moneda boliviana con respecto al dólar estadounidense es de 8,51%, el del IPC sólo llega al 2,45%; ello representa una rebaja en el ajuste de las rentas en más de un 6%.

Tomando en cuenta la diferencia negativa, la CNJRB pidió a las autoridades de Gobierno la modificación del artículo 3° de la Ley 2434. Lamentablemente no tuvimos ninguna respuesta positiva. Los cinco encuentros de “diálogo” entre ambas partes sólo sirvieron para que se nos reiteren una y otra vez las supuestas bondades de la ley a la larga. Informados sobre el particular los jubilados y rentistas en grandes asambleas de base, las reacciones fueron airadas, pidiéndose el respeto al Convenio de Patacamaya, y para cuyo fin, en un ampliado nacional de dirigentes nacionales, regionales y de base de todo el país, se acordó reanudar la marcha desde Patacamaya hasta La Paz.

Una vez efectuadas las reuniones con las comisiones de organización de las asociaciones de base, se acuerda la concentración masiva de los manifestantes para el 9 de enero de 2003, y se inicia la marcha el 10 de enero, recorriéndose 96 kilómetros con descansos intermedios (el tramo hasta Calamarca abarca más de 46 kilómetros). Lo difícil en adelante, es que el recorrido entre Calamarca y La Paz no tiene poblaciones intermedias capaces de cobijar a más de 15.000 marchistas. Por esta razón, y a la espera de una solución del conflicto, la concentración permanece en Calamarca, pueblo que es declarado zona de atrincheramiento hasta que el Gobierno escuche la petición de los jubilados. A las dos de la madrugada del 15 de enero, el Gobierno pretende desbandar a los manifestantes y logra forzar el retorno de los jubilados a sus lugares de origen, para cuyo fin dispuso aproximadamente 2.000 efectivos de fuerzas combinadas de la Policía y las Fuerzas Armadas y más de medio centenar de buses.

Usando la violencia, logró llevarse más de 2.000 marchistas, huyendo los otros por los cerros protegidos por las sombras de la noche. Aun así, al día siguiente los marchistas lograron reagruparse con más de 13.000 jubilados, reanudando la marcha a las 7 de la mañana rumbo a La Paz. Lo sorprendente fue que la mayoría de los jubilados forzados a abandonar la marcha lograron retornar sumándose a ella, que ahora bordeaba las 20.000 personas. Esto seguramente por haberse enterado de los hechos luctuosos ocurridos como resultado de un accidente ocurrido en Panduro (localidad situada ente Patacamaya y Oruro), donde se produjo un desafortunado choque entre las flotas de Trans Copacabana y Aroma, que dejó el saldo de diez fallecidos y cincuenta y siete

heridos; seis de ellos eran rentistas embarcados por la fuerza policial y responden a los nombres de:

1. Roberto Clavijo Vargas
2. Gerardo Ponce Choque
3. Edmundo Galarza Gamarra
4. Félix Martínez Copa
5. Zacarías Ramos Barreta
6. Liborio Ticona Cano

La marcha, potenciada con la participación de más de 20.000 jubilados, rentistas y derechohabientes, llegó a la próxima población intermedia de San Antonio, la que no tiene capacidad para alojar a tanta gente. Muchos tuvieron que pasar la noche a la intemperie. Al siguiente día, el 16 de enero, prosiguió la marcha hasta la localidad de Senkata, que tampoco tenía alojamiento para tanta gente, la que se instaló en carpas prestadas por varias entidades de socorro. El 17 de enero la multitud partió rumbo a La Paz.

El recibimiento por la población de El Alto fue multitudinario y apoteósico, se apostó en las avenidas para aplaudir el coraje de los ancianos en la lucha justa por la sobrevivencia. Fue seguramente la mayor muestra de simpatía y repudio a un régimen insensible, en la entrada a la hoyada de la bella ciudad de La Paz. Igualmente, se pudo experimentar la solidaridad del pueblo paceño, que igualmente se mostró solidario expresándose a coro con los marchistas contra la falta de atención del Gobierno de las personas mayores.

La firma del Convenio de La Paz

Luego de varias reuniones sostenidas con altas autoridades de Gobierno encabezadas por Carlos Mesa Gisbert, Vicepresidente de la República; Javier Comboni, Ministro de Hacienda; Guillermo Justiniano,

Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación; Francisco Javier Suárez, Ministro sin Cartera encargado de Servicios Financieros, y otros viceministros, previa consulta en asamblea de marchistas realizada en el Teatro al Aire Libre de la ciudad de La Paz, se firmó el convenio entre el Gobierno y la representación de las organizaciones nacionales de jubilados y rentistas de Bolivia el 21 de enero de 2003. Su contenido resumido es como sigue.

1. El ajuste de las rentas para la gestión del año 2003 se calculará de acuerdo a la modalidad vigente hasta la promulgación de la Ley 2434 (indexación al dólar estadounidense para el período comprendido entre el 1° de enero y el 25 de diciembre de 2003 y con el factor de cálculo de ajuste de la UFV entre el 26 y 31 de diciembre de 2003).
2. El Gobierno nacional se compromete al reconocimiento de una indemnización de Bs. 50.000 para los familiares de los fallecidos en el accidente de Panduro.
3. Se declara conclusión del conflicto y la desmovilización de los marchistas, que al momento de la suscripción del Convenio de La Paz hacían vigilia en las sedes de las organizaciones sindicales y en la Universidad Mayor de San Andrés.

Posteriormente a la firma del Convenio de La Paz y la desmovilización se hicieron las gestiones correspondientes para la elaboración de la escala inversamente proporcional para el año 2003, para cuyo fin la CNJRB, mediante sus secretarios de finanzas, elaboró la propuesta dada a conocer al Viceministerio de Pensiones (Anexo 4). Por su parte, el Viceministerio de Pensiones elaboró otra escala que fue dada a conocer a la CNJRB. Por falta de tiempo, el que corría en

contra de los jubilados, se procedió a formalizar, mediante disposición legal, como está establecido, la escala propuesta por el Viceministerio de Pensiones, que fue ratificada por el Decreto Supremo 26980 del 31 de marzo de 2003, cumpliéndose así el convenio firmado el 21 de enero de ese año (Anexo 5).

Corresponde destacar desde la perspectiva de la historia del movimiento obrero, que ninguna mejora de las condiciones de vida o conquista social se logra con el diálogo simplemente. Lamentablemente tuvieron que encararse acciones que pusieron en peligro la vida de personas de la tercera edad como en nuestro caso, todo ello por la tozudez del gobierno neoliberal insensible. Para consolidar la conquista del ajuste de rentas por el sistema inversamente proporcional, los ancianos tuvieron que caminar a pie desde Oruro a la ciudad de La Paz (más de 235 kilómetros), perder nueve vidas y aceptar una secuela de enfermedades contraídas debido a las inclemencias del tiempo. Culmina de esta forma un episodio más de la vida de los pobres frente a los poderosos dueños de los destinos de los bolivianos

Conclusiones

La necesidad social

Es imprescindible en todos los niveles sociales de la comunidad para lograr una convivencia satisfactoria y libre de preocupaciones, dotarse de un ente gestor de servicios y prestaciones de protección social. Para este noble propósito es necesario constituir un *núcleo económico colectivo* con

aportes de sus integrantes para enfrentar las contingencias en sus distintas manifestaciones, con sostenibilidad en el tiempo. Sin lugar a dudas acude a ello con mucha elocuencia la seguridad social bajo los pilares de sustentación de la solidaridad social, intergeneracional, y económica.

En el mundo del sistema capitalista de producción no habrá otro sistema de protección para el trabajador y su grupo familiar que no sea la *seguridad social solidaria*.

La violación de las normas básicas de la seguridad social

El estudio del sistema de la seguridad social integral es producto de experiencias recogidas sobre diferentes seguros puestos en práctica a lo largo del tiempo que vienen desde Grecia, Roma, y otros países de la civilización antigua, habiendo alcanzado su perfección en las prestaciones y universalmente instituido normas específicas para mantener el equilibrio en la gestión administrativa. Es así que, en nuestro país, en lo que respecta al Régimen de Pensiones, éste adoptó las normas de una base económica tripartita.

La asignación de las rentas vitalicias fue determinada en función de las normas establecidas que fijaban una renta mínima equivalente al salario mínimo nacional y la máxima a quince salarios mínimos.

El Código de Seguridad Social Boliviano estableció un tope en Bs. 4.000 más el 30% del excedente sobre el salario promedio. Por ejemplo, si se partía de un salario promedio de Bs. 10.000, se tomaban como base los Bs. 4.000 y los Bs. 6.000 restantes que, multiplicados por

En el mundo del sistema capitalista de producción no habrá otro sistema de protección para el trabajador y su grupo familiar que no sea la seguridad social solidaria.

el 30%, arrojan 1.800 que, sumados a los 4.000, daban una renta de Bs. 5.800. Lastimosamente, por abuso de poder, se violaron las normas y retiró el tope de Bs. 4.000 y, de pronto, se dio lugar a rentas exorbitantes desnaturalizándose los principios de equidad, abriendo abismales diferencias entre las rentas bajas y altas. Las rentas altas se convirtieron en negocio lucrativo: por ejemplo, un privilegiado con haber cotizado dos años altas sumas obtiene una renta de Bs. 30.000, 40.000, 45.000, etc. Lo aconsejable es restituir el tope establecido en el Código de Seguridad Social.

La protección privada individualista

El régimen capitalista de producción, en su propósito de lograr mayores ganancias a bajo costo, ensaya diferentes formas de eludir la obligatoriedad de asumir la protección social de los trabajadores y recurre para ello a métodos que encaminan a sus dependientes a velar por su protección personal y la de su familia por cuenta propia, desligándose hábilmente de gastos que son de su obligación. Con esa finalidad se ha logrado elaborar una nueva doctrina de seguros de capitalización individual. En Chile se establece por primera vez dicha reforma previéndose la opción de acogerse al nuevo régimen de capitalización individual o al régimen antiguo de capitalización colectiva. Sin embargo, se establece que los mayores de 40 años pueden permanecer en el anterior sistema y que los trabajadores jóvenes hasta los 40 años aporten a las administradoras de

fondos de pensiones de capitalización individual. Es de resaltar que en Chile la industria mediana y pesada se halla altamente desarrollada y el mercado de valores tiene mayor movimiento comercial, así como se observan algunos logros, pero también fracasos (han entrado en quiebra algunas AFP y otras se han fusionado).

En nuestro país se han instituido las administradoras de fondos de pensiones Futuro de Bolivia y Previsión BBV, las que incorporaron a su seno a trabajadores de todas las edades sin discriminación con las siguientes tasas de aportación: 10% de aporte laboral para capitalización; 2% de aporte patronal para el fondo común de riesgos profesionales; 2% de aporte laboral para FC e invalidez común, y el 0,5% para gastos de administración de las AFP (Cuadro 7), cuya vigencia comienza el 1° de mayo de 1997, logrando mayor porcentaje de afiliados que antes. Sin embargo, quedó vigente el régimen de pensiones de reparto simple que otorga rentas a jubilados, incluidos los incorporados hasta el 30 de abril de 1997 (fecha de corte).

Algunos aspectos negativos de la reforma de pensiones

1. Las AFP no ofrecen ninguna garantía a la larga por hallarse obligadas por el

Cuadro 7
Tasas de aportación vigentes

Aporte laboral	10%	Para capitalización individual
Aporte laboral	1,71%	Para el régimen de invalidez común
Aporte patronal	1,71%	Para el régimen de riesgos profesionales
	0,5%	Para gastos de administración de las AFP
Total de los aportes	13,92%	

- Estado a transferir, a cambio de títulos valores, bonos del Estado por la suma de US\$ 180.000.000 anualmente al interés del 8%, redimibles en 15 años. El Estado, cuya situación económico-financiera es precaria por la caída de sus ingresos, no garantiza la devolución de recursos a las AFP, lo que pone en duda lo que podrá ser ya en el período masivo de prestaciones (lo que pone en duda el funcionamiento del nuevo régimen una vez que se llegue a la fase de las prestaciones masivas).
2. El Gobierno promulgó la reforma en el entendido de motivar el ahorro interno, imprimir dinamismo a la bolsa de valores, y bajar el costo de las pensiones. Nada de ello ocurrió, por el contrario, la deuda externa y la deuda interna crecen aceleradamente, asimismo, el servicio de la deuda externa será mayor. Finalmente, no hubo tal disminución del gasto público, las obligaciones de pago de las rentas subieron mucho más y el resultado es que se ingresa al mismo circuito de gasto, representando las obligaciones del Estado frente al régimen de reparto simple mensualmente la suma de Bs. 171.111.987,54 para el total de los 134.797 jubilados y rentistas del país (a diciembre del 2002).
 3. Las prestaciones: Se jubilarán los afiliados a las AFP sólo cuando hayan acumulado su capital, cuando su capacidad de pago sea el 70% del salario cotizante; ello fue calculado para 25 años de trabajo. El empleo precario no garantiza a ningún trabajador la permanencia en su trabajo por 25 años por varias razones, como la libre contratación, la escasez de empleo por el disminuido mercado de trabajo, y los bajos salarios.
 4. Los derechohabientes sólo podrán recibir la renta por viudedad u orfandad cuando el causante –aún fallecido– cumpla los 65 años de edad.
 5. Las rentas pueden programarse por períodos de 5, 10 y 15 años y hasta que se agote su capital acumulado. Para la renta vitalicia contrataran a otra aseguradora privada que se haga cargo del pago vitalicio del seguro. Ello tampoco ofrece garantía por cuanto en nuestro medio las entidades de seguridad privada son incipientes.
 6. En cuanto a la compensación de las cotizaciones, la fórmula que multiplica el valor del salario cotizante (SC) por los años de servicio (AS) y por el factor 0,70 (70% del salario cotizante), y divide dicho resultado entre 25 (años de trabajo requeridos), disminuye a su mínima expresión la compensación de las cotizaciones y, lamentablemente, no tiene una explicación técnica razonable.
- Ejemplo:
- $$\frac{SC \text{ (Bs. 1.000)} \times AS \text{ (12)} \times 0,70}{25} = \text{Bs. 336}$$
- Como se puede apreciar, la reforma no es convincente y sólo ocasiona mayores gastos al Estado, la desconfianza de los trabajadores, la negación de la seguridad social, y las permanentes protestas de los miles de marginados sin derecho a la jubilación.
- Lo aconsejable:* Retornar al sistema de pensiones solidario y de capitalización colectiva con aportes tripartitos, el que permite el gasto compartido y el sostenimiento permanente de la capacidad del pago

directo de las jubilaciones vitalicias en el marco del Código de Seguridad Social.

La causa principal del déficit fiscal

El Gobierno sostiene que “una de las causas más impactantes que determina el déficit fiscal presupuestario del país, es el alto costo del sostenimiento de los jubilados y rentistas”. Es decir, que el alto costo de la Reforma de Pensiones del 5% del Producto Interno Bruto es excesivo, ya que se estimó solamente un máximo del 2,5%. En los hechos resultó un total fracaso: durante su estadía en Bolivia, los expertos Stanley Fisher, ex Director del Fondo Monetario Internacional, y Joseph Stiglitz, ex director del Banco Mundial, coincidieron en que el su costo es muy elevado. Mientras que Stanley Fisher aconsejaba al gobierno nacional “repensar el modelo de la Reforma de Pensiones, que busque disminuir el costo”, Joseph Stiglitz le planteó “asumir acciones más proactivas como la titularización de las ventas futuras del gas” (declaraciones hechas al matutino *La Prensa* el 21 de noviembre de 2001).

Seguidamente, el presidente del Banco Central de Bolivia, Juan Antonio Morales, informó que el Gobierno encaminó sus acciones para aplicar prudentemente las recomendaciones de los expertos mencionados. Ello es una muestra de que el destino nacional no está en manos de los bolivianos, sino en manos de nuestros opresores. Los fracasos en cadena del actual régimen es haber perdido la *autodeterminación de nuestros asuntos internos*.

Se pretende ocultar las causas más evidentes del déficit fiscal cuando solamente se pone énfasis en las pensiones y se minimiza la causa real que no es otra que los ingresos del TGN han bajado ostensiblemente porque las empresas estratégicas más rentables

del Estado han sido transferidas a las empresas transnacionales, que se llevan al extranjero las utilidades en el porcentaje de 82%, dejando al país tan sólo el 18%. Si sólo tuviéramos el control de las empresas petroleras que anualmente transferían al Estado un promedio anual de US\$ 440 millones y sumáramos a ello las utilidades de las otras empresas supuestamente “capitalizadas”, no se estaría hablando de un déficit fiscal.

Los politólogos de la burguesía que se esfuerzan por hacer creer a la población que las jubilaciones que se pagan son subsidiadas por el Estado, carecen de visión político-administrativa al desconocer que las generaciones de jubilados que reciben su renta pagaron por su seguro de vida con parte de su salario durante 30 años o más. No es una dádiva ni concesión graciosa de nadie, ya que con su fuerza de trabajo y durante su ciclo productivo, construyeron la economía nacional con la entrega generosa de parte de su vida. Por tanto, la jubilación no es otra cosa que la retribución de parte de su salario acumulado para su vejez.

Definitivamente, el déficit fiscal no será superado con la rebaja de las rentas de los jubilados y rentistas como se pretende con la aplicación de la Unidad de Fomento a la Vivienda con base en el índice de precios al consumidor como factor de cálculo para su ajuste. La visión político-administrativa del Gobierno debe procurarle mayores ingresos al país incentivando una reactivación del aparato productivo que permita la generación de mayores recursos y más empleos con la finalidad de superar las dificultades económicas y tener una mejor distribución de ingresos.

Finalmente, las reformas estructurales del régimen de pensiones en los países de la

órbita capitalista destinadas al ahorro del gasto público, no tuvieron asidero político, económico, y menos social, por carecer de estudios de las realidades socio-económicas y culturales de cada ámbito geográfico que vive bajo el dominio de organismos internacionales como el BM, BID, FMI. Estos alentaron dichas reformas estructurales, la privatización de las empresas estratégicas de producción y servicios, patrimonio del pueblo, por cuya causa muchos países soportan consecuencias negativas como en el nuestro que, siendo tan inmensamente rico en recursos naturales, no los puede desarrollar debido a nuestro extremo sometimiento a intereses extranjeros.

Recomendación: El régimen de pensiones puede salir a flote con mucha holgura con sólo retornar al régimen solidario de aportes tripartitos, incorporando al régimen al sector de los trabajadores del transporte departamental, provincial, pesado y urbano, los que cuentan con un parque automotor de más de 250.000 vehículos, y creando una escala mínima de aportaciones e igualmente una

escala prudente de pensiones cuando hayan cumplido con el período de sus aportaciones. Hace veinte años atrás estuvieron a punto de crear su Caja Integral de Seguridad Social del Chofer o incorporarse a la CNS, pero esta iniciativa no prosperó. De la misma forma, los gremiales estuvieron a punto de ingresar a la CNS, y para ello ya se habían desarrollado conversaciones con personeros de la entidad del seguro, pero, como siempre, en la cúpula administrativa había funcionarios que carecían del más elemental sustento doctrinario y filosófico de la seguridad social, profesionalismo y pasión de servicio. Desafortunadamente tienen un solo basamento: aval político-partidario... y todo se derrumba.

No se difunden las bondades de la seguridad social tripartita por los entes gestores de la seguridad social y no son alentados los sectores económicamente fuertes como los transportistas y gremiales, quienes podrían constituirse en puntales del sostenimiento del régimen de pensiones, ya que juntos ambos sectores se aproximan al millón quinientos mil aportantes.

Anexo estadístico

Anexo 1

Relación de los incrementos de las rentas por el sistema inversamente proporcional, 1992

Titulares	Casos	%	Incremento	Importe total	Deducción	Importe deducido	Porcentaje deducido	Importe del incremento de la deducción	Importe de la deducción
135,00 a 150,00	33.835	21	28,34	958.883,90	6	22,34	16,55	755.873,90	203.010,00
150,01 a 200,00	8.833	19	33,15	292.813,95	8	25,15	14,41	222.149,95	70.664,00
200,01 a 300,00	7.730	17	40,43	312.523,90	10	30,43	12,80	235.223,90	77.300,00
300,01 a 400,00	2.631	15	51,76	136.180,56	10	41,76	12,10	109.870,56	26.310,00
400,01 a 600,00	2.384	12	57,67	137.485,28	10	47,64	9,92	113.645,28	23.840,00
600,01 a 1000,00	1.338	10	75,91	101.567,58	13	62,91	8,29	84.173,58	17.394,00
1001,00 a 2001,00	603	8	106,23	64.056,69	20	86,23	6,49	51.996,69	12.060,00
2000,00 en adelante	40	2	50,20	2.008,00	15	35,20	1,40	1.408,00	600,00
Totales	57.394		443,69	2.005.519,86		351,66		1.574.341,86	431.178,00
Viudas									
Hasta 150	24.419	21	20,39	497.903,41	4	16,39	16,88	400.227,41	97.676
150,01 a 200	272	19	32,56	8.856,32	4	28,56	16,67	7.768,32	1.088
200,01 a 300	206	17	40,68	8.380,08	4	36,68	15,33	7.556,08	824
300,01 a 400	58	15	51,31	2.975,97	4	47,31	13,83	2.743,98	232
400,01 a 600	39	12	57,83	2.255,37	4	53,83	11,17	2.099,37	156
600,01 a 1000	32	10	73,75	2.360,00	4	69,75	9,46	2.232,00	128
1001,00 a 2000	9	8	107,00	963,00	4	103,00	7,70	927,00	36
Totales	25.035		383,52	523.694,15		355,52	423.554,16	100.140,00	
Huérfanos									
Hasta 150	20.469	21	5,56	113.807,64	2	3,56	13,45	72.869,64	40938
150,01 a 200	29	19	33,19	962,51	2	31,19	17,86	904,51	58
200,01 a 300	17	17	42,93	729,81	2	40,93	16,21	695,81	34
300,01 a 400	1	15	45,50	45,50	2	43,50	14,34	43,50	2
Totales	20.516		127,18	115.545,46		119,18		74.513,46	41.032,00
Total general	102.945		954,39	2.644.759,47	0	826,36		2.072.409,48	572.350,00

Fuente: FOPEBA

Anexo 2

La renta mínima nacional, que fue elevada de Bs. 355 a Bs. 850, tiene tres componentes (de financiamiento estatal): dos tipos de recursos directos del TGN (69,28%; segunda y tercera fila del cuadro que sigue) y sólo el 30,72% resultante de la masa del ajuste (6,35% por concepto de devaluación de la moneda nacional frente al dólar estadounidense, en este caso para el año 2001). Esta es la mejor forma de recuperación del poder adquisitivo de las rentas devaluadas por la inflación de la moneda nacional.

Componentes de la nueva renta mínima nacional de Bs. 850 (año 2001)

Base	Bs. 355	Renta mínima en el año 2000
39,39%	Bs. 195	Compensación monetaria con recursos del TGN
29,89%	Bs. 148	Importe adicional con recursos del TGN
30,72%	Bs. 152	Inversamente proporcional con recursos del ajuste (6,35%)
100%	Bs. 850	Total

La suma de los recursos del TGN alcanza al 69,28% (segunda y tercera fila) y sólo el 30,72% de la devaluación se distribuye por el sistema inversamente proporcional.

Lo que prueba claramente que si se arrancó del TGN casi el 70%, es decir, que no es cierto que se hubiese quitado de unos para dar a otros, se conquistaron recursos adicionales gracias a las marchas organizadas desde Oruro a Caracollo y de Caracollo a Patacamaya.

Los jubilados que, según planillas, se beneficiaron con la renta mínima de Bs. 850 son 66.661 (IVM) más 12.605 (RP), o sea, 79.266, incluidos los 9.315 del magisterio.

Tramo de rentas y escalas:

Se aplicaron nueve escalas para la distribución de los recursos resultantes de la devaluación de la moneda boliviana con respecto al dólar estadounidense en el porcentaje del 6,35% determinado por el BCB que, aplicado a la masa de importe anual para el pago de las rentas, es de Bs. 8.985.629,79.

Demostración:

Bs. 141.505.981,00	Monto de las rentas para el pago mensual
x 6,35%	Porcentaje de la devaluación
= Bs. 8.985.629,79	Monto distribuible inversamente proporcional

Escala inversamente proporcional Nueva forma de pago de las rentas

Renta básica	Ajuste ¹	Porcentaje proporcional	Bono adicional	Total
550	152	27,63	148	850
650	132	20,30		852
750	103	13,73		853
850	96	11,29		946
950	72	7,58		1.022
1.050	61	5,86		1.101
2.050	48	2,58		2.098
3.050	36	1,18		3.086
4.050	21	0,52		4.071

Fuente: CNJRB

Nota: Inversamente proporcional

Escala inversamente proporcional para el ajuste de rentas, 2001

Tramo de renta	Seguro	Número de rentistas	Incremento inversamente proporcional	Importe de las rentas
355 a 550	IVM	37.604	5.231.279,95	15.268.906,51
551 a 650	IVM	8.349	939.680,21	4.999.316,90
651 a 750	IVM	11.519	864.804,64	8.113.527,84
751 a 850	IVM	9.189	528.994,87	7.341.226,14
Subtotal		66.661	7.564.759,67	35.722.977,39
851 en adelante		59.006	1.083.904,64	100.476.460,61
Total		125.667	8.648.664,31	136.199.438,00
355 a 550	RP	11.734	323.519,90	4.386.809,39
551 a 650	RP	416	9.106,78	247.653,04
651 a 750	RP	242	3.113,45	169.236,19
751 a 850	RP	129	1.190,03	102.191,98
851 a 1.000	RP	84	35,32	77.160,54
Subtotal		12.605	336.965,48	4.882.049,19
1.001 en adelante		214	0,00	424.494,61
Total		12.819	336.965,48	5.306.543,80
Total general		138.486	8.985.629,79	141.505.981,80

Fuente: CNJRB

Análisis estadístico de jubilados y rentistas beneficiados, 2001

Organizaciones sectoriales	Tramo de rentas				Total de rentistas	Total de beneficiados	Total de no beneficiados	% de beneficiados
	500	750	850	1000				
Administración pública	3.031	1.347	1.469	1.469	9.677	5.847	3.830	60
Aduanas	478	245	80	18	953	803	150	84
Aeronáutica	121	66	51	30	654	238	416	36
Banca estatal	82	16	35	13	670	133	537	20
Banca privada	16	47	25	6	1.225	88	1.137	7
Banco Agrícola	29	5	102	12	204	136	68	67
Banco del Estado	27	24	8	3	436	59	377	14
Banco Minero	240	149	25	11	485	414	71	85
CNS	514	239	680	318	2.955	1.433	1.522	48
Caja de Salud Petrolera	402	162	214	100	3.245	778	2.467	24
Servicio Nacional de Caminos	466	170	380	115	2.174	1.016	1.158	47
Comercio	1.309	368	480	135	4.526	2.157	2.369	48
COMIBOL	16.357	914	500	115	18.628	17.771	857	95
Comunicaciones	656	617	180	44	2.220	1.453	767	65
Construcción	87	18	15		165	120	45	73
Cooperativas mineras	5.685	228	45	7	5.972	5.958	14	100
Corporaciones de Desarrollo	390	213	180	34	2.130	783	1.347	37
Fabriles	4.098	3.473	750	476	10.545	8.321	2.224	79
Fondo CSSFAB ¹	8	11	12		93	31	62	33
Ferrovianos y ramas anexas	2.211	1.796	650	256	6.766	4.657	2.109	69
Ferrovianos 91	38	39	100	21	910	177	733	19
Justicia (administración)	112	9	25	11	163	146	17	90
Luz, Fuerza, y Teléfonos	220	84	162	30	1.267	466	801	37
Magisterio	6.139	3.176	8.023	2.000	32.403	17.338	15.065	54
Médicos y ramas anexas	65	62	120	33	1.773	247	1.526	14
Metalurgistas	218	145	59	20	718	422	296	59
Minería privada	5.206	283	159	100	6.204	5.648	556	91
Municipales	1.846	941	850	99	5.146	3.637	1.509	71
Poder Judicial	74	18	30	2	714	122	592	17
Policía Boliviana	535	553	560	103	4.406	1.648	2.758	37
Profesionales minería	101	98	36	20	497	235	262	47
SAGUAPAC ²			7		28	7	21	25
SINEC Santa Cruz	16	5	7	7	304	28	276	9
Universitarios	193	100	130	17	2.678	423	2.255	16
Varios	2.087	104	66	30	2.450	2.257	193	92
YPFB	772	309	190	35	5.102	1.271	3.831	25
Total	53.829	16.034	16.405	5.690	138.486	86.268	52.218	62

Fuente: CNJRB

Notas: 1) Caja de Seguridad Social de la Fuerza Aérea Boliviana

2) Servicio de Agua Potable y Alcantarillado

Anexo 3

Proyecto de cálculo para la aplicación del ajuste anual de rentas por el sistema inversamente proporcional (Ley 2197), 2002 (base de cálculo)

Número de rentistas			Importe de las rentas		
IVM	RP	Total	IVM	RP	Total
124.953	12.430	137.383	163.200.000	10.000.000	173.200.000

Promedio de variación del dólar con relación al Boliviano			Importe para el ajuste de rentas
Año 2001	US\$ 6,62 – 6,1933	=0,068897	Gestión 2002: Bs. 11.933.480
Año 2002	US\$ 6,1933		

Alternativa						
Tramo de rentas	Número de rentistas	Porcentaje	Ajuste	Porcentaje	Importe en Bs. (2001)	Importe en Bs. (2002)
850 a 1.000	87.916	63,99	91,50	9,75	56.754.908,03	8.044.314
1.001 a 1.300	19.658	14,31	88,00	9,37	22.342.682,56	1.729.904
1.301 a 1.600	8.645	6,29	84,00	8,95	12.356.264,68	726.180
1.601 a 1.900	4.955	3,61	81,00	8,63	8.615.408,53	401.355
1.901 a 2.200	3.911	2,85	78,00	8,31	7.945.606,94	305.058
2.201 a 2.500	2.569	1,87	75,00	8,00	6.025.424,47	192.675
2.501 a 2.800	1.775	1,29	72,00	7,70	4.691.267,88	127.800
2.801 a 3.100	1.547	1,13	69,00	7,35	4.570.948,24	106.743
3.101 a 3.400	1.423	1,04	66,00	7,03	4.607.916,48	93.918
3.401 a 3.700	1.084	0,79	63,00	6,70	3.844.116,66	68.292
3.701 a 4.000	952	0,69	60,00	6,39	3.659.048,30	57.120
4.001 a 4.300	779	0,57	57,00	6,07	3.225.376,25	44.403
4.301 a 4.600	515	0,37	54,00	5,75	2.288.242,24	27.810
4.601 en adelante	1.654	1,20	0,00	0,00	10.128.137,04	0
Total	137.383	100,00	938,50	100,00	151.055.348,30	11.925.572,00
Saldo						7.908,00
Total						11.933.480,00

Fuente: CNJRB

Anexo 4

Cálculo de ajuste de las jubilaciones por IVM y RP según CITE APEC/INEP.E. 009/03 del 27.2.2003

Datos del Banco Central de Bolivia para el año 2002

Depreciación promedio del Boliviano con relación al dólar estadounidense del 1.1.2002 al 25.12.2002	8,45%
Variación punta a punta de la UFV del 26.12.2002 al 31.12.2002	0,036%

Datos al 31.12.2002:

Masa de la renta

Masa de la renta	IVM	Bs. 160.721.567,19
Masa de la renta	RP	Bs. 10.390.420,35
Masa total	IVM + RP	Bs. 171.111.987,54

Número de jubilados y rentistas

IVM	122.694
RP	12.103
IVM + RP	134.797

Cálculo de ajuste IVM + RP según convenio con representantes del gobierno del 21.1.2003

$174.798.003,76 \times 8,45\%$	=	Bs. 14.458.962,95
$174.798.003,76 \times 0,036\%$	=	Bs. 62.927,28
Total del monto para el ajuste		Bs. 14.833.358,60

Fuente: CNJRB

Proyecto de cálculo para la aplicación del ajuste anual de rentas por el sistema inversamente proporcional (ajuste para 2003)

Primera alternativa						
Tramo de rentas	Número de jubilados y rentistas	Porcentaje	Ajuste ¹	Porcentaje	Importe de las rentas (2002)	Total del ajuste para el 2003
940,50 a 1.000	78.106	57,94	117,50	9,93	68.961.685,20	9.177.455,00
1.001 a 1.300	23.175	17,19	112,00	9,46	26.383.854,04	2.595.600,00
1.301 a 1.600	10.873	8,07	107,00	9,04	15.529.512,29	1.163.411,00
1.601 a 1.900	5.467	4,06	102,00	8,62	9.516.604,87	557.634,00
1.901 a 2.200	4.145	3,07	97,00	8,20	8.454.173,35	402.065,00
2.201 a 2.500	2.668	1,98	92,00	7,77	6.252.131,21	245.456,00
2.501 a 2.800	1.969	1,46	87,00	7,35	5.197.764,44	171.303,00
2.801 a 3.100	1.565	1,16	82,00	6,93	4.621.365,42	128.330,00
3.101 a 3.400	1.445	1,07	77,00	6,51	4.676.330,87	111.265,00
3.401 a 3.700	1.165	0,86	72,00	6,08	4.130.662,53	83.880,00
3.701 a 4.000	1.013	0,75	67,00	5,66	3.899.560,29	67.871,00
4.001 a 4.300	814	0,60	62,00	5,24	3.373.048,99	50.468,00
4.301 a 4.600	535	0,40	57,00	4,82	2.377.685,97	30.495,00
4.601 a 5.000	596	0,44	52,00	4,39	2.844.561,25	30.992,00
5.001 en adelante	1.261	0,94			8.579.063,04	
Subtotal	134.797	100,00	1.183,50	100,00	174.798.003,76	14.816.225,00
Saldo de la masa distribuida						17.133,60
			IVM + RP			14.833.358,60

Fuente: CNJRB

Nota: De mantenimiento de valor

Anexo 5

Ajuste de las rentas para 2003 según el DS 26980

Tramo de rentas	Importe del ajuste
0 a 940,50	116,50
940,50 a 1.000	115,32
1.001 a 1.300	103,44
1.301 a 1.600	91,56
1.601 a 1.900	79,68
1.901 a 2.200	61,90
2.201 a 2.500	50,02
2.501 a 2.800	40,04
2.801 a 3.100	32,16
3.101 a 3.400	24,28
3.401 a 3.700	18,50
3.701 a 4.000	12,52
4.001 a 4.300	6,64
4.301 a 4.600	0,86

Fuente: Gobierno

La Ley de Pensiones y la “generación sándwich”

*Julio García Colque**

Introducción

La protección social boliviana, así como se define en el artículo 158 de la Constitución Política del Estado, sustenta que la “seguridad social es la piedra angular de la democracia”, sostén de la paz social y desarrollo de la economía nacional. Lamentablemente, con la implantación autoritaria del Decreto Supremo 21060 en nuestro país el 29 de agosto de 1985, se pone en marcha el régimen neoliberal con el modelo de “economía de libre mercado”, timoneado por el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) –otrora “nacionalista”– y sus aliados coyunturales, cuyo programa vergonzoso es la enajenación de nuestras empresas más rentables, que fueron los pilares de la economía nacional, a favor de las empresas privadas y transnacionales. La supuesta capitalización de las empresas estatales no pasa de una pose demagógica de los enajenadores, cuando los administradores –intocables– son extranjeros y los bolivianos no tienen derecho a participar en nada. Paralelamente a

estas grotescas medidas de cambio estructural, se nos impone la privatización de la seguridad social (del régimen de pensiones) mediante la Ley de Pensiones (Ley 1732), intitulada Reforma de Pensiones de Capitalización Individual.

La tragedia para los bolivianos comienza en el año de 1986, con el despido masivo de 34.000 trabajadores de las empresas mineras del Estado, consecuentemente desarticulando lo que fue la gran Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), cuya exportación de minerales llegó a generar el 70% de las divisas. Por lo tanto, no tiene justificativo histórico la destrucción de las fuerzas productivas de las minas del Estado, de las empresas de servicios, de las fábricas, y otras empresas, ya que ésta tuvo repercusiones funestas como el despido masivo de trabajadores. Estos hechos, sumados a las empresas “capitalizadas” o, más bien, privatizadas, lógicamente han determinado el cambio del destino nacional y el fin del capitalismo de Estado, para dar paso al Estado neocolonial

* *Secretario General de la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia.*

con pérdida para la nación boliviana de soberanía y control sobre la economía del país. En adelante son los extranjeros que usufructúan nuestros recursos naturales y empresas estratégicas mientras la nación, oprimida por el imperialismo, se debate en la miseria. Dichos cambios facilitaron al Gobierno encauzar la Reforma de Pensiones de Capitalización Individual que, a la fecha, constituye un descomunal fracaso.

La nave del Estado, unas veces es conducida por políticos, por estadistas, o politicastos. Los políticos generalmente carecen de programa en función de los intereses nacionales, de visión administrativa del Estado nacional, están lejos de examinar con detenimiento el pasado, el presente y el futuro de los resultados de los planes, proyectos o cambios estructurales, improvisados sin tomar en cuenta nuestra realidad nacional. Solo les importa escalar al poder, no importa si pisoteando la realidad. En cambio, el estadista conductor del Estado, estudioso y consecuente, tiene proyecciones de cambio, desarrollo y dignidad: cuando ha estudiado la realidad nacional, los resultados a obtener son positivos. El politicastro es un gángster que se agazapa en el poder para adueñarse de todo cuanto pueda. La historia es la encargada de juzgar y el pueblo de levantar el dedo acusador.

La Ley de Pensiones de Capitalización Individual y sus implicaciones

El Gobierno, mediante varios medios de comunicación, foros, seminarios, talleres, etc., difundió ampliamente las supuestas bondades de la capitalización individual del régimen de pensiones. Se dijo que generaría ahorro interno, bajaría el gasto público,

imprimiría dinamismo al mercado de capitales. Aún más vehementes fueron las aseveraciones hechas por el presidente de la república, Gonzalo Sánchez de Lozada, en reuniones protocolares, seminarios, y otros. Por ejemplo, en el seminario realizado en la Cámara de Comercio el 16 de noviembre de 1995 sobre el tema “Importancia del desarrollo de mercado de capitales y fondos de pensiones”, enfáticamente dijo que después de la capitalización de las empresas del Estado vendría la Reforma de Pensiones que permitiría dinamizar el mercado de capitales con recursos de la capitalización (US\$ 2.500.000.000), discurso que fue publicado textualmente por la revista *Business Bolivia*.

En el Hotel Radisson (La Paz), en un discurso pronunciado durante la posesión del nuevo directorio de la Cámara Nacional de Industrias, Sánchez de Lozada manifestaba que “la capitalización y la Reforma de Pensiones generarían un *ahorro de más de tres mil millones de dólares* hasta el año 2000”. El primer mandatario agregó que “el objetivo fundamental de la reforma a la seguridad social es salvar las pensiones e incrementarlas, porque ahora”, dijo, “es totalmente inadecuado, pobre y no garantiza el futuro del trabajador porque no ofrece ningún mecanismo de protección a la vejez ni a sus familias”, finalizó, expresando que “la máquina de ahorrar es la máquina de las pensiones”; el discurso fue recogido por la agencia de noticias Jatha.

Los hechos nos muestran palmariamente que ninguno de sus vaticinios se fundamentaba en un estudio técnico matemático-actuarial; no hubo tal, y se trató simplemente de un cálculo de rutina por lo siguiente:

1. Las empresas “capitalizadas” sólo han logrado una inversión de 1.671 millones

de dólares, mientras el costo fiscal de las reformas alcanza US\$ a 1.756 millones y en ningún momento alcanzó el monto mencionado por el presidente Sánchez de Lozada ni fueron beneficiosos los cambios (*El Gráfico*, noviembre de 2001 – estudios del Ing. Alberto Echazú).

2. No se ha generado ahorro alguno con las recaudaciones por concepto de aportes de los asegurados a las administradoras de fondos de pensiones. Por el contrario, el Estado es deudor de las AFP por encima de los US\$ 808 millones (*El Gráfico*, noviembre de 2001). Asimismo, las empresas privadas afiliadas adeudan a las AFP la suma de Bs. 108.684.888, mientras la deuda externa es de US\$ 4.299.700.000 (al 31.1.2003) y la deuda interna de US\$ 2.191.000.000 (*La Razón*, 16.3.2003). Las deudas externa e interna del país ya son impagables por la baja ostensible de ingresos del TGN, porque las utilidades generadas por las empresas tanto “capitalizadas” como privatizadas son llevadas al exterior por los extranjeros dueños de las empresas transnacionales.
3. Han empeorado las prestaciones de jubilación en el régimen de vejez por el “plazo fatal” que representa la fecha de corte del sistema de reparto (30 de abril de 1997) impuesta por la Ley 1732, que despoja del beneficio de la jubilación a varios miles de ex trabajadores que, aún

En el Hotel Radisson (La Paz), en un discurso pronunciado durante la posesión del nuevo directorio de la Cámara Nacional de Industrias, Sánchez de Lozada manifestaba que “la capitalización y la Reforma de Pensiones generarían un ahorro de más de tres mil millones de dólares hasta el año 2000”.

cumpliendo los requisitos de edad y aportaciones, *no ingresan a la jubilación* porque el Gobierno castra la *imprescriptibilidad del derecho a la jubilación* instituido en el artículo 230 del Código de Seguridad Social y ratificado por el tenor del artículo 530 de su Reglamento que a la letra dice: “No prescribe la acción del asegurado para reclamar renta o indemnización pagaderas en una sola vez por causa de vejez”.

En el capítulo uno de la Ley de Pensiones se ratifica la vigencia del artículo 158 de la Constitución Política del Estado, cuando se establece: “La presente ley tiene el objetivo de asegurar la continuidad de los medios de subsistencia del capital humano mediante el seguro social obligatorio de largo plazo en cumplimiento del artículo 158 de la Constitución Política del Estado (...)”. Por otra parte,

en el artículo quinto de la misma ley se establecen las siguientes definiciones:

1. Sistema de reparto.- “Es el conjunto de los seguros de invalidez, vejez y muerte y otros seguros, prestaciones y beneficios administrados por entidades de la seguridad social de largo plazo, ya existentes al momento de la promulgación de la presente Ley, sometidas a las normas del Código de Seguridad Social o a otras normas específicas para actividades o personas de cualquier naturaleza”. De manera que, en cuanto al sistema de reparto, se halla vigente el artículo 158 de la constitución, que garantiza la

continuidad de los medios de subsistencia. Implícitamente, también la Ley 1732 dispone la sujeción a las normas del Código de Seguridad Social para efectos de la asignación de rentas. Consecuentemente, se halla vigente el artículo 230 del Código de Seguridad Social y el artículo 530 de su Reglamento.

2. Patrimonio social.- El derecho a la jubilación es patrimonio irrenunciable de los trabajadores, adquirido por el asegurado a lo largo de quince años; en la mayoría de los casos adquirido en 30 años y más. Esta afirmación se fundamenta en el hecho que el trabajador, al ingresar a un centro de trabajo –empresa de producción, explotación, o servicios– establece, al firmar su contrato de trabajo, su incorporación al Sistema Integrado de Seguridad Social, pagando con parte de su salario los aportes llamados laborales por diferentes seguros como los invalidez, vejez y muerte. Por otra parte, bajo el rótulo de aporte patronal por riesgos profesionales, el trabajador paga de la misma forma con parte de su salario dicho aporte, puesto que el costo es parte del costo-labor o, más propiamente, del costo-salario. De manera que los seguros son adquiridos con el *producto de la fuerza de trabajo* del asegurado, lo que le da el derecho patrimonial de los seguros. Consecuentemente, el derecho a la jubilación en los hechos es comprado por el asegurado y adquiere el canon de derecho privado que no puede serle arrebatado bajo ningún ardid leguleyesco del régimen neoliberal.

Aun siendo impopulares, individualistas y mercantiles, las aseguradoras de carácter privado para seguros de jubilación por

vejez firman contratos con el interesado por el tiempo de sus aportes y el importe a pagar por concepto de jubilación mensual. Dichas aseguradoras privadas jamás han recurrido al escamoteo vergonzante al que recurre el Gobierno corrupto, insensible e inhumano, que ha llevado a una situación desesperante a más de 25.000 ex trabajadores a quienes –habiendo entregado su aporte al Estado durante 15, 20, 30 años y más generando recursos económicos durante su ciclo vital– hoy día, por un “plazo fatal” (el 30 de abril de 1997) fijado por el Gobierno, se les cierran las puertas a su jubilación y se les despoja de su derecho adquirido. Todo esto sin justificativo técnico, jurídico, político o social, y sólo por una ocurrencia irresponsable y el manejo de una política autoritaria, abusiva y cruel que se desdice con un *estado de derecho democrático*, y cuya postura desaprensiva va creando una desconfianza generalizada en la nación boliviana.

El origen de la generación sándwich

El Banco Mundial avasalla la soberanía de las naciones oprimidas despojándolas de su potestad de autodeterminación en sus asuntos internos como en el caso de América Latina. Allí impuso a los gobiernos dóciles y en el contexto de la globalización de la economía, su participación en los cambios estructurales como la transferencia de las empresas estatales más rentables a las grandes corporaciones transnacionales, y que incluyen, también obligatoriamente, reformas de la seguridad social en la perspectiva supuesta de generar ahorro interno y bajar el gasto público de manera que los países bajo su dominio tengan a mano recursos económicos suficientes para cubrir el servicio de la deuda externa.

Chile se constituye en el país pionero en aplicar los cambios en la seguridad social bajo el mando del gobernante autoritario Pinochet. En efecto, se impone contra la voluntad de los trabajadores el régimen de pensiones de capitalización individual, buscando dar fin de esta manera el régimen de la seguridad social de solidaridad intergeneracional y económica. Sin embargo, esta reforma establece la *coexistencia* del “viejo” sistema de prestaciones de jubilación con el nuevo sistema, disponiendo el ingreso de los asegurados a uno de los sistemas vigentes, y determinando principalmente que los trabajadores de 40 años de edad para arriba se quedan en el antiguo sistema, mientras los jóvenes de 40 años de edad para abajo se incorporan al nuevo régimen de capitalización individual, entre cuyas AFP pueden optar libremente. De manera que no existe ningún despojo del derecho a la jubilación lo que, en efecto, asegura la continuidad de los medios de subsistencia del capital humano. Por tanto, no se dio lugar al surgimiento de una generación sándwich.

La copia del modelo chileno de capitalización individual

Nuestro país, para conformidad del Banco Mundial, introduce la Reforma de Pensiones a partir del modelo chileno de capitalización individual sin haber consultado para nada con los sujetos de la seguridad social, es decir, con los interesados quienes de comienzo se resistieron a las intenciones del Gobierno, ya que se conocía que en la reforma del régimen de salud solidario se habían

creado los Institutos de Salud Previsional, organismos gestores de servicios de salud privados. Lo lamentable en nuestro país, es que se copia muy mal el modelo chileno de capitalización individual, se obvia intencionalmente la coexistencia que forzosamente debería imponerse en un período de transición.

Las demandas de la generación sándwich

Antes y después de haber logrado constituir su organización, los ex trabajadores sin jubilación acudieron ante el Gobierno demandando la atención de sus reclamaciones con respecto a la jubilación, la mayoría al haber sido víctimas de los retiros masivos de las empresas del Estado, mineros, trabajadores municipales, empleados en la administración pública, y otros. Originalmente se estimaron en 25.000 los afectados por la Reforma de Pensiones. Muchos de ellos tenían la edad y las aportaciones requeridas. Por la tardanza de hacer el acopio de sus documentos se hicieron vencer con el plazo del 31 de diciembre de 2001.

La mencionada fecha representaba el plazo máximo para la presentación de las carpetas de solicitud de jubilación otorgado por el Gobierno y la Dirección de Pensiones. Unos no cumplían con la edad requerida aún teniendo más de las ciento ochenta cotizaciones requeridas hasta la fecha de corte (30 de abril de 1997), otros tenían la edad cumplida pero no alcanzaron a reunir las ciento ochenta cotizaciones, a quienes se sumaban derechohabientes cuyos esposos, en vida, no

Lo lamentable en nuestro país, es que se copia muy mal el modelo chileno de capitalización individual, se obvia intencionalmente la coexistencia que forzosamente debería imponerse en un periodo de transición.

se jubilaron por descuido, es decir, que existía entre la multitud de los solicitantes una diversidad de problemas.

La asociación fue clasificando los casos y con esa información acudió a autoridades del poder ejecutivo, a la Dirección de Pensiones, y al parlamento buscando ser apoyada por parlamentarios de la oposición, a quienes presentó tres proyectos de ley:

El primer proyecto de ley (julio de 2000)

Principalmente pedía que la modificación de la fecha de corte sea recorrida al 31 de diciembre de 2002. Asimismo, pedía se recorra el plazo para la presentación de expedientes al 31 de diciembre de 2003 y pagos optativos para los casos de los ex trabajadores que no habían logrado reunir las ciento ochenta aportaciones.

El segundo proyecto de ley (16 de septiembre de 2001)

Contenía seis artículos básicos que fueron formulados como sigue:

Art. 1º.- Se dispone, al amparo del artículo 158 de la Constitución Política del Estado, el artículo 22 de la Declaración de Derechos Humanos, y el artículo 230 inciso c) del Código de Seguridad Social, concordante con el artículo 530 del Decreto Supremo Reglamentario, que para los trabajadores que durante su ciclo de trabajo en las empresas productivas y de servicios aportaron al régimen de pensiones ciento ochenta cotizaciones o más, pero a los que aún les falta edad para jubilarse, se sometan a la espera de cumplir las edades requeridas (55 para hombres y 50 para mujeres) en el *marco de la imprescriptibilidad del derecho a la jubilación*.

Art. 2º.- Se dispone lo siguiente: en el sector bancario los trabajadores asegurados que aportaron al régimen de pensiones

doscientos cuarenta aportaciones (20 años), además de haber cumplido la edad de 45 años o más, tienen la inmediata opción de acogerse a la jubilación instituida por el Código de Seguridad Social. Tomando en cuenta que en similares condiciones existen trabajadores de otros sectores, se amplía este *beneficio de jubilación por los años de servicio*.

Art. 3º.- Se reitera en cuanto al cálculo de las rentas para los trabajadores asegurados que cumplieron laboreo en lugares penosos e insalubres, que la rebaja de la edad se mantiene según lo establecido en el Código de Seguridad Social.

Art. 4º.- Se dispone que el cálculo del salario cotizable para el cálculo de la renta vitalicia se hará a partir del importe del último salario recibido con mantenimiento de valor respecto del dólar estadounidense. Además, los recursos de la capitalización individual acumulados desde la fecha de corte (30 de abril de 1997) hasta la fecha de retiro deben ser transferidos a la Dirección de Pensiones vía el Tesoro General de la Nación.

Art. 5º.- Se dispone, tomando en cuenta que originalmente los marginados del derecho a la jubilación fueron estimados en 25.000 ex trabajadores, ampliar tanto el plazo para la presentación de expedientes (hasta el 31 de diciembre de 2003), así como la fecha de corte (del 30 de abril de 1997 hasta el 31 de diciembre de 2002).

Art. 6º.- Se establece que el pago global (optativo) para los casos de personas que no han alcanzado a cotizar las ciento ochenta aportaciones, sea con mantenimiento de valor con respecto al último salario percibido, de conformidad con el artículo 47 del Código de Seguridad Social.

Art. 7.- Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley.

Este proyecto, mencionado in extenso como el anterior, fue discutido en reuniones conjuntas en presencia de comisionados del interior del país, del Ministro de Trabajo, Jorge Pacheco; del representante de la Central Obrera Boliviana, compañero Julio García Colque (proyectista de la referida ley). El proyecto tuvo asidero en medios del Gobierno, tanto así que se encomendó a la Dirección de Pensiones –en reunión conjunta con los interesados– su consideración para presentarlo al parlamento. En efecto, se adelantaron dos reuniones con presencia del Director de Pensiones, Federico Escobar, para darle el respectivo marco de seriedad al proyecto de ley, que fue firmado por los integrantes de la reunión: Federico Escobar, Director de Pensiones; c. Julio García Colque, representante de la COB; c. Milton Gómez M., representante de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia; c. Wilfredo Portugal, presidente de la Asociación Nacional de Trabajadores sin Jubilación, y otros dirigentes de la misma asociación como el c. René Salas, el c. Serapio Salvatierra y otros más, en representación de los compañeros afectados por la Ley 1732.

Sin embargo, el curso de las negociaciones fue interrumpido por el descontento de aquellos ex trabajadores que tenían ciento ochenta aportaciones o más pero cuya edad era menor a los 40 años y por el de otros mayores a los 40 y menores a los 45. Todos ellos se sentían marginados del segundo proyecto de ley. Sin embargo, de aprobarse éste, nadie perdía, era cuestión de tiempo. Sólo tenían que esperar cumplir la edad de 50 ó 55 años en el caso de imprescriptibilidad y,

en el segundo caso, teniendo 20 años de aportes, sólo esperar cumplir los 45 años. Por último, los que no tenían ni la edad ni las ciento ochenta cotizaciones, se podían acoger a la figura de la compensación de cotizaciones.

El tercer proyecto de ley (19 de octubre de 2001)

Se trata de la redacción de una tercera propuesta de ley que considera los casos mencionados. Se encomendó redactar el tercer proyecto de ley a Jaime Peña Cano, quien, siguiendo las recomendaciones, incorporó al proyecto las escalas de jubilación por años de servicio sujetándose al artículo 290 del Código de Seguridad Social (desde los 40 años para arriba con quince años de aportes o más con validez para hombres y mujeres).

En efecto, el artículo 290 del Código de Seguridad Social establece originalmente la posibilidad de otorgar la jubilación de acuerdo a escalas (para hombres desde los 45 años de edad y 20 años de servicios con el 50% de su salario cotizante, y para mujeres desde la edad de 40 y 20 años de servicios, también con el 50% de su salario cotizante). Lamentablemente, como sostiene el mismo autor del tercer proyecto, dichas tablas fueron derogadas dos años después de su puesta en vigencia.

Dicho tercer proyecto, presentado a consideración del poder ejecutivo y a los Ministerios de Trabajo y Hacienda para su consideración, fue desahuciado con el argumento que el Gobierno no tenía recursos como para subsidiar la desocupación. Sostuvo ello con cuadros demostrativos sobre cuanta gente acudiría a ese beneficio; el “millonario” costo lo publicitó hasta en *spots* televisivos.¹

¹ *El segundo proyecto de ley reclama la imprescriptibilidad de la jubilación por vejez instituida en el Código de Seguridad Social. Transcurridos seis años desde la fecha de corte (30 de abril de 1997), muchos de los marginados estarían hoy ingresando a la jubilación. Los que tenían 39 años tendrían ya 45 años de edad e igualmente estarían ingresando a la jubilación de haberse aprobado el mismo trato que se da al sector bancario, y que fue solicitado en el proyecto.*

Desechados los proyectos de ley propuestos, se recurrió a las acciones de presión de las marchas callejeras, en las carreteras, y otras. Los convenios logrados fueron inconsistentes y meras promesas en los hechos; sólo sirvieron al Gobierno para difundir su ninguna sensibilidad. El 11 de abril de 2002 se anuncia en el matutino *La Prensa*: “En mayo comenzará la jubilación de gente de la generación sándwich”. Se dice que habrían iniciado sus trámites 20.000 trabajadores, de los cuales el 26% corresponde al sector fabril; el 18% al magisterio; el 17% a trabajadores mineros cooperativistas, de la minería chica y otros; el 16% a los empleados públicos, y el 13% a otros sectores. Para esa fecha simplemente se habían otorgado algunos certificados de compensación de cotizaciones que sirven como base para su jubilación en el contexto de la Ley de Pensiones y su Decreto Supremo Reglamentario, es decir, no hubo ninguna concesión ni modificación de la Ley de Pensiones para favorecer a la generación sándwich.

El 13 de octubre de 2002, sobre la carretera que pasa por Sica-Sica, se inicia una marcha de protesta de los trabajadores sin jubilación que reclaman la atención del Gobierno. Con presencia del Viceministro de Gobierno, de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo, y de la Comisión de Coordinación Parlamentaria de Asuntos Sociales de la cámara baja se suscribe un nuevo acuerdo que dice: “A dos meses de haber asumido una nueva gestión el Gobierno nacional manifiesta su firme voluntad para atender y buscar una solución definitiva al problema que enfrenta hace más de 5 años la denominada generación sándwich, expresando que lo hará con la mayor responsabilidad y seriedad posibles a fin de evitar la

repetición de errores y desencuentros del pasado en los que por su carácter de Gobierno de responsabilidad nacional no incurrirá bajo ninguna circunstancia”.

La situación actual de la generación sándwich

Han transcurrido seis años desde el “plazo fatal” establecido por el Gobierno en el nuevo régimen de pensiones como fecha de corte para que reciban el beneficio de jubilación quienes en esa fecha no tenían la edad de 50 o 55 años, establecidos como norma en el Código de Seguridad Social. A pesar de que la Ley 1732 establece la sujeción a dicho código de las asignaciones de rentas en el sistema de reparto simple, en los hechos ella no se aplica y, por el contrario, se viola la imprescriptibilidad de la jubilación por vejez, instituida en el artículo 230, inciso c) del Código de Seguridad, concordante con el artículo 530 de su Decreto Supremo Reglamentario. Desde entonces, aproximadamente 25.000 ex trabajadores sin jubilación viven amargados y desesperados al carecer de sustento económico. En esa situación difícil varios miles optaron por incorporarse a la figura de la compensación de cotizaciones en la esperanza de recibir algún dinero, pero sin resultado alguno después de seis años.

Por ese tiempo han marchado numerosas veces por carreteras y calles, participando en diálogos con los gobiernos de turno, pero nadie se condele. La tragedia de los ex trabajadores es grande y es penoso que junto a sus familias padezcan hambre y miseria. Vana ha resultado la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en sus artículos 22 y 25 con meridiana claridad establece: “Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad

social, así como a un nivel de vida suficiente para asegurar su salud, su bienestar y el de su familia”, como tampoco sirve para el Gobierno insensible el artículo 58 de la Constitución Política del Estado, ratificado en el Convenio 102 de la OIT, que instituye los principios y la naturaleza de la seguridad social. Tampoco han servido las huelgas de hambre suspendidas con engaños por los gobiernos de turno, que firman convenios tras convenios haciéndoles creer a los afectados que existen posibilidades de atenderlos; se trata de propaganda gubernamental para engañar al pueblo. En resumen, todo esfuerzo, sacrificios, y rogativas de parte de los afectados siempre queda en nada y sólo pasa el tiempo: días, meses, y años.

Para efectos de proceder con el acuerdo del 13 de octubre se convino en que la representación de la Asociación Nacional junto al Viceministerio de Pensiones proporcionarían al siguiente día al Gobierno, para su respectiva clasificación y procesamiento, la base de datos concerniente a la diversidad de casos que motivan la postergación de las jubilaciones. Sin embargo, ante la complejidad de los casos, se acuerda iniciar el trabajo conjunto a partir del 16 de octubre hasta la culminación de las tareas propuestas. Luego de la conciliación de documentos etc. que duró dos meses, el 11 de diciembre de 2002 culminó el trabajo de clasificación, estableciéndose el universo de reclamantes en la cantidad de 8.725, los que fueron clasificados en cinco grupos:

1. Con el objetivo de jubilación 4.309 que tienen mayor edad o igual a 40 años el 30 de abril de 1997 con más cotizaciones o iguales a ciento ochenta.
2. Cumplen con requisitos de jubilación 128 personas (hombres con 55 años cumplidos y mujeres con 50 años cumplidos el 22 de noviembre del 2002) con cotizaciones de más de 25 años.
3. Derechohabientes familiares de personas fallecidas: 190 personas interesadas.
4. Personas mayores a los 40 años o que tienen 40 años cumplidos el 30 de abril de 1997: 1.724 personas.
5. Por último, existen 2.374 ex trabajadores de 40 años o más, pero sin ciento ochenta aportes (sólo les queda acogerse a la figura de compensación de cotizaciones).

Bajo ese esquema de solución, el 13 de diciembre de 2002 se firma otro de tantos convenios con el Ministro de la Presidencia, Carlos Sánchez Berzaín; el Ministro de Asuntos Financieros, Francisco Suárez, y con los representantes de la Asociación Nacional de Ex Trabajadores sin Jubilación, Rodolfo Ayala, Néstor Muñoz, Carlos Paredes y Leoncio Choque. El acuerdo establece el cierre de la base de datos con 8.725 personas, la que no podrá ser alterada ni incrementada sino para correcciones de forma y exclusiones debidamente justificadas. Por otra parte, quienes se encuentren en dicho registro, previo cumplimiento de los requisitos exigidos, podrán jubilarse en el menor plazo posible (según se comprometió el Gobierno y cuya lista abarca a las referidas 128 personas). Asimismo, quienes hayan realizado aportes al sistema de reparto, podrán adscribirse al Mecanismo de Compensación de Cotizaciones, que consiste en el otorgamiento de un certificado que indica las cotizaciones realizadas hasta la fecha de corte y que quedaron trunca por efecto de la Ley de Pensiones. Ello no les significa jubilación ni recibir compensaciones en efectivo; les sirve para que puedan jubilarse según normas

de la Ley de Pensiones. De manera que no existe concesión, ni logro alguno. El adscrito se jubilará cuando en las AFP logren una capitalización que le permita la acumulación base del salario cotizante del 70%. Pero es casi imposible para la mayoría obtener trabajo permanente: sólo podrán obtener su compensación cuando cumplan 65 años de vida. Mientras tanto, el ex trabajador y su familia estarán condenados a la indigencia.

Por otra parte, el acuerdo especifica que “aquellos trabajadores sin jubilación que el 30 de abril de 1997 cuentan con menos de 40 años de edad y menos de 60 cotizaciones, serán beneficiados con la posibilidad de una fuente de trabajo estable y digna a fin de que puedan hacer las cotizaciones necesarias para acceder al beneficio de la jubilación de los trabajadores”. *No se cumplió el acuerdo* y el drama de la generación sándwich continúa siendo cruel y lacerante. El Gobierno pierde credibilidad y la lucha de los marginados continúa.

Posteriormente a dicho acuerdo, otra vez incumplido, siguieron realizándose otras marchas por las carreteras y calles de la ciudad de La Paz y en todo el interior del país. Asimismo, se efectuaron más de un decena de huelgas de hambre, se acudió a la Iglesia, a la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos, a la Defensora del Pueblo, y al parlamento nacional buscando ayuda para que les apoyaran con una ley que respaldase su derecho de jubilación. Lamentablemente, y no obstante el apoyo brindado por las organizaciones ligadas con la

defensa de los más elementales derechos civiles, ciudadanos, y humanos, no se ha llegado a una solución definitiva.

Han transcurrido seis años de parloteo estéril con los gobernantes de turno neoliberales, que están lejos de entender el tormento de la miseria de los desposeídos, las lágrimas de los niños hambrientos, y el sollozo de las madres desesperadas: no se ha podido ablandar la conciencia petrificada de los gobernantes.

A principios de julio de 2003, varios miles de ellos se encuentran estacionados en la localidad de Caracollo a la espera del arribo de autoridades de gobierno. Si lo hay, seguramente tampoco se tratará del último convenio firmado y la tragedia de las familias afectadas continuará siendo un hecho. El Gobierno, antes de asistir a Caracollo al encuentro con la generación sándwich, sostuvo que no habría concesión al margen de las normas establecidas por la Ley de Pensiones. Lo contrario motivaría a muchos miles de personas a adoptar el mismo camino, no habiendo lugar para ello.

El miércoles 9 de julio, en horas de la tarde, fuerzas combinadas del ejército y la

policía despejan la zona de Caracollo, ocupada por los trabajadores sin jubilación que arribaron de todas las zonas del país para exigir el cumplimiento del último convenio suscrito con el Gobierno; ellos fueron obligados a retornar en buses contratados por el Gobierno a sus lugares de origen (La Paz, Oruro, Cochabamba, centros mineros). Quienes vinieron desde Potosí fueron dejados en

Han transcurrido seis años de parloteo estéril con los gobernantes de turno neoliberales, que están lejos de entender el tormento de la miseria de los desposeídos, las lágrimas de los niños hambrientos, y el sollozo de las madres desesperadas: no se ha podido ablandar la conciencia petrificada de los gobernantes.

El Alto (ochenta personas). El Canal 4 transmitió desesperadamente, pedía solidaridad a la población alteña para que lleve cobijas o colchones para que los afectados no mueran de frío. Son estos losepisodios normales que vive el país en el marco de un Estado de derecho democrático.

A tiempo de dispersar a los manifestantes de Caracollo, el Gobierno había arribado nuevamente con la generación sándwich a un acuerdo, esta vez de ocho puntos. Sin embargo, éste se reduce a la ratificación de los seis puntos del convenio firmado el 13 de diciembre de 2002, a los que se agregan dos más: un programa de capacitación en el marco del ATPDEA (conexión de gas a domicilios y otros proyectos), y la realización de un censo para determinar cuantos ex trabajadores representan mano de obra calificada y el tipo de apoyo que recibirían para ingresar a una AFP. Por último, el Director de Pensiones, Fernando Bartelemí, y según registra el matutino *La Prensa* el 10 de julio de 2003, habría entregado a los miembros de la Asociación Nacional de los Trabajadores sin Jubilación un día antes y como parte de los acuerdos, un listado de treinta y nueve personas de la generación sándwich que podrían acceder a una jubilación dentro del sistema de reparto previa presentación de documentos, en razón de que ese grupo cumplía con los requisitos. Se ratifica también que los reclamantes siguen siendo los antedichos 8.725.

Si bien es cierto que se podrá remediar la situación de treinta y nueve personas afectadas, el grueso continuará en la vía crucis acosado por el hambre y la miseria. Un dirigente de la Asociación Nacional de Trabajadores sin Jubilación, en el curso de la mañana del 14 de julio y por medio de Radio

Panamericana, expresaba de que fueron nuevamente engañados los ex trabajadores por el Gobierno y que su organización se hallaba estudiando nuevas formas de presión para atraer efectivamente la atención del Gobierno hacia los marginados de la jubilación. Por tanto, queda en pie la exigencia al Gobierno del cumplimiento del convenio del 13 de diciembre de 2002.

Continúa transcurriendo el tiempo y las víctimas del régimen neoliberal en verdad se hallan impedidas de acceder a un trabajo, pues muchas de ellas sobrepasan los 45 años. La solución continuará dependiendo de la voluntad política de quienes están al mando de la nave del Estado nacional.

Conclusiones

Es inocultable que las reformas de pensiones de capitalización individual, allí donde fueron aplicadas, resultaron un fracaso incuestionable porque ellas fueron producto simplemente de decisiones políticas, carentes de estudios profundos de las realidades nacionales de cada uno de los países que, naturalmente, se diferencian unos de otros. Mucho más desastrosas resultaron en países empobrecidos y menos industrializados como el nuestro, donde el mercado de capitales es evidentemente incipiente.

El Estado, que quiso rebajar el gasto público en pensiones, se hizo de mayores obligaciones al prestarse recursos de las administradoras de fondos de pensiones a cambio de bonos del Tesoro General de la Nación. Esto para cancelar rentas a las personas de la tercera edad, pagando un interés del 8% e incrementando la deuda interna, lo que, al final, es un perjuicio para el país por transferirse así el costo de la reforma al pueblo boliviano. Después de seis años de

prueba de la Reforma de Pensiones, fue obligado a adoptar otras medidas correctivas como la supuesta “bolivianización de la economía” (Decreto Supremo 2434 emitido el 26 de diciembre de 2002), que consiste en sustituir el dólar como factor de cálculo para el mantenimiento de valor de las rentas, por el de las Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV) que tiene como base de cálculo el índice de precios al consumidor (IPC). Ello le permitirá disminuir el impacto del riesgo cambiario como también los costos que le representa la Reforma de Pensiones, la que sobrepasa los US\$ 350 millones anuales; se ha anunciado su indefectible aplicación a partir de junio del presente año. De aplicarse la medida, significará virtualmente el congelamiento de las rentas, vale decir, que la consideración del IPC, que fluctúa entre el 1 y 2%, significará una pérdida importante. Dicho de otra manera, el ajuste anual de las rentas sólo será “cuento”.

“La reforma de pensiones es un fiasco en el continente”, sostuvo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la reunión anual realizada en Ginebra según despacho de la Agencia EFE, publicado por *La Prensa* el 19 de junio de 2003. Lo que reafirma nuestra percepción en el sentido de que la reforma representa un paso histórico negativo para el país y para la nación boliviana. La seguridad social sólo es viable dentro del régimen solidario con aportes tripartitos, es decir, es el costo compartido que le confiere sostenibilidad y permanencia a su financiamiento, cuya base insustituible es la *solidaridad intergeneracional y económica*. Dichos pilares, mientras existan

empresas de explotación, servicios y producción, no se extinguirá.

Para superar el déficit fiscal no sólo tiene que buscarse el incremento de los ingresos mediante un cambio del régimen tributario como lo aconseja el Fondo Monetario Internacional sino que, en uso de nuestra soberanía y autodeterminación de nuestros asuntos internos, se debe impulsar la reactivación del aparato productivo y recuperar las empresas capitalizadas para ser administradas por el Estado. La prensa permanentemente denuncia que dichas empresas y otras privatizadas evaden el pago de impuestos o, en algunos casos, simplemente están endeudadas con el Estado y las AFP, etc. Sin embargo, estas empresas sacan del país miles de millones de dólares como utilidades, lo que en efecto está causando el déficit fiscal y que también influye poderosamente para que no se encuentre una solución adecuada para los marginados de la jubilación, la “generación sándwich”.

Definitivamente, la solución al crucial problema de este segmento de la población pasará por la aplicación del artículo 230 del Código de Seguridad Social y el 530 de su reglamento, el que se halla vigente al amparo de la Constitución Política del Estado y la propia Ley de Pensiones, en su artículo quinto (antes reproducido). Cuando se sostiene que está sometida a normas del Código de Seguridad Social, implícitamente se reconoce su vigencia plena para el sistema de reparto. Por tanto, no puede ser obviada por disposiciones de menor jerarquía jurídica.

Trabajo eventual y a destajo: problemas para la jubilación. El caso de los trabajadores fabriles de la castaña

*Pablo Poveda Avila**

Antecedentes

Desde la introducción del modelo económico de carácter neoliberal, las empresas han optado por nuevas estrategias productivas para insertarse en los mercados en estas condiciones. Sin embargo, en la mayor parte del sector manufacturero las empresas no muestran ninguna orientación hacia el cambio en su forma de organización del trabajo, ya que mantienen un modelo productivo basado en la lógica taylorista y fordista, o se valen de formas artesanales de subordinación directa e indirecta de la mano de obra bajo diversos mecanismos de control (cuotas de producción, supervisión individualizada), de disciplinamiento (rotación y recambio de personal, control de los sindicatos), y de sometimiento de los trabajadores a procesos cada vez más autoritarios.

Las formas autoritarias, despóticas, o paternalistas de relación laboral están acompañadas de una mayor fragmentación del trabajo y de una creciente individualización y subordinación de los trabajadores a los

intereses empresariales. Además, se combinan estas formas de organización atrasadas con la externalización de los procesos, lo que igualmente permite abaratar costos.

Esta estrategia está básicamente orientada al aumento de las ganancias con base en la obtención de excedente mediante el aumento del número de las horas de trabajo, de la intensidad de éste, y de una disminución de los costos laborales sin mejoramiento de la tecnología.

La ejemplificación de esa generalidad la podemos encontrar en el sector agroindustrial, y específicamente en la producción de castaña.

La producción de castaña en Bolivia ha ganado importancia en los últimos años porque es un producto no tradicional para la exportación que desde 1997 ha aportado con un promedio de US\$ 30 millones anuales a la economía boliviana. Además, representa una fuente importante de generación de empleo directo para más de 14 mil trabajadores, tanto en la zafra como en el proceso

* Investigador del CEDLA.

de beneficio, así como en otras actividades como el transporte.

El proceso de beneficio concentra alrededor de 4.650 trabajadores, predominantemente compuestos por fuerza de trabajo femenina¹ que oscila entre los 67 y 74% del total; el 73% de los 4.650 trabajadores tienen entre los 10 y 39 años de edad.

Desde el punto de vista de la generación de empleo, el proceso de beneficio de la castaña es manual, semilla por semilla (la principal actividad es el quebrado). Se trata de una actividad de baja productividad que concentra al 87% de las trabajadoras. Por esta razón será importante echar una mirada a las condiciones laborales en las cuales ellas se desenvuelven.

En este artículo revisaremos entonces las condiciones en las que estas trabajadoras pueden acceder al seguro de vejez de acuerdo al nuevo sistema manejado por las administradoras de fondos de pensiones (AFP), que reemplazó al viejo sistema de reparto de carácter solidario, sustituyéndolo por el sistema de ahorro individual.

Marco teórico

El sentido económico que adquieren las condiciones laborales se refiere a los acuerdos que se establecen entre trabajadores y empresarios respecto al valor y uso de la fuerza de trabajo en la disputa por el valor generado por los primeros en el proceso productivo. Es decir, los trabajadores tratarán de vender su fuerza de trabajo al precio más alto y los empresarios querrán tener el mayor uso de esa fuerza, sin que esto violenta la reproducción normal del sistema capitalista.

Es así que, “en las circunstancias normales un justo salario cotidiano es la suma que necesita el obrero para procurarse los medios de subsistencia necesarios para mantenerlo en condiciones de trabajar y de propagar la clase de asalariados de acuerdo a las condiciones de vida, de su ambiente y de su país. Una jornada de trabajo justa corresponde a una duración y a una intensidad de la jornada de trabajo que absorba sus fuerzas pero que al mismo tiempo no le quite sus facultades de producir al día siguiente y en los sucesivos la misma cantidad de trabajo” (Engels, 1881).

Entonces, cuando se habla de la reproducción de la clase de los asalariados, se habla del largo plazo y, específicamente en el caso de las pensiones de vejez, se trata de que una parte del salario adquirido en la vida activa del trabajador sirva para mantenerlo (a él y a sus derechohabientes) cuando haya cumplido su ciclo de vida laboral.

La preocupación de las trabajadoras fabriles de la castaña

Actualmente existe en Bolivia un descontento generalizado con el nuevo seguro de vejez que brindan las AFP. En el caso de las quebradoras de castaña los testimonios son evidentes².

Para estas trabajadoras, sus aportes representan un dinero sobre cuyo destino no están informadas. Dudan si algún día lo podrán recuperar: por un lado temen que esos ahorros desaparezcan y, por el otro, que con sus expectativas de vida no logren alcanzar la edad requerida para jubilarse.

Por otra parte está la relación del corto con el largo plazo: por los bajos salarios que

¹ En adelante, al hablar de trabajadores, nos referimos a las trabajadoras fabriles de la castaña por su preeminencia en el sector.

² Los testimonios han sido recogidos en entrevistas realizadas por investigadores del CEDLA.

ganan creen que deberían disponer hoy de lo que se les descuenta para la futura pensión de vejez, ya que creen que se les está quitando el pan a sus hijos al aportar a las AFP.

Las preocupaciones de las quebradoras de castaña se sintetizan en dos puntos: primero, saber si el dinero que aportan no es dinero perdido y si algún día van a poder disponer de él como pensión de jubilación. En segundo lugar, saber cuántos años tienen que trabajar para tener el capital necesario que les permita acceder a la jubilación vitalicia mínima requerida de acuerdo con la Ley de Pensiones.

El riesgo de quiebra de las AFP: el costo de la reforma del sistema de reparto

En 1996 se promulga la nueva Ley de Pensiones. Según esta ley, la intención de la reforma es “asegurar la continuidad de los medios de subsistencia del capital humano”.

La Ley de Pensiones dispone la creación del Fondo de Capitalización Individual (FCI), que remplazaría al viejo sistema de jubilación de reparto. El sistema de reparto beneficiaba a los trabajadores basándose en el principio de solidaridad, que consistía en que la masa de los trabajadores activos sostiene a la masa de trabajadores jubilados hasta su muerte, no importando la cantidad de los aportes que haya realizado.

El nuevo sistema elimina la figura del ahorro mancomunado y solidario de los aportantes: las previsiones para acceder a un seguro de vejez las debe tomar el trabajador, aportando a una cuenta individual. La pensión de jubilación de los trabajadores depende ahora de los aportes que acumule cada uno en su cuenta individual.

El Estado promete que la reforma al sistema de pensiones fue llevada adelante con “el objetivo de asegurar la continuidad de

los medios de subsistencia del capital humano” (Ley 1732, artículo 1) y dando cumplimiento al artículo 158 de la Constitución Política del Estado, que dice: “El Estado tiene la obligación de defender el capital humano protegiendo la salud de la población; asegurará la continuidad de sus medios de subsistencia y rehabilitación de las personas inutilizadas; propenderá asimismo al mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar. Los regímenes de seguridad social se inspirarán en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia, cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social”.

Las evidencias contradicen toda la retórica vertida por el Estado. Veamos:

Según Abelardo Valdez Montero, experto en seguros, “existen dos tipos de seguros: el privado y el social. El seguro privado tiene por finalidad, además de la cobertura del riesgo, la obtención de utilidades. Los seguros sociales son de carácter público y obligatorio, no persiguen utilidades, sino el equilibrio financiero entre los beneficios sociales y los costos de operación, además se basan en el principio de la solidaridad”.

Según la definición, las AFP son instituciones financieras internacionales privadas y con fines de lucro, por ello rompen con el principio de la solidaridad. Además, la obligatoriedad de la afiliación a la AFP y la congelación de la cuenta individual (sin que se puedan retirar los ahorros si no se hace el aporte necesario para garantizar una renta del 70% del salario mínimo o si se alcanza la edad de jubilación), hacen de la reforma una imposición para los trabajadores con el fin

de que los empresarios privados ganen a costa del ingreso de los contribuyentes. Al quedar de lado el principio de solidaridad, lo que aporta el trabajador no es más que un ahorro personal del que no puede disponer cuando lo necesita.

Se sostiene que la reforma habría sido necesaria por la crisis del anterior sistema:

1. “Envejecimiento de la población y menor índice de natalidad: cada vez un menor número de pasivos debe sostener a un número mayor de pasivos.
2. La reducción de empleo por el avance tecnológico hace que cada vez son menos los que aporten para sostener a los desocupados.
3. El aumento de los gastos en la asistencia médica por el avance tecnológico.
4. La inflación persistente, las prestaciones deben ser reajustadas para que no vayan perdiendo el poder adquisitivo” (Pla Rodríguez, 1987).

Hoy en día ésta parece una discusión vieja. Sin embargo, el análisis sobre la manera en que se realizó el traspaso del Fondo de Reparto al Fondo de Capitalización Individual (FCI), y la manera como éste se sostiene, hace necesario repensar el anterior sistema de base solidaria.

El Estado liquidó el antiguo fondo asumiendo todos los gastos futuros de las personas que se habían jubilado y tenían rentas en curso de pago. En el presente, esta deuda

constituye un conflicto financiero para el Estado, pues al haber vendido éste las empresas de su propiedad, se vieron reducidas fuertemente sus fuentes de ingresos, quedando como única opción real de sostenimiento de los gastos el aumento de los ingresos por cobro de impuestos.

Pero la generación de ingresos mediante impuestos no está pudiendo cubrir los gastos del Estado. Es importante señalar que más del 60% del déficit fiscal actual corresponde a la carga asumida con la reforma del sistema de pensiones.

Las posibilidades de aumentar los ingresos tributarios están seriamente comprometidas porque la economía en general se ha contraído fuertemente. Los violentos sucesos de febrero de 2003 han demostrado la resistencia que han opuesto los trabajadores a la ampliación del universo de contribuyentes y al sometimiento a impuestos de

los salarios. Para el Gobierno y los organismos financieros internacionales la salida consistente en pasar la factura del déficit fiscal a los trabajadores es la más real dentro del modelo neoliberal³.

En la medida en que el Estado no logre aumentar sus ingresos mediante impuestos, deberá recurrir al endeudamiento externo o interno. Recurrir al endeudamiento externo tiene sus dificultades, puesto que con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza para países insolventes los créditos para Bolivia se han encarecido al habersele

Pero la generación de ingresos mediante impuestos no está pudiendo cubrir los gastos del Estado. Es importante señalar que más del 60% del déficit fiscal actual corresponde a la carga asumida con la reforma del sistema de pensiones.

³ Recuérdese que antes de los hechos de febrero el Gobierno debía encarar una meta de reducción del déficit fiscal durante la gestión 2002-2003. El Gobierno optó por el impuestazo, pero los funcionarios del FMI preferían al gasolinazo. Ambas medidas pasan la factura del déficit fiscal a los trabajadores.

cortado el otorgamiento de créditos de tipo concesional.

El financiamiento de la parte del déficit causado por la reforma del sistema de pensiones con deuda interna, es el expediente que está utilizando el Gobierno. Los recursos provienen de la venta de bonos del Tesoro General de la Nación, y son las AFP las que compran estos bonos.

El mecanismo es el siguiente: las AFP tienen bajo su custodia la administración del FCI. Como fideicomisarias de los ahorristas del fondo deben invertir estos recursos en títulos valores (acciones o bonos del Tesoro). La Ley de Pensiones no fija límite a la compra de bonos del Tesoro con los dineros del FCI, por lo que las AFP están obligadas a comprarle bonos al Estado. Actualmente, más del 60% de la inversión del FCI está representada por bonos del Tesoro y, en la medida que el Estado vaya cubriendo las cargas que adquirió del anterior sistema, irá aumentando el porcentaje de inversiones de las AFP en bonos del Tesoro.

La ley es clara en cuanto al límite de valores financieros no gubernamentales que pueden comprar las AFP para evitar el riesgo de que se pierdan estos recursos. Sin embargo, en la actualidad el mayor riesgo de quiebra del FCI proviene de los bonos del Tesoro, cuya emisión viene fomentando a un Estado insolvente.

Justamente, una de las razones de la reforma fue el hecho de que cada vez un número menor de trabajadores activos sostiene a un número mayor de jubilados. En contra de lo previsto, esta situación no ha cambiado, siguen siendo las personas activas quienes sostienen a las jubiladas, sólo que ahora los intermediarios, las AFP, que son privadas, obtienen una ganancia por hacerlo.

Pero existe otro factor que aumenta la posibilidad de quiebra de las AFP. Es el pago del Bonosol a partir de la creación del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). El FCC se creó con la venta –“capitalización”– de las empresas estatales. El Estado valoró las empresas que tenía y luego buscó socios transnacionales para entregarles su control y administración. A cambio, las empresas transnacionales invertirían la misma cantidad que el precio de valoración. Estas empresas se convirtieron en sociedades por acciones, lo que les permitió ingresar a la bolsa de valores. Entonces, la Ley de Capitalización hace dueños de esas acciones a todos los bolivianos mayores de edad en el momento que se cede el control de las empresas del Estado a las compañías transnacionales.

Los bolivianos acceden a los beneficios de las acciones de dichas compañías a partir de los 65 años, cuando se les otorga anualmente una pensión de vejez. Sin embargo, el monto conjunto que se debe pagar a estas personas supera los ingresos del Fondo de Capitalización Colectiva debido a la baja rentabilidad actual de las empresas capitalizadas. Para cumplir su compromiso con los destinatarios del Bonosol, el gobierno recurre al Fondo de Capitalización Individual.

Más allá de que se haya hecho una buena o mala reforma, lo cierto es que el conjunto de las políticas estructurales no han sido diseñadas para favorecer a los trabajadores, el objetivo es el de favorecer al capital transnacional y sus apéndices nacionales, dándole todas las facilidades para extraer excedentes.

Es por eso que en el marco del modelo económico –que es aplicado sin ningún tipo de cuestionamiento por el Estado boliviano debido al compromiso asumido con el

Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a cambio de la negociación de la deuda externa durante la década de 1980—un alto y persistente déficit fiscal representa una amenaza para la sostenibilidad del equilibrio macroeconómico. Esto porque, como habíamos visto, en ausencia de ingresos tributarios, el Estado recurre al endeudamiento interno y externo, lo cual puede erosionar la economía boliviana, y arrastrar con ello a las AFP. No hay que olvidar que el motivo que impulsó a empezar con las reformas económicas durante la década de los años ochenta fue precisamente la crisis de la deuda externa.

En esta perspectiva, los efectos de la Reforma de Pensiones en el conjunto de la economía demuestran que los temores de las quebradoras de castaña de perder sus aportes en el futuro no son intuiciones sin fundamento.

Años de trabajo para acceder a la pensión de jubilación

Examinemos ahora la situación concreta de los aportes de las trabajadoras fabriles de la castaña.

El ingreso de las quebradoras se rige por el producto que entregan, no existiendo ningún otro tipo de salario. Se obtienen 20 kilogramos de castaña pelada por quebrar 50 kilos de castaña con cáscara⁴. En el Cuadro 1 se puede observar la distribución del producto según la calidad y el valor que le corresponde: el 84,5% representa producto de primera calidad y alcanza un porcentaje del 95% del salario. El restante 15,5% del producto de las otras calidades apenas llega a cubrir el 5% del salario diario.

El salario diario que obtienen es de Bs. 26,67; en el mes obtienen Bs. 533,40 trabajando veinte días. En dólares (véase la nota del Cuadro 2), el salario mensual asciende a 71,12. Sin embargo, este salario únicamente lo reciben durante ocho meses, que es el tiempo que trabajan las beneficiadoras de castaña.

Si este salario de ocho meses es distribuido a lo largo de los doce meses del año y lo comparamos con el salario mínimo nacional, el resultado es el siguiente (Cuadro 2).

Como se puede observar, el salario mensual de las trabajadoras baja de US\$ 71,12 a US\$ 47,41 y, comparándolo con el salario

Cuadro 1

Cálculo del salario diario de una quebradora, 2003 (en Bs.)

Calidad	Kilos	Porcentaje	Precio por kilo	Precio/cantidad	Porcentaje
Primera	16,9	84,5	1,5	25,35	95,0
Segunda	0,5	2,5	0,6	0,30	1,1
Tercera	1,0	5,0	0,5	0,50	1,9
Cuarta	0,4	2,0	0,4	0,16	0,6
Quinta	1,2	6,0	0,3	0,36	1,4
Total	20,0	100,0		26,67	100,0

Elaboración: CEDLA

⁴ Cincuenta kilos de castaña con cáscara es lo máximo que una trabajadora promedio puede pelar en una jornada de trabajo. Dicho sea de paso, la jornada normal de una quebradora es de 11,5 horas.

Cuadro 2

Distribución del salario anual de ocho meses de trabajo de una quebradora en 12 salarios mensuales

Año	Salario anual por 8 meses		Salario mensual		Salario mínimo nacional	
	en Bs.	en US\$	en Bs.	en US\$	en Bs.	en US\$
2003*	4.267,20	568,96	355,60	47,41	430	57,33

Elaboración: CEDLA

Nota: * Tipo de cambio al 1° de enero: Bs. 7,50 por dólar de los EE.UU.

mínimo nacional, apenas representa el 83% de éste. Las razones para calcular el salario de ocho meses a lo largo del año son tres:

En primer lugar, los aportes que hacen las trabajadoras de la castaña a las AFP durante los ocho meses constituyen su aporte anual.

En segundo lugar, el trabajo por ocho meses, por las características específicas del propio proceso productivo, debe proporcionar al obrero el salario necesario para adquirir sus medios de vida durante el año y a lo largo de su vida.

Finalmente, las estrategias de competitividad en este sector apuntan al aumento del número de horas de trabajo y la intensidad de éste. Las quebradoras trabajan horas extras en horario nocturno, las cuales, según la Ley del Trabajo, gozan de un recargo del salario del 100% (horas extras) y 30% (horario nocturno), por lo que la remuneración por el número de horas que trabajan durante el año alcanza 251 jornadas normales que son equivalentes con el año normal de trabajo con una jornada de ocho horas por día (260 días).

A continuación se hacen dos ejercicios para determinar los años de aporte que necesitan las trabajadoras de la castaña para jubilarse en el actual sistema de pensiones.

Para ello es necesario delimitar algunos supuestos a partir de los cuales se realizan los cálculos:

1. El artículo séptimo de la Ley de Pensiones dice que un trabajador se puede jubilar cuando haya reunido en su cuenta individual un capital suficiente que le permita el pago de una pensión hasta su muerte del 70% del total de su salario promedio percibido durante los últimos cinco años de trabajo.
2. Suponemos que el salario en el sector estudiado no registra mejoras a lo largo del tiempo, es decir, que el salario es constante. La validez de este supuesto radica en las condiciones propias del trabajo del quebrado: en primer lugar porque lo calculamos en dólares y, en segundo lugar, porque se trata de un trabajo por producto (por ello existe una tendencia al abaratamiento del salario debido a la competencia entre las mismas trabajadoras por obtener en el corto plazo un salario por encima del promedio con un mayor producto).
3. El artículo 13 del Reglamento de la Ley de Pensiones dice que el 70% acumulado debe ser también igual o mayor al 70% del promedio del salario mínimo nacional en los últimos cinco años de

aporte, de lo contrario el trabajador que haya alcanzado la edad de jubilación (65 años) recibirá una pensión equivalente al 70% del salario mínimo nacional hasta que se le acabe el capital acumulado y no hasta su muerte.

4. El cálculo se realiza sólo para mujeres que, de acuerdo a las tablas de mortalidad, tienen una expectativa de vida mayor que la de los hombres.
5. El cálculo se hace para una sola persona considerando que no tiene derechohabientes. Este supuesto tiene la finalidad de simplificar las operaciones y hacer más sencillo el análisis.

Con estas delimitaciones calculamos primero los años que tiene que trabajar una persona del sector castañero partiendo de una tasa de rentabilidad del 8,48%⁵ (Cuadro 3).

El cuadro se divide en dos partes. En la primera se hace el cálculo con base en el salario mínimo nacional. Obsérvese, por ejemplo, que una persona que gana el salario mínimo y quiere jubilarse a los 65 años debe tener en su cuenta individual un capital de US\$ 10.604,88 para cubrir una pensión de 264,26 mesadas que, según las tablas de mortalidad que maneja la Superintendencia de Pensiones, son los años que le quedan por vivir a partir de la edad de jubilación. Para ello ha debido trabajar durante 32,48 años, es decir, desde sus 32,51 años.

La primera reflexión que se impone es que las expectativas de vida de los trabajadores son muy altas y no corresponden a la realidad de Bolivia. Según la Organización Panamericana de la Salud, la expectativa promedio de vida de la población boliviana

Cuadro 3
Cálculo de años que se necesitan trabajar para obtener la pensión mensual del 70% del salario base (con una tasa de rentabilidad del 8,48%)

Edad	Salario	Salario anual	Aporte anual	Salario de jubilación	Expectativa de vida (en años)	Número de pensiones según la expectativa de vida (13 por año)	Capital necesario	Número de años de trabajo*	Edad en que se debe empezar a aportar para jubilarse a cierta edad
Con base en el salario mínimo para el 2003 (en US\$)									
65	57,33	687,96	68,79	40,13	20,33	264,26	10.604,88	32,48	32,51
50	57,33	687,96	68,79	40,13	32,53	422,86	16.969,83	37,93	12,07
Con base en el salario de una quebradora para el 2003 (en US\$)									
65	47,41	568,92	56,89	40,13	20,33	264,26	10.604,88	34,67	30,33
50	47,41	568,92	56,89	40,13	32,53	422,86	16.969,83	40,17	9,83

Elaboración: CEDLA

* El cálculo de valores de la columna se hizo con base en la fórmula financiera de valor final

⁵ De acuerdo a la Resolución Administrativa SPVS-IP N° 723/2002 del 30 de agosto de 2002 ("Fórmulas para el cálculo de pensiones de jubilación en el SSO"), la tasa de rentabilidad histórica promedio que rige para la gestión 2002 es la utilizada para este cálculo.

alcanza los 62 años; de acuerdo con el Censo 2001, sólo el 4% de la población de Riberalta (ciudad donde se concentran las plantas de beneficio de la castaña), es mayor a los 60 años. Contradictoriamente, las tablas biométricas que son utilizadas actualmente para calcular el capital necesario para la jubilación, parten de una expectativa de vida muy alta para la población boliviana. Por ejemplo, como se observa en el cuadro anterior, una persona que tiene la edad de jubilación (65 años) tiene aún una expectativa de vida 20 años. Esto revela nuevamente que las intenciones de la reforma del sistema de pensiones no son otras que favorecer al capital transnacional, en desmedro de la clase de los trabajadores.

Siguiendo en la primera parte del cuadro, si una persona quiere jubilarse a menor edad, por ejemplo a los 50 años, habrá tenido que trabajar 37,93 años, o sea, desde los 12,32 años y contar con un capital de US\$ 16.969,83. Como se puede apreciar, a menor edad de jubilación aumenta el número de años de trabajo y el capital necesario para jubilarse, porque las expectativas de vida de personas de menor edad son mayores.

Una segunda reflexión que surge del análisis es que si una persona quiere jubilarse antes de la edad mínima de jubilación habiendo acumulado el capital necesario (en el ejemplo, a los 50 años), tiene que haber empezado a trabajar y aportar de niño. Esto nos lleva a pensar que la posibilidad de jubilarse a cualquier edad es un simple enunciado de la ley y que, más bien, la reforma

está pensada para que los trabajadores se jubilen a la edad límite de trabajo, esto es, a los 65 años.

Cuando analizamos la segunda parte del cuadro, basada en el salario de una quebradora, lo primero que llama la atención es que la pensión de jubilación es igual al salario de jubilación del salario mínimo nacional. Si esa pensión fuera el 70% de su salario base, que es US\$ 47,41, su pensión sería de US\$ 33,18, pero, según nuestro tercer supuesto, no es posible jubilarse con un salario inferior al 70% del salario mínimo.

Por lo tanto, si la trabajadora no tiene el capital suficiente para jubilarse, pero ha alcanzado la edad de jubilación, no puede recibir una pensión inferior al 70% del salario mínimo. Le pagarían US\$ 40,13 hasta que se agote su capital acumulado. Según nuestro ejemplo, esta trabajadora de 65 años tiene una expectativa de vida de 20

años, pero su capital acumulado sólo alcanza para pagarle pensiones durante 15,80 años. Ella quedaría, durante el tiempo que le queda por vivir –4,5 años–, sin renta.

Surge otra reflexión del análisis precedente. El carácter privado del nuevo sistema de pensiones se desnuda si se considera que el trabajador jubilado que no ha cumplido con los requisitos para acceder a una pensión pagadera hasta su muerte queda desprotegido en algún momento de su vida. De esta manera se vulnera el artículo 158 de la constitución. Además, el objetivo principal de la Ley de Pensiones queda en el papel: “asegurar la continuidad y subsistencia del capital humano”.

Contradictoriamente, las tablas biométricas que son utilizadas actualmente para calcular el capital necesario para la jubilación, parten de una expectativa de vida muy alta para la población boliviana.

Siguiendo con el análisis, se observa que los trabajadores del sector de la castaña, al ganar por debajo del salario mínimo, tienen que trabajar durante más años para alcanzar el capital necesario para obtener la renta mínima. En el caso de que un trabajador empleado en esta actividad quiera jubilarse a los 65 años deberá trabajar 2,19 años más que otro que gana el salario mínimo.

Aquí la reflexión surge en torno a la propia actividad de las quebradoras de castaña: ¿Cómo es posible que en un sector que es publicitado por el Gobierno como cadena virtuosa de exportación no se distribuyan los US\$ 30 millones provenientes de la exportación, al punto de proporcionarles por lo menos el salario mínimo a los trabajadores activos en ellas?

Finalmente examinamos el segundo ejemplo de cálculo de los años que se

necesita trabajar para jubilarse a determinada edad; para este caso partimos de una tasa de rentabilidad del 5%⁶ (Cuadro 4).

Como el ejemplo anterior, el cuadro se divide en dos partes, una elaborada a partir del salario mínimo nacional, y otra a partir del salario de una quebradora. Por ello, la interpretación es la misma que para el ejemplo precedente. La relevancia de este ejercicio surge de su comparación con el anterior. Debido a la más baja rentabilidad de este caso, los años de trabajo para acceder a la jubilación dentro de los mismos tramos de edad es superior, llegándose al caso extremo e irreal que si una persona quiere jubilarse con el salario mínimo a los 50 años, debe trabajar desde algunos años antes de haber nacido.

La reflexión sobre la baja rentabilidad de los fondos de pensiones y, con ello, la prolongación de la vida activa de los

Cuadro 4

Cálculo de años que se necesitan trabajar para obtener la pensión mensual del 70% del salario base (con una tasa de rentabilidad del 5 %)

Edad	Salario	Salario anual	Aporte anual	Salario de jubilación	Expectativa de vida (en años)	Número de pensiones de acuerdo a la expectativa de vida (13 por año)	Capital necesario	Número de años de trabajo	Edad en que se debe empezar a aportar para jubilarse a cierta edad
En base al salario mínimo para el 2003 (en US\$)									
65	57,33	687,96	68,79	40,13	20,33	264,26	10.604,88	44,36	20,64
50	57,33	687,96	68,79	40,13	32,53	422,86	16.969,83	53,09	-3,09
En base al salario de una quebradora para el 2003 (en US\$)									
65	47,41	568,92	56,89	40,13	20,33	264,26	10.604,88	47,84	17,16
50	47,41	568,92	56,89	40,13	32,53	422,86	16.969,83	56,72	-6,72

Elaboración: CEDLA

⁶ Se utiliza la tasa de rentabilidad de 5%, debido a que el Tesoro bajó la tasa de interés de los bonos a ese nivel.

trabajadores para obtener una renta de jubilación, nos obliga a indagar aspectos estructurales referidos al conjunto de la economía boliviana que se manifiestan en el sistema financiero. Esto porque la tendencia de la rentabilidad de los fondos es a la baja, como se examinó en la sección que analiza el riesgo de quiebra de las AFP.

Debido a la más baja rentabilidad de este caso, los años de trabajo para acceder a la jubilación dentro de los mismos tramos de edad es superior, llegándose al caso extremo e irreal que si una persona quiere jubilarse con el salario mínimo a los 50 años, debe trabajar desde algunos años antes de haber nacido.

estrategia, que permita hacer frente a la estrategia de competitividad de los empresarios basada en el aumento de la productividad mediante el incremento del número de horas de trabajo, en la intensidad de éste, y en la disminución de los costos laborales a través de recursos como la subcontratación.

El análisis realizado nos muestra la inviabilidad, no sólo del sistema de pensiones, sino del modelo económico en su conjunto para garantizar la conservación del capital humano. Queda planteada la necesidad de pensar nuevamente en un sistema solidario, como un aspecto que permita luchar a los trabajadores por mejores condiciones laborales y, como

Bibliografía

- Engels, Federico s.f. (1881), "Los sindicatos" en Carlos Marx y Federico Engels *Acerca de los Sindicatos*. Cuadernos de Formación Sindical (S.l., s.d.e.).
- Pla Rodríguez, Américo (1987), Ponencia presentada al I Congreso Latinoamericano de Seguridad Social realizado en el Uruguay.

La reforma del sistema de pensiones, en el caso de Bolivia, fue presentada como una necesidad social –argumento auxiliado por la evidente ruina del sistema de pensiones vigente por varias décadas–, pero fue diseñada para convertirse, más bien, en una fuente de recursos para la inversión privada.

Se ha arribado a una etapa en la que el fracaso de esta reforma es evidente; fracaso que ha acontecido mucho antes de lo esperado, apenas cinco años después de iniciado el nuevo sistema, muy pocos comparados con las cuatro décadas que se sostuvo el anterior régimen de pensiones. Lastimosamente, los costos sociales de este fallido experimento se traducen en la desprotección y abandono de importantes sectores laborales como el de la llamada “generación sándwich” y de otros que tienen salarios miserables, a los que, después de décadas de trabajo esforzado, sólo les espera la continuación de una vida de pobreza y precariedad extrema. Más aún, la futura jubilación de los trabajadores bolivianos en su conjunto ha acabado pendiendo de un delgado hilo, puesto que los resultados del sistema de pensiones dependen de los avatares de un Estado extremadamente débil, sometido al despojo por parte de una clase dominante rentista y corrupta.